

La lutte contre le discours de haine fondé sur l'orientation sexuelle, l'identité et l'expression de genre, et les caractéristiques sexuelles (SOGIESC) en Europe



COMITÉ DIRECTEUR
SUR L'ANTI-DISCRIMINATION,
LA DIVERSITÉ ET L'INCLUSION (CDADI)

Comité d'experts sur l'orientation sexuelle,
l'identité et l'expression de genre, et les
caractéristiques sexuelles (ADI-SOGIESC)

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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

La lutte contre le discours de haine fondé sur l'orientation sexuelle, l'identité et l'expression de genre, et les caractéristiques sexuelles (SOGIESC) en Europe

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

Rapport thématique européen 2026

COMITÉ DIRECTEUR
SUR L'ANTI-DISCRIMINATION,
LA DIVERSITÉ ET L'INCLUSION (CDADI)

Préparé par le Comité d'experts sur l'orientation
sexuelle, l'identité et l'expression de genre,
et les caractéristiques sexuelles (ADI-SOGIESC)

Édition anglaise:

Combatting hate speech based on sexual orientation, gender identity and expression, and sex characteristics (SOGIESC) in Europe

Les points de vue exprimés dans cet ouvrage n'engagent que le ou les auteurs et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

La reproduction d'extraits (jusqu'à 500 mots) est autorisée, sauf à des fins commerciales, tant que l'intégrité du texte est préservée, que l'extrait n'est pas utilisé hors contexte, ne donne pas d'informations incomplètes ou n'induit pas le lecteur en erreur quant à la nature, à la portée et au contenu de ce texte. Le texte source doit toujours être cité comme suit :

« © Conseil de l'Europe, année de publication ». Pour toute autre demande relative à la reproduction ou à la traduction de tout ou partie de ce document, veuillez vous adresser à la Division publications et identité visuelle (DPIV), ou à publishing@coe.int.

Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à l'Unité SOGIESC, Conseil de l'Europe, F-67075 Strasbourg Cedex, Courriel : sogi@coe.int

Conception de la couverture et mise en page : Division publications et identité visuelle (DPIV), Conseil de l'Europe

Photo : Shutterstock

Cette publication n'a pas fait l'objet d'une relecture typographique et grammaticale de l'Unité éditoriale de la DPIV.

© Conseil de l'Europe, septembre 2026
Imprimé dans les ateliers
du Conseil de l'Europe

Table des matières

RÉSUMÉ ANALYTIQUE	5
INTRODUCTION	9
Contexte du rapport thématique	9
Le présent rapport thématique	10
Méthodologie et structure du rapport	11
A. ÉTAT DES LIEUX	13
A1. Normes internationales en matière de droits humains	13
A2. Impact et intersectionnalité du discours de haine	32
B. ANALYSE DES MESURES POLITIQUES ET LÉGISLATIVES PRISES PAR LES ÉTATS MEMBRES POUR LUTTER CONTRE LE DISCOURS DE HAINE ENVERS LES PERSONNES LGBTI ET MEILLEURES PRATIQUES	43
B1. Poursuites (mesures législatives)	43
B2. Protection (mise en œuvre)	53
B3. Prévention	78
RECOMMANDATIONS	91
I. Recommandations générales	91
II. Poursuites	92
III. Protection	93
IV. Prévention	95

Résumé analytique

Le présent rapport thématique examine les mesures prises par les États membres du Conseil de l'Europe pour prévenir et combattre le discours de haine fondé sur l'orientation sexuelle, l'identité et l'expression de genre, et les caractéristiques sexuelles (SOGIESC). Il met en évidence les bonnes pratiques et les défis qui subsistent et formule des recommandations visant à renforcer encore la protection. Ce rapport se concentre sur les paragraphes 6 à 8 de la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres, qui donne des orientations aux États membres afin qu'ils prennent des mesures appropriées pour combattre le discours de haine fondé sur les SOGIESC, appelle les autorités à s'abstenir d'avoir recours au discours de haine et les responsables publics à promouvoir la tolérance et le respect. Le présent rapport thématique s'appuie sur les normes internationales contraignantes et non contraignantes, sur les conclusions des organes de suivi, sur les rapports nationaux et sur les tables rondes multipartites concernant Malte et la Norvège, sur un échange de pratiques exemplaires et prometteuses mené à l'occasion de la quatrième réunion de l'ADI-SOGIESC en octobre 2025 et sur des études documentaires couvrant les rapports de suivi du sixième cycle de l'ECRI et les évolutions pertinentes des politiques et de la réglementation dans les États membres.

Il convient de replacer ce rapport dans le contexte de l'hostilité croissante à l'égard des personnes LGBTI et de l'opposition stratégique de plus en plus affirmée à l'égalité des personnes LGBTI en Europe. Les discours hostiles aux droits humains, qui s'articulent fréquemment autour de l'opposition à une prétendue « idéologie du genre », ont favorisé la polarisation grandissante du débat public et l'intensification des propos dégradants et incendiaires visant les personnes LGBTI, en particulier les personnes transgenres. Ces faits ne portent pas seulement atteinte à la santé, à la sécurité et à la dignité des personnes concernées. Ils sont également préjudiciables pour la participation démocratique et, plus largement, pour la cohésion sociale. Ce rapport replace cette évolution dans le cadre international plus large des droits humains, tel qu'il se décline au sein du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne et des Nations Unies, en s'appuyant sur l'approche à trois niveaux du discours de haine adoptée par la Recommandation CM/Rec(2022)16, sur l'élargissement des motifs introduit par la Recommandation CM/Rec(2025)7, ainsi que sur la jurisprudence évolutive de la Cour européenne des droits de l'homme.

Il note que le discours de haine fondé sur les SOGIESC cause des préjudices graves et documentés à trois niveaux distincts. Au niveau individuel, l'exposition à ces discours s'accompagne d'une intensification de la peur et d'une hypervigilance, de taux élevés d'anxiété, de dépression et d'idées suicidaires, ainsi que des changements importants de comportement, notamment l'évitement des lieux et services publics ainsi que de la vie civique, qui peuvent être interprétés à tort par les autorités comme une faiblesse de la demande et non comme la conséquence de l'hostilité subie. Au niveau institutionnel, la généralisation du discours de haine provoque une boucle de rétroaction administrative dans laquelle le sous-signalement réduit la quantité de données recueillies, l'insuffisance de données diminue la priorité accordée à la question et la perte de confiance dans les institutions alimente à son tour l'absence de signalement. Ce cycle persiste, y compris en présence de protections juridiques formelles. Au niveau politique, le discours de haine fondé sur les SOGIESC est de plus en plus mobilisé comme un outil d'érosion démocratique. Il redéfinit les frontières de la participation politique, délivre un langage justifiant la restriction du pluralisme et sature le débat public de récits construits autour de menaces fabriquées (notamment par l'intermédiaire des écosystèmes de mésinformation et de désinformation) qui détournent les priorités institutionnelles de leurs obligations de prévention et de protection.

Le cadre normatif dont disposent les États membres pour prévenir et combattre le discours de haine est vaste, mais fragmenté entre plusieurs instruments contraignants et non contraignants, faute de codification unique et complète. La section A du présent rapport recense ces normes imbriquées du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne et des Nations Unies, notamment les instruments juridiquement contraignants, les recommandations non contraignantes et la réglementation émergente dans le domaine numérique. Parmi les principales avancées figurent le cadre complet, mais non contraignant, de la Recommandation CM/Rec(2022)16 visant à combattre le discours de haine, notamment dans l'environnement numérique, les obligations prévues par le règlement européen sur les services numériques (DSA) afin d'atténuer les risques systémiques liés aux plateformes en ligne et la Directive 2024 sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, qui établit un précédent pour l'élargissement des caractéristiques protégées dans le droit pénal de l'UE. Ce rapport met toutefois en évidence d'importantes lacunes restant à combler, notamment la transposition inégale des normes pertinentes dans les États membres.

L'analyse des mesures réglementaires et politiques de la section B montre une hiérarchie claire et persistante de la protection. Trente-cinq États membres

interdisent le discours de haine fondé sur l'orientation sexuelle, tandis que seuls dix-huit étendent cette protection à l'identité de genre, et six à l'expression de genre et aux caractéristiques sexuelles. Lorsque les SOGIESC ne figurent pas explicitement dans les listes de motivations discriminatoires, l'application de la loi se trouve structurellement affaiblie, même lorsque des dispositions générales couvrent ce type d'hostilité. L'absence de protection juridique fondée sur l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles dans un grand nombre de juridictions crée des conditions propices à la propagation du discours de haine visant les personnes transgenres, non conformes au genre ou intersexes sans encourir de sanctions juridiques. Pour permettre une interprétation cohérente, ce rapport recense les bonnes pratiques en matière de poursuites, notamment la conception des dispositifs législatifs, les cadres de présentation des preuves et les infrastructures institutionnelles.

Le rapport met en lumière les difficultés structurelles communes aux États membres, indépendamment de la solidité de leur cadre juridique. Le sous-signallement, souvent lié au manque de confiance dans les institutions ou la police, à la crainte d'une victimisation secondaire et à l'ignorance des dispositifs disponibles, conduit à sous-estimer systématiquement l'ampleur du discours de haine fondé sur les SOGIESC dans les données officielles. L'absence, dans la plupart des États membres, de données ventilées et spécifiques aux SOGIESC rend invisible et non mesurable le fossé existant entre l'expérience des communautés et la réponse institutionnelle.

Les organisations de la société civile assurent des fonctions de signalement, d'assistance juridique, de suivi et de prévention que les institutions publiques ne prennent souvent pas en charge, et ce, fréquemment grâce à des financements par projet qui ne permettent pas de garantir la continuité nécessaire à ces activités. Le discours de haine en ligne présente des difficultés particulières en matière d'application de la législation, notamment en ce qui concerne la responsabilité des plateformes, l'accès au statut de signaleur de confiance, la modération des contenus dans les langues minoritaires et le rôle émergent des contenus générés par l'intelligence artificielle.

Last paragraph was missing: Le rapport se conclut par dix-neuf recommandations réparties en quatre sections : des recommandations générales portant sur les systèmes de collecte de données, le rôle de la société civile, le comportement des responsables publics et le discours de haine généré par l'intelligence artificielle ; et des recommandations thématiques relatives aux poursuites, à la protection et à la prévention. L'ensemble de ces recommandations vise à combler l'écart entre la portée des engagements juridiques des États membres et la mise en œuvre effective de la protection dans la

pratique, afin que les progrès législatifs se traduisent par une sécurité concrète, la possibilité de participer au débat public et à la vie en société sans crainte, ainsi que par la protection de la dignité des personnes LGBTI dans toute l'Europe.

Introduction

Contexte du rapport thématique

1. Ce rapport thématique tire son origine de la décision du Comité des Ministres de compléter son processus d'examen¹ de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2010)5² du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre par des analyses thématiques des sujets couverts par cette recommandation.
2. Sous l'autorité du Comité des Ministres et en tant qu'organe subordonné rattaché au Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI)³, le Comité d'expert-es sur l'orientation sexuelle, l'identité et l'expression de genre, et les caractéristiques sexuelles (ADI-SOGIESC)⁴ est chargé, dans le cadre de son mandat⁵, d'examiner les dimensions thématiques de la CM/Rec(2010)5.
3. Trois rapports thématiques ont été réalisés à ce jour : La reconnaissance juridique du genre en Europe (2022)⁶, Les crimes de haine et autres incidents motivés par la haine en raison de l'orientation sexuelle, de l'identité de genre, de l'expression de genre ou des caractéristiques sexuelles en Europe (2023)⁷ et Personnes LGBTI en Europe : droit au meilleur état de santé possible et à l'accès aux soins (2024)⁸.

-
1. Trois examens complets ont été réalisés à ce jour : en 2013 (<https://rm.coe.int/thematic-report-on-legal-gender-recognition-in-europe-2022/1680a729b3>) en 2020 (<https://search.coe.int/cm?i=09000016809f9ba0>) et en 2025 (<https://rm.coe.int/prems-125224-fra-2575-right-to-the-highest-attainable-standard-of-heal/1680b1ba4c>)
 2. <https://search.coe.int/cm?i=09000016805cf40a>
 3. <https://www.coe.int/fr/web/committee-antidiscrimination-diversity-inclusion/>
 4. <https://www.coe.int/fr/web/sogi/committee-adi-sogiesc>
 5. <https://rm.coe.int/cdadi-tor-2024-2027-revised-en-docx/488029d6c9>
 6. <https://rm.coe.int/thematic-report-on-legal-gender-recognition-in-europe-fr/1680a72a0e>
 7. <https://rm.coe.int/thematic-european-report-sogiesc-based-hate-crime-fr/1680accba8>
 8. <https://rm.coe.int/prems-125224-fra-2575-right-to-the-highest-attainable-standard-of-heal/1680b1ba4c>

Le présent rapport thématique

4. Le présent rapport thématique se concentre sur les paragraphes 6 à 8 de la section IB «Discours de haine» de la Recommandation CM/Rec(2010)5.
5. Au paragraphe 6, la Recommandation CM/Rec(2010)5 définit les motifs (orientation sexuelle ou identité de genre) et les critères (toutes les formes d'expression, notamment dans les médias et sur internet, pouvant raisonnablement être comprises comme susceptibles d'inciter, de propager ou de promouvoir la haine ou d'autres formes de discrimination à l'égard des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres) que les États membres devraient combattre en prenant des mesures appropriées dans leur juridiction, y compris sur internet. Elle souligne que l'ensemble de ces mesures devraient respecter le droit fondamental à la liberté d'expression, conformément à l'article 10 de la Convention et à la jurisprudence de la Cour⁹. Au paragraphe 7, la Recommandation CM/Rec(2010)5 appelle les autorités à tous les niveaux à s'abstenir d'avoir recours au discours de haine¹⁰. Au paragraphe 8, elle encourage les autorités publiques à promouvoir la tolérance et le respect dans leurs échanges avec les représentants principaux de la société civile¹¹.
6. Bien que la Recommandation CM/Rec(2010)5 demeure le texte de référence de base, ce rapport thématique interprète ses exigences à la lumière des normes ultérieures. Il examine notamment l'approche à trois niveaux du discours de haine et le cadre pour l'appréciation de la gravité d'un discours de haine introduit par la Recommandation CM/Rec(2022)16 sur

9. Le texte complet du paragraphe est le suivant : « Les États membres devraient prendre les mesures appropriées afin de combattre toutes les formes d'expression, notamment dans les médias et sur internet, pouvant raisonnablement être comprises comme susceptibles d'inciter, de propager ou de promouvoir la haine ou d'autres formes de discrimination à l'égard des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres. Ces "discours de haine" devraient être prohibés et condamnés publiquement en toute occasion. Toutes les mesures devraient respecter le droit fondamental à la liberté d'expression, conformément à l'article 10 de la Convention et à la jurisprudence de la Cour. »

10. Le texte complet du paragraphe est le suivant : « Les États membres devraient sensibiliser les autorités et les organismes publics à tous les niveaux sur leur responsabilité de s'abstenir de faire des déclarations, notamment aux médias, pouvant raisonnablement être interprétées comme cautionnant de telles attitudes haineuses ou discriminatoires. »

11. Le texte complet du paragraphe est le suivant : « Les autorités publiques et autres représentants de l'État devraient être encouragés à promouvoir la tolérance et le respect des droits de l'homme des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres dès lors qu'ils dialoguent avec les représentants principaux de la société civile, notamment les organisations de médias et sportives, les organisations politiques et les communautés religieuses. »

la lutte contre le discours de haine¹² ainsi que l'élargissement des motifs pertinents prévu par la Recommandation CM/Rec(2025)7¹³ sur l'égalité des droits des personnes intersexes afin d'englober les caractéristiques sexuelles.

7. La Recommandation de politique générale n° 15 sur la lutte contre le discours de haine¹⁴ et la Recommandation de politique générale n° 17 sur la prévention et la lutte contre l'intolérance et la discrimination envers les personnes LGBTI¹⁵ de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) sont également examinées, en particulier en ce qui concerne l'obligation faite aux responsables politiques de prévenir l'enracinement des préjugés et de contrer les discours « anti-genre » et « anti-LGBTI » lesquels créent un « environnement oppressif » et un « climat de peur et d'insécurité » pour les personnes LGBTI, freinant ainsi leur pleine participation à la vie civique et sociale.
8. Enfin, le rapport 2025 du Secrétaire Général intitulé « Vers un nouveau pacte démocratique pour l'Europe » souligne que « la démocratie dépend de l'égalité des droits et de la participation de tous, et les responsables politiques qui exploitent les divisions à des fins électorales, notamment en présentant les droits des minorités comme une menace pour la majorité, en sapent les fondements »¹⁶.

Méthodologie et structure du rapport

9. L'analyse proposée dans le présent rapport s'appuie sur diverses sources, notamment des études documentaires, les processus d'établissement de rapports et de suivi du Conseil de l'Europe et les conclusions du rapport de 2025 sur l'examen complet de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2010)5. Des informations ont également été recueillies à l'occasion de l'échange de pratiques prometteuses qui s'est tenu lors de la 4^e réunion de l'ADI-SOGIESC en octobre 2025. Deux États membres, Malte et la Norvège, se sont portés volontaires pour participer à cet examen thématique et servir d'études de cas représentatives. Des rapports nationaux sur ces deux pays ont été élaborés et

12. <https://search.coe.int/cm?i=0912594880268339>

13. <https://search.coe.int/cm?i=091259488028b95b>

14. <https://www.coe.int/fr/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.15>

15. <https://www.coe.int/fr/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.-17>

16. <https://rm.coe.int/rapport-du-secretaire-general-du-conseil-de-l-europe-fr-version-finale/1680b5ad95>

examinés à l'occasion de tables rondes hybrides multipartites organisées en février 2026. Des éclairages supplémentaires y ont été apportés et ont contribué à l'élaboration des recommandations du rapport.

10. La section A du présent rapport thématique, qui fait suite à cette introduction, présentera un état des lieux du discours de haine fondé sur les SOGIESC, la section A1 étant consacrée aux normes internationales applicables en matière de droits humains et la section A2 à l'impact et au caractère intersectionnel du discours de haine. La section B analyse les mesures réglementaires et politiques prises par les États membres pour lutter contre le discours de haine envers les personnes LGBTI et les meilleures pratiques. Elle est structurée de la manière suivante : les poursuites ou les mesures réglementaires (B1), la protection ou la mise en œuvre des mesures réglementaires (B2) et la prévention (B3). Elle s'achève par une section de conclusion et des recommandations.

A. État des lieux

A 1. Normes internationales en matière de droits humains

11. La lutte contre le discours de haine, notamment à l'égard des personnes LGBTI, est de plus en plus perçue non seulement comme une question de protection des droits individuels, mais aussi comme essentielle à la sauvegarde de l'intégrité démocratique. À une époque marquée par une polarisation croissante, par la désinformation en ligne et par des tentatives délibérées de fracture du tissu social, les discours hostiles aux personnes LGBTI constituent de puissants vecteurs de renforcement des divisions au sein de la société. Dans ce contexte, la sphère numérique joue un double rôle : elle favorise la visibilité tout en constituant un espace de vulnérabilité où les communautés marginalisées sont exposées à des attaques virulentes et coordonnées. Face à ces défis, les États membres disposent d'un ensemble de normes internationales solides et en constante évolution. Les instruments du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne et des Nations Unies donnent des orientations régissant le discours de haine, la protection des victimes, la garantie de la liberté d'expression et la réponse à apporter aux risques systémiques dans les environnements numériques. Le présent chapitre recense ces cadres normatifs imbriqués et les replace dans une perspective stratégique afin de comprendre comment la lutte contre le discours de haine anti-LGBTI contribue à renforcer la résilience démocratique.

Conseil de l'Europe

12. La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme, la Convention)¹⁷ a été l'un des premiers instruments juridiques internationaux établissant la possibilité pour les personnes et les autres États de demander des comptes aux États membres du Conseil de l'Europe quant à leurs obligations de prévenir et de combattre le discours de haine, en particulier à l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), à l'article 10 (liberté d'expression) et à l'article 14 (interdiction de la discrimination).

17. <https://www.echr.coe.int/european-convention-on-human-rights>

13. Outre la Convention et les autres conventions juridiquement contraignantes, le Conseil de l'Europe a accès à plusieurs instruments représentant l'opinion collective de divers organes. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe formule régulièrement des Recommandations non contraignantes à l'intention des États membres visant à améliorer leurs législations, leurs politiques et leurs pratiques dans de nombreux domaines. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) élabore des Recommandations de politique générale (RPG) adressées aux gouvernements de tous les États membres. Elles contiennent des lignes directrices détaillées dont les responsables de l'élaboration des stratégies et des politiques nationales sont invités à s'inspirer. De même, les résolutions de l'Assemblée parlementaire (APCE) reflètent l'opinion majoritaire de ses membres. Bien que ces instruments ne soient pas juridiquement contraignants, ils peuvent être et ont été utilisés dans les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) et sont considérés comme des normes internationales.

Cour européenne des droits de l'homme

14. En amont du 70^e anniversaire de l'entrée en vigueur de la Convention, la Présidente de la Cour de l'époque, Siofra O'Leary, a déclaré qu'« en demandant des comptes aux États, la Cour cherche à préserver et favoriser la stabilité démocratique et l'État de droit à travers l'espace juridique du Conseil de l'Europe »¹⁸.
15. Comme l'indique un document d'orientation (non contraignant) sur les articles 8,13 (Droit à un recours effectif) et 14 de la Convention, la Cour considère que les déclarations qui propagent, incitent à, promeuvent ou justifient la violence, la haine ou l'intolérance envers une personne ou un groupe de personnes (« discours de haine ») menacent la cohésion sociale et constituent un risque de violence. Sa jurisprudence s'est principalement articulée autour de l'élargissement de la protection des individus en vertu de l'article 8, considéré isolément ou combiné avec l'article 14 et, exceptionnellement, en vertu de l'article 13. Dans le contexte de l'article 8, la Cour considère que tout stéréotype négatif concernant un groupe peut agir sur le sens de l'identité de ce groupe ainsi que sur les sentiments d'estime de soi et de confiance en soi de

18. CEDH 241 (2023) <https://www.echr.coe.int/w/70-years-since-the-european-convention-on-human-rights-entered-into-force-on-3-september-1953>

ses membres. En cela, il peut être considéré comme touchant à la vie privée des membres du groupe¹⁹.

16. La jurisprudence de la Cour distingue deux catégories de discours de haine : « les formes les plus graves du discours de haine qui, selon la Cour, relèvent de l'article 17 (interdiction de l'abus de droit) et, par conséquent, sont totalement exclues de l'application de la protection conférée en vertu de l'article 10 » et les formes « moins graves » du discours de haine qui, selon elle, ne sont pas totalement exclues de la protection de l'article 10, mais que les États contractants sont autorisés à restreindre »^{20, 21}.
17. L'affaire *Beizaras et Levickas c. Lituanie* (2020)²² a fait date dans le traitement du discours de haine envers les personnes LGBTI. La Cour a en effet conclu à un manquement aux obligations positives de l'État au titre de l'article 14 combiné avec l'article 8, mais aussi à une violation distincte de l'article 13, estimant que l'absence de reconnaissance de la motivation discriminatoire de ces crimes signifie que « les infractions motivées par des préjugés seraient inévitablement traitées de la même manière que les infractions ordinaires ne présentant pas ces connotations, et que l'indifférence qui en découlerait reviendrait pour les autorités à accepter les infractions inspirées par la haine, voire à s'en rendre complices ». Il est à noter que la Cour souscrit à l'avis référencé de la Cour constitutionnelle selon lequel « *les attitudes et stéréotypes prévalant pendant une période donnée chez la majorité des membres de la société ne sauraient servir de motifs aptes à justifier que des personnes fassent l'objet d'une discrimination uniquement à raison de leur orientation sexuelle ou qu'on limite le droit à la protection de la vie privée* ».

Autres affaires pertinentes :

Sur les responsabilités découlant des articles 3, 8, 11 et 14 de la Convention

18. Dans l'affaire *Association ACCEPT et autres c. Roumanie* (2021)²³, la Cour a conclu que les autorités avaient violé l'article 14 combiné avec l'article 8 par leur manquement à assurer le déroulement paisible d'une mani-

19. Thème clé – Articles 8, 13 et 14 Protection contre le discours de haine <https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/protection-contre-le-discours-de-haine>

20. *Lilliendahl c. Islande*, requête n° 29297/18, 12 mai 2020

21. Voir également le Guide sur l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme, notamment à la section 3 consacrée à l'homophobie https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_17_fre

22. *Beizaras et Levickas c. Lituanie*, requête n° 41288/15, 14 janvier 2020

23. *Association ACCEPT et autres c. Roumanie*, requête n° 19237/16, 1^{er} juin 2021

festation LGBT (la projection publique d'un film dont les protagonistes étaient les membres d'une famille homoparentale) en ne contenant pas suffisamment les contre-manifestants et en n'enquêtant pas efficacement sur les insultes et menaces homophobes proférées à l'encontre des participants lors de la manifestation.

19. Dans l'affaire *Genderdoc-M et M.D. c. République de Moldova* (2021)²⁴, la Cour a conclu à une violation de l'article 3 combiné avec l'article 14, renforçant ainsi l'obligation faite aux États d'enquêter activement sur les actes de violence commis contre des personnes LGBTI afin d'identifier les préjugés sous-jacents plutôt que d'attendre que les personnes concernées les qualifient explicitement de crimes de haine.
20. Dans l'affaire *Budinova et Chaprazov c. Bulgarie* (2021)²⁵, la Cour a conclu à une violation de l'article 8 combiné avec l'article 14, notant que l'obligation de protéger les individus contre tout discours de haine s'étend aux déclarations discriminatoires effectuées par des personnalités publiques exerçant une autorité politique et que le pouvoir institutionnel de l'auteur des déclarations renforce, plutôt qu'il n'atténue, la responsabilité qu'a l'État de prévoir un recours devant une juridiction civile.
21. Dans l'affaire *Oganezova c. Arménie* (2022)²⁶, la Cour a conclu au manquement des autorités à leur obligation d'assurer la protection de la requérante et de mener une enquête appropriée sur la campagne homophobe agressive menée contre une femme membre de la communauté LGBT et, par conséquent, à la violation de l'article 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants) combiné avec l'article 14.
22. Dans l'affaire *Nepomnyashchiy et autres c. Russie* (2023)²⁷, concernant des requérants LGBTI ayant engagé des procédures pénales et civiles contre des propos homophobes tenus par des responsables politiques russes, la Cour a conclu que, malgré l'argument des autorités selon lequel le droit russe ne prévoit pas de protection spécifique des personnes LGBTI en tant que groupe social, le droit européen en matière de droits humains impose néanmoins aux États d'assurer la protection des personnes visées par le discours de haine au titre du droit plus large au respect de la vie privée (article 8) et de l'interdiction de la discrimination (article 14).

24. *Genderdoc-M et M.D. c. République de Moldova*, requête n° 23914/15, 14 décembre 2021

25. *Budinova et Chaprazov c. Bulgarie*, requête n° 12567/13, 16 février 2021

26. *Oganezova c. Arménie*, requêtes n° 71367/12 et 72961/12, 17 mai 2022

27. *Nepomnyashchiy et autres c. Russie*, requêtes n° 39954/09 et 3465/17, 30 mai 2023

23. Dans l'affaire *Minyasan et autres c. Arménie* (2025)²⁸, la Cour a déclaré qu'il y a eu violation des articles 8 et 14 par les autorités arméniennes qui ont manqué à leur obligation de protection des militant-es, journalistes et chercheur-euses contre le discours de haine.

Sur l'applicabilité des protections découlant de l'article 10 de la Convention

24. Dans l'affaire *Jersild c. Danemark* (1994)²⁹, la Cour a souligné en particulier l'importance de la portée du discours pour apprécier la gravité de l'infraction, en reconnaissant « que les médias audiovisuels ont des effets souvent beaucoup plus immédiats et puissants que la presse écrite ».
25. Dans l'affaire *Pavel Ivanov c. Russie* (2007)³⁰, la Cour a déclaré irrecevable, en vertu de l'article 17, la requête d'un éditeur condamnée pour ses publications antisémites, estimant que la liberté d'expression visant à détruire les droits des autres est totalement exclue de la protection de la Convention et que le requérant ne peut bénéficier de la protection de l'article 10.
26. Dans l'affaire *Vejdeland et autres c. Suède* (2012)³¹, la Cour a souligné que le discours de haine contre des minorités sexuelles n'est pas protégé par l'article 10 s'il constitue une atteinte grave et préjudiciable à la dignité humaine. Examinant si les juridictions suédoises avaient violé l'article 10, la Cour a affirmé que « si [le libellé des tracts distribués par le requérant dans une école publique suédoise] n'appelait pas directement les individus à commettre des actes haineux, ces allégations revêtaient un caractère grave et nuisible », que « la haine n'implique pas nécessairement un appel à commettre un acte de violence » et que « l'ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'expression des requérants pouvait être raisonnablement considérée par les autorités comme nécessaire dans une société démocratique aux fins de la protection de la réputation et des droits d'autrui », considérant que les établissements scolaires sont des lieux particulièrement sensibles, car les tracts ont été distribués « dans les casiers de jeunes qui se trouvent à un âge où ils sont sensibles et impressionnables et où ils ne sont pas en mesure de choisir de refuser ou au contraire d'accepter ces tracts ».

28. *Minyasan et autres c. Arménie*, requête n° 59180/15, 7 janvier 2025

29. *Jersild c. Danemark*, requête n° 15890/89, 23 septembre 1994

30. *Pavel Ivanov c. Russie*, requête n° 35222/04, 20 février 2007

31. *Vejdeland et autres c. Suède*, requête n° 1813/07, 9 février 2012

27. Dans l'affaire *Delfi AS c. Estonie* (2015)³², première affaire dans laquelle la Cour a examiné la responsabilité des plateformes à l'égard des contenus publiés par les utilisateurs, la Cour a estimé que les tribunaux estoniens n'avaient pas violé l'article 10 en infligeant une amende au principal portail d'actualités du pays en raison du contenu des commentaires publiés par les utilisateurs sur ses articles. Elle a déclaré, d'une part, que le risque de préjudice lié aux contenus et communications publiés sur Internet est supérieur à celui qui est associé aux discours diffusés dans la presse, et, d'autre part, que l'intérêt économique du portail à publier des commentaires implique une responsabilité comparable à celle d'un éditeur d'une publication, même lorsque les commentaires sont entièrement générés par les utilisateurs.
28. Dans l'affaire *Sanchez c. France* (2023)³³, la Grande Chambre a étendu ce cadre de responsabilité au-delà des portails d'actualités professionnels pour l'appliquer également aux titulaires de comptes personnels, estimant que les tribunaux français n'avaient pas violé l'article 10 en condamnant un élu qui n'avait pas supprimé de son mur Facebook des propos haineux publiés par des tiers. La Cour a estimé qu'en rendant son compte accessible au public, le requérant avait assumé la responsabilité de son contenu et que son statut d'élu politique lui imposait un devoir de vigilance plus important quant au contenu diffusé sur sa plateforme.
29. Dans l'affaire *Lenis c. Grèce* (2023)³⁴, la Cour s'est demandé si les poursuites et la condamnation d'un haut dignitaire de l'Église orthodoxe de Grèce pour un article homophobe publié sur son blog constituait une violation de sa liberté d'expression en vertu de l'article 10, constatant que des propos niant l'humanité des personnes LGBTI et s'accompagnant d'incitations à la violence relèvent de l'article 17, statuant ainsi en faveur des autorités.

Documents juridiques du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

30. La Recommandation CM/Rec(2010)5³⁵ sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre est l'instrument paneuropéen le plus complet traitant spécifiquement des droits des personnes LGBT. Adoptée à l'unanimité

32. *Delfi AS c. Estonie*, requête n° 64569/09, 16 juin 2015

33. *Sanchez c. France*, requête n° 45581/15, 15 mai 2023

34. *Lenis c. Grèce*, requête n° 47833/20, 27 juin 2023

35. <https://www.coe.int/fr/web/sogi/rec-2010-5>

par le Comité des Ministres en mars 2010³⁶, elle prescrit des mesures concrètes à prendre par les États membres, notamment pour protéger les personnes LGBT contre le discours et le crime de haine (voir section 1) et est ainsi devenue un cadre de référence essentiel au niveau européen en matière de droits des personnes LGBT.

31. La Recommandation CM/Rec(2025)7³⁷ sur l'égalité des droits des personnes intersexes reconnaît l'expérience unique, les difficultés et les vulnérabilités auxquelles sont confrontées les personnes intersexes et appelle les États membres à intégrer les caractéristiques sexuelles dans les motifs protégés par la législation sur le crime de haine et sur le discours de haine, en veillant à étayer cette démarche par une collecte systématique de données et un suivi.
32. La Recommandation CM/Rec(2022)16³⁸ sur la lutte contre le discours de haine marque une évolution majeure dans l'approche de la réglementation sur le discours de haine adoptée par le Conseil de l'Europe. À la différence de la Recommandation CM/Rec(97)20³⁹ la précédant, qui portait principalement sur les discours racistes et xénophobes dans les médias traditionnels, l'instrument de 2022 propose un cadre complet et actualisé pour combattre le discours de haine dans un contexte marqué par son amplification dans l'environnement numérique, par les perturbations de la démocratie et par des préjudices intersectionnels. Elle reconnaît explicitement que le discours de haine peut viser des personnes « en raison de leurs caractéristiques personnelles ou de leur statut réels ou attribués » et établit une liste non exhaustive de caractéristiques protégées, élargissant ainsi son champ d'application.
33. La Recommandation CM/Rec(2018)2⁴⁰ sur les rôles et les responsabilités des intermédiaires d'internet précise que ceux-ci doivent exercer leurs activités dans le respect des droits humains, retirer les contenus haineux illégaux, coopérer avec les autorités et garantir le respect du droit à un recours effectif ainsi que la transparence.
34. La Recommandation CM/Rec(2026)1⁴¹ sur l'égalité et l'intelligence artificielle s'applique aux systèmes d'IA tout au long de leur cycle de vie. Incluant explicitement l'orientation sexuelle, l'identité et l'expression

36. <https://www.ilga-europe.org/report/second-review-of-the-committee-of-ministers-of-the-council-of-europe-recommendation-on-lgbt-rights-2018/>

37. <https://search.coe.int/cm?i=091259488028b95b>

38. <https://search.coe.int/cm?i=0912594880268339>

39. <https://search.coe.int/cm?i=09125948801c8620>

40. <https://search.coe.int/cm?i=091259488022ff4e>

41. <https://search.coe.int/cm?i=09125948802acd80>

de genre, ainsi que les caractéristiques sexuelles dans les caractéristiques personnelles auxquelles s'appliquent les obligations d'égalité, elle appelle les États membres à encourager les initiatives visant à étudier comment les systèmes d'IA peuvent être utilisés pour détecter, prévenir et combattre les discours de haine et pour veiller à ce que les cadres réglementaires et législatifs créent les conditions nécessaires en vue d'initiatives dans ce domaine et envisagent leur financement à un niveau adéquat. La recommandation présente ainsi l'intelligence artificielle à la fois comme facteur de risque d'amplification du discours de haine et comme un outil de protection potentiel, encourageant les États membres à mettre en place activement les conditions nécessaires à ce dernier usage.

35. La Recommandation CM/Rec(2026)2⁴² sur l'obligation de rendre des comptes en matière de violence à l'égard des femmes et des filles facilitée par la technologie inscrit cette violence dans une perspective plus large de violence fondée sur le genre. Elle reconnaît explicitement le rôle des formes intersectionnelles de discrimination dans l'aggravation de l'exposition aux préjudices et appelle les États membres à appliquer la recommandation à toutes les victimes de violence facilitée par la technologie.

Autres documents relatifs au discours de haine en ligne

36. Le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques (STE n°189)⁴³ étend le cadre de la Convention de Budapest aux propos racistes et xénophobes diffusés en ligne. Il constitue ainsi un fondement juridique permettant d'ériger en infraction pénale les catégories d'insultes en ligne constitutives d'un discours de haine, telles que mentionnées dans la recommandation CM/Rec(2022)16. Cependant, il ne couvre pas les motifs liés à l'orientation sexuelle, à l'identité de genre, à l'expression de genre et aux caractéristiques sexuelles.
37. La Note d'orientation sur la lutte contre la propagation de la désinformation et de la désinformation en ligne par le biais de la vérification des faits et de la conception de plateformes dans le respect des droits de l'homme⁴⁴, élaborée par le Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI) en 2023, traite de l'intersection entre la désinformation, les plateformes numériques et les obligations rela-

42. <https://search.coe.int/cm?i=09125948802acd84>

43. <https://rm.coe.int/1680081610>

44. <https://rm.coe.int/cdmsi-2023-15-note-d-orientation-msi-inf/1680add25f>

tives aux droits humains, reconnaissant la menace que ces contenus représentent pour le fonctionnement d'une société démocratique et la participation civique, et encourage les États membres et les plateformes à agir de manière responsable à l'égard de la désinformation en soulignant l'importance de promouvoir des informations exactes, fiables et améliorant la visibilité de sources d'informations fiables.

Recommandations de politique générale (RPG) de l'ECRI

38. Dans sa RPG n°15⁴⁵ de 2015, l'ECRI donne une définition du discours de haine incluant les stéréotypes négatifs, les insultes ou les menaces envers des personnes fondées sur des caractéristiques sexuelles, notamment l'orientation sexuelle et l'identité de genre (SOGI). Elle appelle également les États à apporter une réponse coordonnée et à incriminer de manière proportionnée les formes extrêmes de ces discours. La RPG n° 15 stipule que le discours de haine ciblant des personnes en raison de leur orientation sexuelle et de leur identité de genre soulève des préoccupations légitimes en matière d'application du droit et fournit un cadre pour une réponse sociétale appropriée.
39. La RPG n° 17⁴⁶ de 2023 de l'ECRI aborde, pour la première fois, les droits des personnes LGBTI en prenant en compte l'ensemble des SOGIESC et appelle à une action globale couvrant les domaines de la prévention, de la protection, de l'enquête, des poursuites et de la coordination des politiques structurelles. Complémentaire à la RPG n° 15, elle propose des orientations spécifiquement adaptées à la lutte contre le harcèlement dont sont victimes les personnes LGBTI, notamment dans l'environnement numérique et encourage des réformes des institutions intégrant une perspective intersectionnelle.

Résolutions de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe

40. La Résolution 1728 (2010)⁴⁷ affirme que le discours de haine fondé sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre est incompatible avec la législation sur les droits humains, et appelle les États membres à le condamner et à protéger les personnes LGBT, dans le respect de

45. <https://www.coe.int/fr/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.15>

46. <https://www.coe.int/fr/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.-17>

47. <https://pace.coe.int/fr/files/17853/html>

l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Résolution 2048 (2015)⁴⁸ de l'APCE, en particulier, met en lumière pour la première fois les personnes transgenres en tant que groupe devant bénéficier d'une protection spécifique et appelle les États membres à recueillir et à analyser systématiquement les données, notamment en assurant un suivi du discours de haine transphobe reconnu comme une catégorie à part entière.

41. La Résolution 2417 (2022)⁴⁹ de l'APCE témoigne également d'une évolution de la réflexion sur le phénomène systémique et d'ampleur croissante que représente le discours de haine en Europe. Elle reconnaît que le discours de haine dirigé contre les personnes LGBTI fait peser une menace directe sur la démocratie et sur les droits fondamentaux et recommande que tous les motifs SOGIESC soient pris en compte dans la législation, y compris dans la législation pénale.
42. La Résolution 470 (2021)⁵⁰ du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur la protection des personnes LGBTI dans le contexte de la montée des discours de haine et de la discrimination à leur égard souligne la nécessité cruciale de protéger les droits et l'égalité des personnes LGBTI afin de sauvegarder la démocratie, tout en appelant les collectivités locales et régionales à mettre en œuvre des codes de conduite clairs interdisant les discours de haine fondés sur les motifs SOGIESC.

Autres documents pertinents du Conseil de l'Europe

43. En 2023, les chef-fes d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe, réunis à l'occasion de leur 4e Sommet, ont adopté la Déclaration de Reykjavik, par laquelle ils et elles s'engageaient en faveur des 10 Principes de Reykjavik pour la démocratie. Conformément au Principe 10, ils et elles garantiront une participation pleine, égale et significative à la vie politique et publique pour tous, en particulier pour les femmes et les filles, sans violence, peur, harcèlement, discours et crimes de haine, ainsi que sans discrimination fondée sur quelque motif que ce soit⁵¹.
44. En 2024, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a lancé un processus de consultation qui a abouti à l'élaboration du rapport 2025 intitulé

48. <https://pace.coe.int/fr/files/21736/html>

49. <https://pace.coe.int/fr/files/29712/html>

50. <https://rm.coe.int/resolution-470-2021-fr-la-protection-des-personnes-lgbti-commission-de/1680a2df8f>

51. <https://rm.coe.int/4e-sommet-des-chefs-d-etat-et-de-gouvernement-du-conseil-de-l-europe/1680ab40c0>

«Vers un nouveau pacte démocratique pour l'Europe»⁵². Il souligne notamment que, dans un contexte marqué par la montée de la désinformation, la polarisation et les menaces numériques qui pèsent sur la démocratie, «le discours de haine demeure l'une des forces les plus corrosives qui sapent la cohésion sociale et les valeurs démocratiques».

Normes pertinentes de l'UE

Droit primaire

45. La Charte des droits fondamentaux de l'UE⁵³ ne mentionne ni ne définit explicitement le discours de haine, mais elle interdit la discrimination fondée sur divers motifs, dont l'orientation sexuelle à l'article 21, l'article 1 (sur la dignité humaine) et l'article 7 (sur le respect de la vie privée et familiale). La Charte constitue le premier instrument international interdisant explicitement la discrimination fondée sur «l'orientation sexuelle» à l'article 21(1)⁵⁴. Cependant, la Charte s'applique aux institutions de l'UE ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union, et elle n'a pas pour effet d'étendre les compétences de l'UE ni de constituer une base juridique autonome pour l'action de l'UE dans ce domaine.
46. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) mentionne l'orientation sexuelle dans les caractéristiques protégées en vertu de l'article 19 (sur la non-discrimination)⁵⁵. Le discours de haine et le crime de haine ne font pas partie des domaines de criminalité revêtant un degré de gravité et une dimension transfrontière pour lesquels le Parlement européen et le Conseil peuvent établir des règles minimales relatives à la définition des infractions et des sanctions. Ces domaines sont énumérés à l'article 83(1)⁵⁶.
47. La Commission européenne a déclaré que toutes les formes de haine, notamment le discours de haine, sont incompatibles avec les valeurs

52. <https://www.coe.int/fr/web/secretary-general/report-2025>

53. Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000/C 364/01) https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf

54. De Groot and Immenkamp 2025: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/767219/EPRS_BRI\(2025\)767219_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/767219/EPRS_BRI(2025)767219_EN.pdf)

55. La liste actuelle inclut les domaines de criminalité suivants: le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic illicite de drogues, le trafic illicite d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et la criminalité organisée. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E083>

56. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E083>

communes et les droits fondamentaux de l'UE⁵⁷. En décembre 2021, elle a adopté une communication⁵⁸ proposant d'étendre la liste des domaines de criminalité visés à l'article 83(1) du TFUE⁵⁹ aux discours de haine et aux crimes de haine. L'objectif était d'inciter le Conseil à adopter une décision qui permettrait à la Commission d'améliorer la législation secondaire sur la lutte contre le discours et le crime de haine dans l'UE. À l'heure où ce rapport est rédigé, cette proposition a reçu le soutien du Parlement européen en janvier 2024, mais l'obtention d'un consensus au Conseil s'est révélée difficile⁶⁰. La communication s'articule explicitement autour des menaces pesant sur les valeurs communes de l'Union européenne, l'État de droit et la démocratie. La logique qui sous-tend l'élargissement des compétences de l'UE comprend la fragmentation des approches nationales, qui affaiblit la capacité de l'Union à lutter contre les campagnes de discours de haine transfrontières qui exploitent les plateformes numériques pour polariser les sociétés.

Législation secondaire

48. Conformément à la Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil, le droit de l'UE érige en infraction pénale le discours de haine et le crime de haine⁶¹, mais uniquement sur la base d'un ensemble restreint de caractéristiques⁶² qui n'inclut pas à ce stade l'orientation sexuelle, l'identité et l'expression de genre ni les caractéristiques sexuelles⁶³. Bien que les motifs SOGIESC ne soient pas pris en compte, l'approche consistant à imposer aux États de légiférer sur le discours de haine en fonction de motifs définis établit un modèle déterminant pour la codification dans le droit des caractéristiques protégées au moyen d'instruments

57. Immenkamp 2024a. <https://epthinktank.eu/2024/11/04/criminalisation-of-hate-speech-and-hate-crime-in-selected-eu-countries/>; Commission européenne https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/combating-hate-speech-and-hate-crime_en

58. Communication de la Commission européenne <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52021DC0777>

59. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:fr:PDF>

60. Parlement européen 2025. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-protecting-our-democracy-upholding-our-values/file-hate-crimes-and-hate-speech>

61. Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_framw/2008/913/oj/eng

62. la race, la couleur, la religion, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique.

63. Immenkamp 2024b. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762389/EPRS_BRI\(2024\)762389_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762389/EPRS_BRI(2024)762389_EN.pdf)

d'harmonisation. Il serait envisageable d'étendre ce type de modèle aux motifs SOGIESC à l'occasion de révisions ultérieures.

49. À la différence de la décision-cadre de 2008, la Directive de 2012 sur les droits des victimes⁶⁴ s'applique à tous les crimes. La Directive ne définit ni ne criminalise en elle-même aucun comportement. Son champ d'application dépend de la qualification des actes concernés en tant qu'infractions pénales au regard du droit national de l'État membre concerné. Par le biais d'une logique fondée sur les besoins individuels, la Directive impose que des évaluations personnalisées soient effectuées dans tous les cas afin de déterminer les besoins spécifiques de protection des victimes d'infractions pénales et de déterminer si, et dans quelle mesure, elles pourraient bénéficier de mesures spécifiques au cours de la procédure pénale en raison de leur particulière vulnérabilité à la victimisation secondaire et répétée, ainsi qu'aux intimidations et aux représailles. À cet égard, les victimes de violences fondées sur le genre, les victimes de violences sexuelles et les victimes de crimes de haine, y compris les personnes LGBTI, doivent être dûment prises en considération. Au fil du temps, l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a ainsi indiqué dans son avis que « lors de la mise en œuvre de la directive victimes et lorsqu'il est question des droits des victimes d'infraction fondée sur un motif discriminatoire, les États membres de l'UE devraient interpréter la notion de « discrimination » par rapport à toutes les caractéristiques protégées en vertu de l'article 21 de la Charte »⁶⁵, dont l'orientation sexuelle. La révision provisoirement approuvée de la Directive relative aux droits des victimes renforcera davantage les droits de toutes les victimes d'infractions pénales. En particulier, les personnes LGBTIQ+ victimes d'infractions pénales bénéficieront d'une amélioration de l'évaluation individuelle, qui mentionne explicitement l'orientation sexuelle comme motif de discrimination intersectionnelle à prendre en compte dans les caractéristiques personnelles de la victime concernée. La Directive révisée fait l'objet d'une adoption formelle par les co-législateurs européens. Une fois adoptée, les États membres devront transposer ses dispositions dans leur droit national dans un délai de deux ans, à l'exception de celles relatives à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication, pour lesquelles le délai de transposition sera de quatre ans.

64. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32012L0029>

65. Avis de la FRA – 2/2013 – Décision-cadre sur le racisme et la xénophobie https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-opinion-2-2013_framework-decision_racism-xenophobia_fr_0.pdf

50. La directive de 2024 sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique⁶⁶ traite de la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes. Elle constitue une avancée significative dans l'ensemble des lois de l'UE relatives au discours de haine, en ce qu'elle érige en infraction pénale le discours de haine fondé sur le genre. En s'écartant de la liste restreinte des caractéristiques protégées figurant dans la Décision-cadre de 2008, elle crée un précédent en matière d'extension des caractéristiques protégées en droit pénal de l'UE. Elle permet d'envisager que la future intégration des motifs SOGIESC dans l'architecture pénale européenne puisse donner lieu à des actions en justice, en reconnaissant notamment la pertinence de la discrimination intersectionnelle et en mentionnant explicitement les personnes LGBTI dans ce contexte. Bien qu'elle ne définisse pas le terme « genre », la décision de faire référence au « genre » plutôt qu'au « sexe » laisse aux États membres une marge d'interprétation permettant d'étendre la protection aux personnes transgenres, non binaires et intersexes. La Directive reconnaît également que le discours de haine ne se limite pas à des expressions isolées, mais constitue un élément central de la violence fondée sur le genre, en particulier sous sa forme en ligne.
51. Le Règlement sur les services numériques (Digital Services Act – DSA)⁶⁷ de l'Union européenne définit les obligations procédurales imposées aux plateformes en matière de gestion des risques systémiques, notamment ceux liés à la diffusion de contenus illicites et aux atteintes aux droits fondamentaux, ce qui signifie que tout discours de haine rendu illégal en vertu du droit de l'UE ou du droit national doit être combattu par les plateformes par la mise en place de mécanismes spécifiques. Avant lui, un Code de conduite sur la lutte contre les discours de haine illégaux⁶⁸ avait été adopté et signé en 2016 par les principales plateformes de réseaux sociaux qui s'engageaient dans ce cadre à participer à des exercices annuels de suivi. Les révisions apportées en 2018 à la directive « Services de médias audiovisuels »⁶⁹ étendent la réglementation de l'UE relative au contenu aux plateformes de partage de vidéos (qui sont différentes des très grandes plateformes en ligne couvertes par le DSA). Elle impose aux plateformes de protéger les utilisateurs contre tout discours de haine fondé sur l'un quelconque des motifs visés à l'ar-

66. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32024L1385>

67. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act_en

68. Commission européenne <https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr/library/code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online>

69. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32018L1808>

ticle 21 de la Charte, indépendamment du motif sur lequel est fondée la victimisation, afin de combattre le discours de haine de manière globale. Elle ouvre également la voie à d'autres actions dépassant le cadre du droit pénal, par lesquelles la co-régulation et les mécanismes de responsabilité des pouvoirs publics peuvent influencer sur les normes.

52. En 2025, le Code de conduite révisé sur la lutte contre les discours de haine illégaux en ligne⁷⁰ a été intégré dans le cadre réglementaire du DSA, renforçant l'impact du Code de conduite+. Il a précisé les conséquences du non-respect du règlement et exigé que les données nationales soient ventilées par caractéristique, telle que la « race »⁷¹, l'origine ethnique, la religion, l'identité de genre ou l'orientation sexuelle⁷².
53. Le plan d'action 2026 de la Commission européenne contre le cyberharcèlement, « Plus forts ensemble avec une sécurité en ligne accrue »⁷³, définit le cyberharcèlement comme un comportement, rendu possible par des technologies numériques, dont l'intention ou l'effet est principalement d'humilier, d'exclure socialement, d'injurier, de harceler ou de nuire, de manière répétée ou continue, et qui cible en particulier des jeunes ou des enfants. Il reconnaît en outre que le cyberharcèlement et les infractions de haine peuvent se recouper lorsque le cyberharcèlement est motivé par la haine, incite à la violence ou à la haine, ou vise des personnes en raison de caractéristiques protégées.

Résolutions du Parlement européen

54. En 2019, le Parlement européen a adopté la Résolution sur la discrimination publique et le discours de haine à l'égard des personnes LGBTI, notamment les « zones sans LGBTI »⁷⁴, qui condamne le discours de haine en ligne et hors ligne fondé sur les motifs SOGIESC et appelle les États membres à développer des mécanismes de signalement des discours motivés par la haine et à garantir que chaque cas de discours haineux fasse véritablement l'objet d'une enquête, de poursuites et d'un procès.

70. Commission européenne 2025 <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/code-conduct-countering-illegal-hate-speech-online>

71. Tous les êtres humains appartenant à la même espèce, le Comité des Ministres rejette, comme le fait la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), les théories fondées sur l'existence de différentes « races ». Il emploie toutefois, dans ce document, le terme « race » afin de garantir que les personnes qui sont généralement et faussement perçues comme « appartenant à une autre race » sont incluses dans la protection contre la discrimination fondée sur la « race ».

72. DNS.PT 2025 <https://www.pt.pt/en/blog/code-of-conduct-plus-hate-speech/>

73. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52026DC0071>

74. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IP0101>

Plans d'action et stratégies

55. En 2020, la Commission a adopté la toute première stratégie en faveur de l'égalité des personnes LGBTIQ pour la période 2020-2025⁷⁵. Sous la devise « Union de l'égalité » et en se fondant sur les droits fondamentaux à l'égalité et à la non-discrimination, cette stratégie reposait sur quatre piliers, dont l'un consistait à garantir la sécurité des personnes LGBTIQ et à les protéger ainsi contre le discours de haine et le crime de haine⁷⁶. En 2025, la deuxième stratégie en faveur de l'égalité de traitement à l'égard des personnes LGBTIQ+ pour la période 2026-2030⁷⁷ a été adoptée. Son premier pilier s'articule autour de la protection contre la discrimination, le harcèlement et la violence. Elle note que « les personnes LGBTIQ+ et les femmes sont de plus en plus souvent la cible de discours anti-genre en ligne, souvent dans le cadre de manipulations de l'information et d'ingérences étrangères et de campagnes de désinformation menées depuis l'étranger », souligne que les acteurs étrangers sont de mieux en mieux financés et utilisent ce type d'activités pour manipuler l'opinion publique, alimenter la polarisation et s'ingérer dans les processus démocratiques dans l'UE et dans le monde et que ces activités constituent une menace directe pour les valeurs fondamentales de l'UE que sont l'égalité, le respect de la dignité humaine et la non-discrimination ». La Stratégie de lutte contre le racisme pour la période 2026-2030, adoptée en janvier 2026, s'attaque également au discours de haine et au crime de haine et en fait des grandes priorités en matière d'application de la loi. Elle adopte explicitement une approche intersectionnelle de la discrimination, complétant les stratégies spécifiques aux personnes LGBTI⁷⁸.
56. Le Plan d'action pour la démocratie européenne (2020) de l'UE⁷⁹ considère le discours de haine et la désinformation comme des vecteurs indissociables susceptibles de porter atteinte à la participation démocratique, dans la mesure où ils peuvent dissuader les personnes d'exprimer leurs opinions et de participer aux discussions en ligne. Ce faisant, il redéfinit la lutte contre le discours de haine fondé sur les motifs SOGIESC comme un impératif démocratique, et non comme un ensemble de protections limité à des identités spécifiques. Le Bouclier

75. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52020DC0698>

76. Molter 2022. <https://beobachtungsstelle-gesellschaftspolitik.de/f/58c1a1e9f7.pdf>

77. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0725>

78. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/anti-racism-strategy_en

79. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52020DC0790>

européen pour la démocratie (2025) constitue la nouvelle approche stratégique de l'UE visant à protéger et à promouvoir la démocratie au sein de l'Union, et à permettre aux Européen·nes de participer activement et en toute sécurité à la vie démocratique de l'UE.

Normes des Nations Unies

57. Les conventions des Nations Unies ayant force obligatoire sont peu nombreuses à reconnaître explicitement le discours de haine visant les personnes LGBTI. Le système des droits humains des Nations Unies a toutefois mis en place progressivement un cadre normatif reconnaissant que le discours de haine constitue à la fois une atteinte à la dignité humaine et une menace pour la participation démocratique.
58. L'interdiction en droit international de l'incitation à la haine trouve son origine dans l'article III (c) de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (1948)⁸⁰ qui érige en infraction pénale l'incitation directe et indirecte à commettre le génocide, à titre de délit en soi, indépendamment de la réalisation effective du génocide.
59. Ce principe a été étendu à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD)⁸¹ dont l'article 4 impose aux États parties de déclarer délits punissables par la loi toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale, toute incitation à la discrimination raciale, ainsi que tous actes de violence dirigés contre toute race ou tout groupe de personnes. Si le champ d'application de la CERD n'englobe pas les caractéristiques SOGIESC, il crée un précédent essentiel ancrant le principe selon lequel les États ont l'obligation positive d'interdire et de traduire en justice les expressions les plus graves de la haine.
60. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)⁸² souligne l'antagonisme existant initialement en droit international entre, d'une part, la liberté d'expression (article 19) et, d'autre part, l'interdiction de l'incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence (article 20(2)). L'Observation générale no 34 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies⁸³ précise le lien entre ces deux articles, en

80. <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/convention-prevention-and-punishment-crime-genocide>

81. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/cerd.pdf>

82. <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

83. <https://docs.un.org/fr/CCPR/C/GC/34>

affirmant que des restrictions à la liberté d'expression sont permises lorsqu'elles ont trait à des incitations à la haine et répondent aux trois critères de nécessité, de motif légitime et de proportionnalité.

61. Le Plan d'action de Rabat de 2012⁸⁴ précise comment les États membres doivent interpréter l'article 20(2) du PIDCP et élabore ainsi une norme internationale pour évaluer la gravité du discours de haine à partir d'un examen en six étapes qui comporte la probabilité d'un passage à l'acte. Il ouvre la voie à la réglementation des espaces numériques en soulignant que le discours de haine peut se propager rapidement sur les plateformes en ligne.
62. L'Expert indépendant sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre (SOGI) n'a jamais cessé de définir le discours de haine, en particulier en ligne, comme un facteur structurel de violence, d'exclusion et de marginalisation au sein des démocraties.
63. Le rapport de 2021 intitulé « Droit et inclusion » (A/HRC/47/27)⁸⁵ décrit le genre comme une construction sociale et souligne que les discours de haine, en particulier en ligne, sont directement liés à l'augmentation des crimes de haine visant les personnes LGBTI, en renvoyant explicitement aux outils de référence pour l'élaboration de cadres réglementaires que sont le Plan d'action de Rabat et la Stratégie et le Plan d'action des Nations Unies sur le discours de haine. Le Rapport de l'Expert indépendant A/77/235 de 2022⁸⁶ établit un lien entre la discrimination fondée sur les SOGI et les obstacles structurels ainsi que l'exclusion institutionnelle. Le rapport de la Rapporteuse spéciale sur la liberté d'expression (A/HRC/47/25)⁸⁷ examine les menaces que la désinformation fait peser sur la démocratie et les mécanismes favorisant sa propagation rapide dans les environnements en ligne. Il met également en évidence l'effet dissuasif de la désinformation, en montrant comment des campagnes ciblant une identité, présentée comme une idéologie, ont alimenté la discrimination, l'hostilité et la violence à l'égard des minorités et des groupes marginalisés, tout en réduisant au silence les acteurs de la société civile et les défenseurs des droits humains par des activités préjudiciables coordonnées.

84. <https://www.ohchr.org/fr/documents/outcome-documents/rabat-plan-action>

85. <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc4727-law-inclusion-report-independent-expert-sexual-orientation-and>

86. <https://docs.un.org/fr/A/77/235>

87. <https://www.ohchr.org/fr/documents/thematic-reports/ahrc4725-disinformation-and-freedom-opinion-and-expression-report>

64. La Stratégie et le Plan d'action 2019 des Nations Unies sur le discours de haine⁸⁸ visent à s'attaquer aux causes profondes du discours de haine, qui représente une menace pour la cohésion sociale, tout en préservant la liberté d'expression. Ils soulignent clairement que cette action ne constitue pas une menace pour la liberté d'expression. Ils font également référence de manière explicite au discours de haine fondé sur l'identité que le Secrétaire général des Nations Unies a clairement relié à la nécessité de protéger les personnes LGBTI dans son message de 2019 prononcé à l'occasion de la réunion du Groupe restreint des Nations Unies, où il distingue la liberté d'expression de la permission de proférer des propos haineux⁸⁹.
65. Les Principes pour la gouvernance des plateformes numériques (2023)⁹⁰ établis par l'UNESCO mettent l'accent sur la transparence, l'atténuation des risques et la responsabilité des plateformes dans leur manière de lutter contre le discours de haine et la désinformation au sein d'une démocratie. Le document attire l'attention explicitement sur l'impact disproportionné qu'a le discours de haine en ligne sur les communautés marginalisées.

Autres normes

66. Bien qu'ils ne soient pas juridiquement contraignants en eux-mêmes, les Principes de Yogyakarta (2006) et les Principes de Yogyakarta plus 10 (2017)⁹¹ constituent un guide pour les États, les tribunaux et la société civile dans l'application de la législation internationale en matière de droits humains aux motifs SOGIESC. Le Principe 36, en particulier, rend compte d'une meilleure compréhension des violations fondées sur l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles, ainsi que de la montée des discours de haine en ligne. Il précise les obligations des États qui doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir, traiter et éliminer les discours de haine fondés sur les SOGIESC⁹².

88. <https://www.un.org/fr/hate-speech/un-strategy-and-plan-of-action-on-hate-speech>

89. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2019-09-24/secretary-generals-message-the-un-core-group-meeting-ending-hate-speech-against-lgbt-people-social-and-traditional-media-freedom-of-speech-vs-license-hate>

90. <https://www.unesco.org/en/internet-trust/guidelines>

91. <https://yogyakartaprinciples.org/principles-fr/>

92. Les Principes de Yogyakarta sont également énoncés au § 57 de l'exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine, en référence à la liste des motifs et normes sur la criminalisation du discours de haine.

A2. Impact et intersectionnalité du discours de haine

67. Le discours de haine visant les personnes LGBTI, fondé sur leur orientation sexuelle, sur leur identité et expression de genre et sur leurs caractéristiques sexuelles, se propage fréquemment dans le cadre de campagnes de désinformation. Lorsque ces récits présentent les droits humains des personnes LGBTI comme une menace pour l'ordre public ou les valeurs traditionnelles, ils contribuent à normaliser leur exclusion de la vie sociale et civique. Cela a pour effet de compromettre la capacité des États à respecter leurs obligations de protection, car le sous-signalment des incidents et la sous-application des lois traduisent - et amplifient - le recul de la reconnaissance institutionnelle des personnes LGBTI en tant que titulaires de droits⁹³.
68. Il importe de ne pas qualifier la situation actuelle concernant le discours de haine fondé sur les SOGIESC de retour de bâton, une expression suggérant un mouvement de réaction temporaire du pendule politique. Cette vision repose sur une approche téléologique du progrès en matière de droits humains, supposé linéaire et auto-correcteur. Le discours de haine fondé sur les SOGIESC, en particulier le discours de haine transphobe, est employé activement aujourd'hui comme un outil d'érosion démocratique⁹⁴.
69. L'ampleur et la fréquence de l'exposition à ces récits haineux aggravent ces effets. La troisième enquête de la FRA sur les LGBTIQ⁹⁵ fait état d'une exposition courante et de grande ampleur à des cadres de désinformation véhiculant la « propagande LGBTIQ » ou « l'idéologie du genre » et présentant les personnes LGBTI comme une menace pour les valeurs traditionnelles : 76 % et 75 % des personnes interrogées déclarent respectivement y être confrontées souvent ou toujours. Un grand nombre de personnes signalent également être exposées régulièrement à des allégations présentant les personnes LGBTI comme contre nature ou

93. <https://rm.coe.int/ecri-2021-annual-report-24052021-fra/1680a6a6d4> ; <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/fiert%C3%A9-vs.-indignit%C3%A9-la-manipulation-politique-de-l-homophobie-et-de-la-transphobie-en-europe> ; FRA. 2024. LGBTIQ equality at a crossroads: progress and challenges https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-lgbtq-equality_en.pdf

94. <https://equalrightscoalition.org/wp-content/uploads/2026/02/Anti-Gender-Background-Paper-ERC-Conference-Material-EN.pdf>

95. FRA. 2024. LGBTIQ equality at a crossroads: progress and challenges https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-lgbtq-equality_en.pdf

comme des malades mentales (64 %), comme une menace sexuelle (52 %) ou employant d'autres qualificatifs péjoratifs (63 %). Il est particulièrement préoccupant de constater que 38 % des personnes interrogées déclarent être souvent ou toujours confrontées à des appels à la violence. Dans un environnement informationnel où la visibilité dépend de la portée et de la répétition des messages, les effets cumulatifs d'une telle exposition façonnent la perception du public quant à ce qui est considéré comme un discours légitime, une présence légitime et des revendications légitimes à des droits.

Impact sur les victimes

70. Le discours de haine fondé sur les SOGIESC provoque des souffrances psychologiques documentées. L'exposition à ce type de discours est associée à une intensification de la peur et à une hypervigilance, ainsi qu'à des taux plus élevés d'anxiété, de dépression et d'idées suicidaires. La victimisation n'est pas répartie de manière uniforme. L'opposition actuelle bien organisée aux droits des LGBTI cible de manière disproportionnée les personnes transgenres et non binaires, ainsi que les jeunes, qui sont davantage exposées à la discrimination, à la violence, à la pauvreté, au sans-abrisme et à l'emploi précaire⁹⁶. Selon l'enquête 2024 de la FRA sur les personnes LGBTIQ, 12 % de l'ensemble des personnes LGBTIQ interrogées ont déclaré avoir eu souvent ou toujours des idées suicidaires au cours de l'année écoulée. Ce chiffre atteignait 31 % chez les jeunes répondant·es âgées de 15 à 17 ans, 24 % chez les femmes trans, 28 % chez les hommes trans, et 22 % chez les personnes non binaires et de genre variant⁹⁷.
71. Les préjudices psychologiques et comportementaux causés par le discours de haine fondé sur les SOGIESC sont largement documentés dans les instruments normatifs du Conseil de l'Europe, notamment dans la Recommandation CM/Rec(2022)16 et dans le troisième rapport thématique sur la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2010)5, ainsi que dans les conclusions et documents stratégiques

96. <https://rm.coe.int/resume-et-recommandations-du-document-thematique-droits-humains-et-ide/1680aed5ce>

97. FRA. 2024. LGBTIQ equality at a crossroads: progress and challenges https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-lgbtqi-equality_en.pdf (L'égalité des personnes LGBTIQ à la croisée des chemins: progrès et défis)

de ses organes de suivi, tels que les Recommandations de politique générale n° 15 et n° 17 de l'ECRI et les rapports par pays⁹⁸.

Impact sur la société : cohésion sociale et accès à la sphère publique

72. Le faible taux de signalement des incidents liés à des discours de haine traduit la dimension institutionnelle de ce préjudice. Selon les données de l'enquête de la FRA, 60 % des personnes interrogées ont connaissance des organismes de promotion de l'égalité compétents et des mécanismes de traitement des plaintes, mais les taux de signalement restent faibles (18%)⁹⁹. Le discours de haine provoque également des modifications du comportement que les autorités peuvent interpréter à tort comme une faiblesse de la demande. Lorsque de faibles taux de signalement rendent un problème statistiquement invisible, les autorités peuvent en conclure à tort que les besoins sont satisfaits. Les données des enquêtes montrent systématiquement que les personnes LGBTI modifient leur comportement en réaction à une menace perçue : elles changent leur façon de s'habiller, de parler, les lieux qu'elles fréquentent et évitent les services publics, non pas parce qu'elles n'en ont pas besoin, mais parce que le coût de la visibilité est jugé trop élevé. Cet effet dissuasif est une conséquence directe du discours de haine et il rend l'exercice des droits tributaire d'une autocensure préalable. La même dynamique s'observe dans l'accès aux soins de santé, à l'aide à l'éducation et à d'autres mécanismes de protection, où une hostilité perçue ou une expérience antérieure de discrimination se manifeste par des comportements d'évitement que les autorités risquent, là encore, d'interpréter à tort comme une faiblesse de la demande¹⁰⁰.
73. Au niveau sociétal, le discours de haine fondé sur les SOGIESC fragilise la cohésion sociale en limitant l'égalité de participation des personnes LGBTI à

98. Conseil de l'Europe, 2024, Droit au meilleur état de santé possible et à l'accès aux soins (2024). Le Comité des Ministres a reconnu des dynamiques analogues dans des travaux connexes : la Recommandation CM/Rec(2010)5 CM/Rec(2026)2 sur l'obligation de rendre des comptes en matière de violence à l'égard des femmes et des filles facilitée par la technologie souligne que le silence, l'exclusion ou l'intimidation des personnes visées fait peser une menace sur la dignité humaine, mais aussi sur les processus démocratiques.

99. FRA. 2024. LGBTIQ equality at a crossroads : progress and challenges https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-lgbtiq-equality_en.pdf (*L'égalité des personnes LGBTIQ à la croisée des chemins : progrès et défis*)

100. CM(2023)126 Section IV.

la vie publique¹⁰¹. Il a pour effet principal la délégitimation : la présence et les droits des personnes LGBTI sont présentés comme des sujets de controverse ou de débat public, et non comme des droits humains fondamentaux garantis à toute personne en vertu des normes internationales et européennes¹⁰². Ce processus compromet la capacité des individus à s'exprimer librement dans les contextes civiques, éducatifs et culturels, et limite leur participation à la vie publique en jouant sur la peur plutôt que sur des restrictions juridiques formelles.

74. Lorsque le discours de haine se répand et persiste, le retrait de l'espace public devient une réaction sociale bien établie, largement décrite¹⁰³. Les personnes concernées réduisent leur participation à des événements publics, évitent les espaces communautaires, se désengagent des organisations de la société civile et abandonnent les fonctions publiques. La troisième enquête de la FRA sur les personnes LGBTIQ confirme l'ampleur de cette dynamique : plus de la moitié des personnes interrogées (59%) déclarent que la violence a progressé dans leur pays et 53 % signalent une hausse des préjugés ou de l'intolérance – des chiffres qui atteignent 70 % chez les femmes trans et 65 % chez les personnes non binaires et présentant une variance de genre¹⁰⁴. Ces effets cumulatifs entraînent un resserrement de la sphère publique, qui devient moins représentative, moins pluraliste et plus encline à consolider des normes d'exclusion.
75. La rapidité et l'imprévisibilité avec lesquelles le discours de haine en ligne peut s'intensifier aggravent ces effets. Les contenus haineux se diffusent rapidement sur les plateformes de réseaux sociaux et les applications de messagerie, donnant lieu à de nouvelles formes de harcèlement coordonné. Les conséquences peuvent être graves et résultent généralement de contenus qui ne sont ni très élaborés ni explicitement violents. En 2022, trois adolescents se sont suicidés après avoir subi un harcèlement motivé par la haine, déclenché par une tendance TikTok

101. <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/fiert%C3%A9-vs.-indignit%C3%A9-la-manipulation-politique-de-l-homophobie-et-de-la-transphobie-en-europe>

102. Assemblée générale des Nations Unies, *Protection contre la violence et la discrimination liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre* identité (2021) <https://docs.un.org/fr/A/76/152>

103. FRA, LGBTIQ Equality at a Crossroads : Progress and Challenges (2024). Les données d'enquête indiquent qu'une proportion significative des personnes LGBTIQ interrogées dans les États membres de l'UE évitent souvent ou toujours certains lieux par crainte d'agression, et que la plupart d'entre elles s'abstiennent de toute marque d'affection en public pour la même raison, même si la société est globalement plus ouverte en matière d'identité.

104. FRA. 2024. LGBTIQ equality at a crossroads: progress and challenges https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-lgbtqi-equality_en.pdf (*L'égalité des personnes LGBTIQ à la croisée des chemins : progrès et défis*)

incitant les utilisateurs à « aboyer » sur les personnes LGBTI. La banalité de cet élément déclenchant – un geste viral ne nécessitant ni organisation, ni idéologie, ni menace explicite – illustre à la fois l'imprévisibilité des préjudices en ligne et l'inadéquation des mécanismes de réponse pour détecter des contenus coordonnés ou explicitement violents. Un discours de haine qui n'atteint pas les seuils de gravité classiques peut néanmoins être délétère¹⁰⁵.

76. L'exclusion n'est pas répartie de manière uniforme. Les données factuelles montrent systématiquement que les personnes trans et non binaires sont exposées, de manière disproportionnée, à des niveaux de harcèlement et de menaces plus élevés ; alors que le taux de harcèlement global s'établit à 55 %, il atteint 77 % chez les femmes trans et 72 % chez les hommes trans¹⁰⁶. Sur le plan stratégique, cette asymétrie s'explique par la fonction normative de ce ciblage. Lorsque l'existence des personnes trans est considérée comme un sujet de controverse dans l'opinion publique, il devient d'autant plus facile de stigmatiser la non-conformité de genre ou des modèles familiaux non normatifs. Le discours de haine est donc un mécanisme permettant de repousser les frontières de l'acceptabilité sociale, dont les conséquences dépassent largement les groupes directement visés.

Impact institutionnel : banalisation et distorsion des obligations de protection

77. Une strate intermédiaire déterminante s'intercale entre le préjudice social et l'érosion démocratique : la distorsion institutionnelle. L'opposition organisée aux droits des personnes LGBTI n'a pas besoin de remporter chaque bataille législative pour remodeler l'environnement concret de la protection des droits. Ses effets se cumulent plutôt pour aboutir à un système dans lequel les individus et les communautés en viennent à considérer les obligations de protection comme peu fiables, discrétionnaires ou tributaires des politiques. Le fait que la plupart des États membres du Conseil de l'Europe aient désormais criminalisé dans leur droit national le discours de haine fondé sur certains motifs SOGIESC au moins¹⁰⁷ rend la compréhension de cette dynamique

105. ECRI. 2023. Rapport de l'ECRI sur l'Islande (sixième cycle de suivi). <https://rm.coe.int/sixieme-rapport-de-l-ecri-sur-l-islande/1680ac8c44#:~:text=Les%20rapports%20par%20pays%20du,%C3%A0%20chacun%20d'entre%20eux.>

106. FRA, LGBTIQ Equality at a Crossroads: Progress and Challenges (2024)

107. Voir le § 91 du présent rapport pour une ventilation complète par motif.

d'autant plus nécessaire : une protection juridique formelle ne se traduit pas nécessairement par une sécurité dans la vie réelle.

78. Ce processus fonctionne comme une boucle de rétroaction administrative observable dans l'ensemble des États membres. Lorsque la généralisation du discours de haine normalise sa banalisation et l'absence de riposte, les personnes concernées signalent moins fréquemment les incidents ou se tournent vers des canaux informels pour en faire part. Les données enregistrées s'en trouvent affaiblies et moins exploitables. Les autorités peuvent alors invoquer la faiblesse du signalement ou l'insuffisance des éléments probants pour justifier d'accorder une moindre priorité à la question, le manque d'uniformité dans l'application de la loi et la perte de confiance dans les institutions amplifiant encore l'absence de signalement. Ce cycle produit des effets négatifs sur les institutions même lorsque des protections formelles demeurent en place, et il contribue à expliquer pourquoi l'on observe à la fois des améliorations des cadres juridiques et une dégradation de la sécurité et de la participation des personnes LGBTI.
79. La distorsion institutionnelle s'aggrave lorsque des autorités publiques ou des élus sont eux-mêmes à l'origine de propos haineux. Ce type de discours témoigne d'une acceptabilité sociale et remodèle l'environnement opérationnel des acteurs de première ligne, qui s'appuient sur les signaux politiques pour déterminer leurs priorités. Lorsque le discours de haine devient la norme chez les représentant-es de l'autorité, il est difficile, en pratique, de maintenir une distinction entre protection et tolérance. Les effets s'observent non seulement sur le plan social, mais aussi sur le plan administratif : certaines catégories de préjudices finissent par être considérées comme peu susceptibles de déclencher une riposte efficace des institutions.
80. Cette dynamique sape également les efforts de recours au contre-discours¹⁰⁸. Lorsqu'un-e même responsable politique condamne une forme de discours de haine tout en se livrant à des actes d'hostilité fondés sur les SOGIESC ou en les tolérant, ou inversement, combat le discours de haine fondé sur les SOGIESC tout en se rendant complice de racisme ou d'antisémitisme, le message porté par l'État en matière de droits humains devient sélectif et incohérent à l'échelle nationale.

108. L'exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2022)16 définit le contre-discours comme « une riposte brève et directe aux messages haineux ». <https://edoc.coe.int/en/racism/11119-combating-hate-speech-recommendation-cmrec202216-and-explanatory-memorandum.html>

Cette incohérence érode l'universalité de la protection dans la pratique et ébranle la confiance des parties prenantes de la société civile, dont la coopération est indispensable à l'alerte précoce, au soutien aux victimes et à la prévention. Il en résulte une diminution des capacités institutionnelles : les canaux de signalement dignes de confiance sont moins nombreux, la probabilité que les victimes engagent un processus de recours officiel est encore plus faible, la coopération interinstitutionnelle est affaiblie et la capacité à détecter l'escalade de la haine et à y mettre un terme diminue.

81. Les institutions peuvent également devenir des vecteurs de préjudice par omission. Le manquement à l'obligation d'assurer la protection des rassemblements licites, la réticence à considérer le harcèlement en ligne comme une infraction passible de poursuites et la formulation de réponses sécuritaires en termes neutres sur le plan de l'ordre public, qui prennent le pas véritablement sur les obligations de protection, constituent autant de signaux d'acceptabilité. Dans un tel contexte, le discours de haine produit des effets d'exclusion sans qu'une interdiction légale explicite soit nécessaire : la peur et l'hostilité accomplissent ce que la contrainte officielle ne peut pas faire.

Impact politique : discours de haine, désinformation et érosion démocratique

82. Le discours de haine fondé sur les SOGIESC constitue une menace pour la démocratie lorsqu'il se diffuse, par le biais de fausses informations et de la désinformation, afin de redéfinir les frontières de ce qui relève du débat public et de légitimer l'exclusion. L'opposition organisée aux droits des personnes LGBTI présente fréquemment « l'idéologie du genre » comme une menace hybride, capable d'agréger des inquiétudes sociales diverses dans un cadre unique à forte charge émotionnelle, invoquant la nature, l'identité nationale, les normes sociales et la protection de l'enfance. Outre la stigmatisation d'un groupe, ce cadrage réoriente l'attention des pouvoirs publics, justifie, par sa rhétorique, la restriction du pluralisme sous couvert de neutralité, de sécurité ou de protection de la moralité publique et contribue à concentrer le pouvoir politique en excluant de manière organisée celles et ceux qu'il vise¹⁰⁹.

109. Assemblée générale des Nations Unies, *Protection contre la violence et la discrimination liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre* (2021) <https://docs.un.org/fr/A/76/152>

83. Les données disponibles sur les périodes où surgit cette rhétorique hostile vont dans ce sens. l'ECRI note¹¹⁰ que des pics de désinformation et de discours de haine visant les personnes LGBTI s'observent de manière récurrente à l'approche des périodes électorales, lors des événements de la Pride, ainsi que lors de mesures législatives visant à renforcer les droits des personnes LGBTI. Dans ce contexte, le ciblage des personnes LGBTI sert plusieurs intérêts politiques à la fois. Il permet de mobiliser certaines circonscriptions électorales, de détourner l'attention des enjeux de gouvernance et des inégalités socio-économiques et de délégitimer les opposants politiques en les associant à des « programmes étrangers » ou à des « menaces pour les enfants »¹¹¹. L'effet recherché consiste à déplacer les rivalités politiques portant sur des enjeux majeurs de gouvernance vers des questions d'identité culturelle, et à transformer la protection des droits en marqueur politique polarisant.
84. Les écosystèmes de la désinformation et de la mésinformation amplifient cette dynamique. Les plateformes de réseaux sociaux et les applications de messagerie accélèrent la propagation de contenus à sensation, élargissent leur diffusion et créent une impression de consensus social lié à leur répétition et à leur viralité. Ce mécanisme dépasse la simple persuasion pour saturer le discours public. Lorsque des discours fabriqués proférant des menaces dominent l'environnement informationnel, les institutions subissent une pression les poussant à riposter comme si elles géraient un risque pour la sécurité plutôt qu'à remplir leurs obligations de protection. À terme, cela permet de réorganiser progressivement les priorités institutionnelles et de rétrécir la sphère publique légitime.
85. Les restrictions imposées aux manifestations de la Marche des fiertés constituent un indicateur concret de cette dynamique plus large. Dans son Rapport annuel 2026¹¹², ILGA-Europe utilise le traitement réservé aux événements de la marche des fiertés comme un indicateur suppléatif des approches des autorités à l'égard de l'espace public, du pluralisme et de l'opposition politique. Il indique en effet jusqu'où peut aller l'ingérence dans les droits de réunion sous couvert de réglementation, avant qu'une correction institutionnelle ou judiciaire n'intervienne. Des

110. <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-covering-the-period-from-1-january-/1680b5bcd9>

111. Voir, par exemple, ECRI, *Sixième rapport sur la Hongrie* (2023) <https://rm.coe.int/ecri-6th-report-on-hungary-translation-in-hungarian-/1680aa687b> paras. 28-30.

112. <https://www.ilga-europe.org/report/annual-review-2026/>

mesures formulées en termes neutres (ordre public, sécurité, protection de la moralité publique ou protection de l'enfance) peuvent abaisser le coût politique de l'ingérence dans la liberté de réunion, tout en réduisant la visibilité et la présence des personnes LGBTI dans la sphère publique. Lorsque des restrictions de ce type se systématisent, elles risquent de faire perdurer un manque de respect du droit malgré des obligations contraignantes et une jurisprudence constante imposant à la fois la protection des rassemblements pacifiques et la prévention de la violence envers les participants.

86. Au niveau politique, les préjudices s'enchaînent en cascade. À mesure que le discours de haine normalise le retrait de la vie publique, la participation politique diminue. À mesure que la participation diminue, la représentation faiblit. À mesure que la représentation faiblit, il devient plus facile de reléguer les obligations de protection au second plan. Cela ouvre la voie à une dé-démocratisation fondée sur l'exclusion organisée, imposée socialement, tolérée institutionnellement et instrumentalisée politiquement.

Intersectionnalité : aggravation de la vulnérabilité et ciblage fondé sur la perception

87. Le discours de haine fondé sur les motifs SOGIESC se superpose à d'autres motifs d'hostilité, tels que le sexe, le genre, la « race », la couleur de peau, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, l'âge, l'état de santé, le handicap, le statut marital, le statut de personne migrante ou de personne réfugiée ou tout autre statut. Il en résulte une concentration des risques qui s'entrecroisent avec la stigmatisation et de la vulnérabilité structurelle. Les individus perçus comme des personnes migrantes, notamment les demandeurs d'asile et les réfugiés, y sont exposés de manière disproportionnée¹¹³.
88. Il est à noter qu'une victimisation accrue ne semble pas fortement corrélée avec l'ouverture d'esprit concernant l'identité des personnes

113. Selon la troisième enquête de la FRA sur les LGBTIQ, 66 % des personnes LGBTIQ interrogées qui sont demandeuses d'asile ou réfugiées ont été victimes de harcèlement motivé par la haine, contre 54 % pour l'ensemble des personnes interrogées. Elle révèle également des taux élevés chez les membres d'ethnies minoritaires ou issues de l'immigration (61 %) et chez les personnes appartenant à une minorité religieuse. FRA. 2024. LGBTIQ equality at a crossroads: progress and challenges https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-lgbtq-equality_.pdf (L'égalité des personnes LGBTIQ à la croisée des chemins : progrès et défis)

LGBTI¹¹⁴. Cela tend à montrer que le ciblage repose fréquemment sur la perception et sur des circonstances et non sur l'expression personnelle visible. Les approches politiques qui considèrent implicitement que la discrétion ou une moindre visibilité constituent des stratégies de réduction des préjugés ne sont donc ni appropriées ni équitables : elles déplacent la responsabilité vers les personnes visées sans transformer l'environnement hostile.

89. L'intersectionnalité n'est donc pas une caractéristique supplémentaire à prendre en compte, mais une condition nécessaire pour concevoir une protection efficace, car elle permet une approche globale et adaptée au contexte, qui a plus de chances d'être efficace. Lorsque les systèmes de collecte de données ne saisissent pas les vulnérabilités aggravées, les autorités publiques risquent de ne pas détecter les groupes à haut risque, de mal répartir les ressources et de ne pas développer de mécanismes de signalement et de soutien accessibles aux personnes les plus exposées aux risques. Les approches fondées sur les besoins, qui reconnaissent les facteurs de risque croisés, renforcent la prévention, améliorent le soutien aux victimes et améliorent la crédibilité des mécanismes d'application de la loi, ce qui permet de renforcer l'universalité de la protection dans la pratique plutôt que de la fragmenter.

114. FRA. 2024. LGBTIQ equality at a crossroads: progress and challenges https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-lgbtqi-equality_en.pdf (*L'égalité des personnes LGBTIQ à la croisée des chemins : progrès et défis*)

B. Analyse des mesures politiques et législatives prises par les États membres pour lutter contre le discours de haine envers les personnes LGBTI et meilleures pratiques

6. « Les États membres devraient prendre les mesures appropriées afin de combattre toutes les formes d'expression, notamment dans les médias et sur internet, pouvant raisonnablement être comprises comme susceptibles d'inciter, de propager ou de promouvoir la haine ou d'autres formes de discrimination à l'égard des personnes lesbiennes, gays, bissexuelles et transgenres. Ces "discours de haine" devraient être prohibés et condamnés publiquement en toute occasion. Toutes les mesures devraient respecter le droit fondamental à la liberté d'expression, conformément à l'article 10 de la Convention et à la jurisprudence de la Cour. »

Recommandation CM/Rec(2010)5

B1. Poursuites (mesures législatives)

90. Comme indiqué à la section A1, les normes internationales contraignantes relatives à la prévention et à la répression du discours de haine sont dispersées entre différents instruments. En adoptant la Recommandation CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine et la Recommandation CM/Rec(2024)4 sur la lutte contre les crimes de haine, le Comité des Ministres a établi un cadre complet de normes non contraignantes visant à prévenir et combattre le discours de haine et le crime de haine. Une codification contraignante complète de ce dispositif permettrait de renforcer encore le cadre relatif aux mécanismes d'enquête, de poursuite et de sanction du discours de haine, y compris lorsqu'il est fondé sur les motifs SOGIESC.

91. Le rapport de 2025 sur le troisième examen complet de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2010)5¹¹⁵ note que la tendance positive déjà relevée lors de l'examen de 2019 s'est poursuivie, 35 États membres du Conseil de l'Europe interdisant l'incitation à la haine, à la discrimination et à la violence fondées sur l'orientation sexuelle¹¹⁶. En revanche, ils ne sont que 18 à ajouter l'identité de genre¹¹⁷ et seuls six d'entre eux étendent la protection à l'expression de genre¹¹⁸ et aux caractéristiques sexuelles¹¹⁹. Seuls trois États membres¹²⁰ disposent de lois couvrant l'intégralité des motifs SOGIESC. Bien qu'il s'agisse d'une évolution positive depuis l'examen complet de la Recommandation CM/Rec(2010)5¹²¹ de 2019, les données révèlent l'existence d'une hiérarchie claire et persistante dans la protection, qui est calquée sur la hiérarchie de la vulnérabilité décrite à la section précédente. La quasi-absence de protection juridique fondée sur l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles dans un grand nombre de juridictions crée les conditions permettant au discours de haine visant les personnes transgenres et intersexes de se propager sans être sanctionné par la loi. Bien que certains États membres puissent traiter certains aspects des discours de haine par des mécanismes juridiques autres que les dispositions pénales relatives aux discours de haine, les données présentées ici portent sur l'inclusion explicite des caractéristiques liées à l'OSIGESC dans les dispositions pénales relatives aux discours de haine, compte tenu de sa pertinence particulière pour l'enquête, les poursuites et la sanction des infractions de discours de haine.

115. <https://rm.coe.int/rapport-sur-l-examen-de-la-mise-en-oeuvre-de-la-recommandation-cm-rec-/48802904b0>

116. Albanie, Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Monaco, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République de Moldova, République slovaque, Roumanie, Royaume-Uni, Saint-Marin, Serbie, Slovénie, Suède, Suisse, Tchéquie.

117. Belgique, Chypre, Croatie, Danemark, France, Grèce, Hongrie, Islande, Luxembourg, Malte, Monténégro, Norvège, Portugal, République de Moldova, Saint-Marin, Serbie, Espagne, Suède.

118. Belgique, Danemark, Espagne, Malte, Norvège, Suède.

119. Belgique, Danemark, Grèce, Islande, Malte, Serbie. NB: Le troisième examen complet n'énumérant pas explicitement les lois relatives au discours de haine couvrant les caractéristiques sexuelles, même s'il souligne les progrès accomplis par la Serbie et la Grèce, cette liste a été établie sur la base des données de la Rainbow Map publiées par ILGA-Europe. <https://rainbowmap.ilga-europe.org/categories/hate-crime-hate-speech/>

120. Belgique, Danemark, Malte

121. <https://rm.coe.int/comite-directeur-pour-les-droits-de-l-homme-cddh-rapport-du-cddh-sur-l/168099685e>

Tableau 1 : Caractéristiques protégées incluses dans les dispositions pénales relatives aux discours de haine dans les États membres du Conseil de l’Europe

Orientation sexuelle	35 Etats membres Albanie, Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Croatie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Monaco, Monténégro, Norvège, Pays-Bas, Portugal, République de Moldova, République slovaque, Roumanie, Royaume-Uni, Saint-Marin, Serbie, Slovénie, Suède, Suisse, Tchéquie
Identité de genre	18 Etats membres¹²² Belgique, Croatie, Chypre, Danemark, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Islande, Luxembourg, Malte, Monténégro, Norvège, Portugal, République de Moldova, Saint-Marin, Serbie, Suède
Expression de genre	6 Etats membres Belgique, Danemark, Espagne, Malte, Norvège, Suède
Caractéristiques sexuelles	6 Etats membres¹²³ Belgique, Danemark, Grèce, Islande, Malte, Serbie
Ensemble des motifs SOGIESC	3 Etats membres Belgique, Danemark, Malte

92. Ces évolutions montrent également que, pour combler ces lacunes et apporter une réponse à la hiérarchie en résultant en matière de protection, plusieurs États membres ont estimé que les dispositions générales du droit pénal ne suffisaient pas dans la pratique. Ils ont donc adopté des modifications ciblées visant à clarifier les caractéristiques protégées, à élargir la portée des infractions et à supprimer les critères restrictifs, afin de garantir une mise en œuvre plus efficace de la loi. En 2023, l’Allemagne a modifié l’article 46 du Code pénal¹²⁴

122. Au Royaume-Uni, l’Écosse a inclus « l’identité transgenre » dans sa liste de caractéristiques protégées en vertu de la loi de 2021 sur les crimes de haine et l’ordre public (Hate Crime and Public Order (Scotland) Act 2021)

123. Au Royaume-Uni, l’Écosse a inclus les « variations des caractéristiques sexuelles » dans sa liste de caractéristiques protégées en vertu de la loi de 2021 sur les crimes de haine et l’ordre public (Hate Crime and Public Order (Scotland) Act 2021)

124. https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html

pour mentionner explicitement que les motivations homophobes et transphobes constituent des circonstances aggravantes, permettant ainsi une protection plus claire et plus spécifique que les dispositions générales précédentes relatives à la dignité humaine, une distinction essentielle à l'orientation des poursuites et à l'interprétation judiciaire. L'Autriche a étoffé l'article 283(1) de son Code pénal¹²⁵ afin qu'il couvre l'incitation à la haine et à la violence contre une personne déterminée, et non plus uniquement un groupe. Le Portugal a modifié l'article 240 du Code pénal¹²⁶ pour supprimer la condition de propagande organisée qui y figurait auparavant en mettant plutôt l'accent sur les activités encourageant des actes haineux.

Protection au titre du droit pénal

93. La Recommandation CM/Rec(2022)16 recommande au paragraphe 3 que les formes les plus graves de discours de haine soient soumises au droit pénal. Les formes les plus significatives du discours de haine sont énumérées au paragraphe 11 de la même recommandation et comprennent l'incitation publique à commettre un génocide, un crime contre l'humanité ou un crime de guerre, l'incitation publique à la haine, à la violence ou à la discrimination, les menaces et les insultes publiques fondées sur la haine, la négation ou la banalisation du génocide ainsi que la diffusion intentionnelle de matériel contenant l'une de ces formes de discours de haine. La Recommandation CM/Rec(2024)4 sur la lutte contre les crimes de haine demande aux États membres d'ériger en infraction pénale ces expressions de la haine conformément aux modèles législatifs qu'elle établit de manière générale pour traiter les crimes de haine¹²⁷.
94. Sur la base du paragraphe 21 de sa RPG n° 7, l'ECRI insiste pour que les États adoptent une disposition générale selon laquelle la motivation raciste constitue une circonstance aggravante. Elle étend cette obligation aux motifs SOGIESC. Ce type de disposition générale a l'avantage de réduire les risques de lacunes dans la criminalisation globale

125. <https://www.jusline.at/gesetz/stgb/paragraf/283>

126. Loi n° 4/2024

127. En ce qui concerne la plupart des expressions énumérées au paragraphe 11 de la CM/Rec(2022)16, des équivalents autonomes des infractions pénales dont la haine est un élément constitutif intégrant l'élément de haine sont l'instrument approprié. En effet, les dispositions relatives aux circonstances aggravantes présentent une valeur ajoutée principalement pour les menaces, les insultes et la diffamation, lorsqu'il existe une infraction de base neutre indépendamment de l'élément de haine.

des crimes de haine. Les discussions sur le crime de haine fondé sur les SOGIESC qui ont eu lieu lors de la table ronde de Dublin organisée dans le cadre du troisième examen thématique de la Recommandation CM/Rec(2010)5 ont mis en évidence les avantages symboliques de l'infraction aggravée et du modèle hybride (leur condamnation sociale explicite de la composante haineuse, leur précision ainsi que l'effet positif qu'ils peuvent avoir sur l'enregistrement durable d'un élément de haine). Le modèle hybride présente en outre l'avantage d'éviter la complexité d'un double système de peines¹²⁸.

95. Les travaux du sixième cycle de suivi de l'ECRI mettent en évidence un schéma persistant: lorsque l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles sont absentes des motifs énumérés dans les dispositions pénales relatives au discours de haine, l'application de la loi se trouve structurellement affaiblie, et ce même lorsque des dispositions générales font référence dans leur formulation à cette hostilité. L'expérience allemande montre l'utilité d'une énumération explicite. Avant la modification de l'article 46 du Code pénal en 2023, les motivations homophobes et transphobes étaient regroupées sous la notion générale de «dignité humaine». Or, l'ECRI a systématiquement recommandé de les insérer explicitement au motif que les formulations générales n'offrent pas une clarté juridique et opérationnelle suffisante¹²⁹. Cette modification, par laquelle les motivations homophobes et transphobes sont explicitement désignées comme des circonstances aggravantes parallèlement aux motivations racistes et xénophobes, améliore sensiblement la clarté de la protection¹³⁰.
96. L'énumération explicite n'a donc pas uniquement une fonction symbolique, mais aussi utilitaire: elle permet de déterminer si l'élément discriminatoire constitutif de l'infraction est identifié, enregistré et donne lieu à des poursuites à ce titre. Le paragraphe 2 de la Recommandation CM/Rec(2022)16 énonce les motifs auxquels ce cadre s'applique, en précisant que la liste n'est pas exhaustive afin de pouvoir l'adapter à l'évolution de la société. Cette flexibilité ne diminue pas la nécessité d'une énumération explicite; elle permet au contraire d'ajouter de

128. CM(2023)126 <https://search.coe.int/cm?i=091259488025bc25>

129. ECRI. *Rapport de suivi sur l'Allemagne* <https://rm.coe.int/rapport-de-l-ecri-sur-l-allemande-sixieme-cycle-de-monitoring/16809ce4c1>

130. Deutscher Juristinnenbund 2023. *djb befürwortet die Änderung des § 46 StGB als einen von mehreren Schritten zur Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt*. <https://www.djb.de/presse/pressemittelungen/detail/pm23-29#:~:text=Erforderlich%20sind%20neben%20einem%20breiteren,zu%20verhindern%20und%20zu%20bek%C3%A4mpfen.>

nouveaux motifs à mesure que les normes évoluent. L'inclusion explicite des caractéristiques sexuelles et de l'expression de genre dans la Recommandation CM/Rec(2026)1 illustre clairement cette évolution.

Protection conférée par le droit civil et administratif

97. Les cadres de droit civil et de droit administratif remplissent une fonction distincte et complémentaire de celle du droit pénal. Ils visent en effet à interdire les formes moins graves de discours de haine et à offrir des voies de recours accessibles, fondés sur des seuils de responsabilité plus bas, lorsque les discours de haine à l'origine d'un préjudice n'atteignent pas nécessairement le seuil de responsabilité pénale. Leur efficacité dépend de l'étendue des motifs protégés, de l'accessibilité des mécanismes d'application de la loi ainsi que du caractère juridiquement contraignant et exécutoire des décisions rendues.
98. Les législations de lutte contre la discrimination des États membres interdisent le harcèlement fondé sur des motifs protégés, ce qui permet de traiter les formes de discours de haine qui ne relèvent pas du droit pénal, notamment les propos créant un environnement hostile ou dégradant pour un groupe ciblé. Le champ d'application de cette protection dépend toutefois de la définition et de l'interprétation du harcèlement dans le droit national. La question de savoir si les propos visant un groupe dans son ensemble en font partie reste ouverte.
99. Le Danemark constitue un modèle de cohérence structurelle sous le seuil de responsabilité pénale. La réforme de 2022 de la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes et de la loi anti-discrimination¹³¹ a renforcé la sécurité juridique et a interdit explicitement la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles, sur le marché du travail et ailleurs. Le Conseil danois sur l'égalité de traitement est habilité à se prononcer sur les plaintes pour discrimination fondée sur les SOGIESC, notamment le discours de haine dans l'accès à l'éducation, au logement, aux services ou à la vie publique lorsque le seuil de responsabilité pénale n'est pas atteint. Ses décisions sont juridiquement contraignantes, peuvent comprendre des compensations financières et être portées devant les tribunaux en cas de non-paiement. En parallèle, l'Institut danois pour les droits de l'homme a pour mission, en tant qu'organisme national pour l'égalité, d'assurer un suivi de la discrimination fondée sur les

131. Fredriksen. 2022. *New protection for gender identity and expression in Denmark*. <https://iuslaboris.com/insights/new-protection-for-gender-identity-and-expression-in-denmark/>

motifs SOGIESC et de promouvoir l'égalité, y compris dans le contexte du discours de haine.

100. La loi espagnole 15/2022 sur l'égalité de traitement et la non-discrimination¹³² établit un cadre administratif complet interdisant tout comportement discriminatoire, y compris le discours de haine, dans des secteurs tels que l'éducation, l'emploi, la santé et l'accès aux services. Elle couvre les quatre motifs SOGIESC, l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles étant prises en compte dans les caractéristiques personnelles ou sociales et l'état de santé. Elle prévoit des recours civils, des amendes administratives comprises entre 300 et 500 000 EUR et impose des mesures correctives structurelles. En cas de présomption satisfaisante de discrimination, la charge de la preuve est inversée et il est présumé qu'un préjudice moral a été causé. Une nouvelle Autorité indépendante pour l'égalité de traitement est chargée de faire appliquer la loi, et détient le pouvoir d'enquêter et de traiter des affaires traitant de discours de haine. Bien qu'elle ne soit pas encore pleinement opérationnelle, cette autorité complète le travail des procureurs spécialisés dans les crimes de haine et des organismes publics, en veillant à faire appliquer la loi tant par la voie pénale qu'administrative. En outre, la loi 4/2023 pour l'égalité réelle et effective des personnes trans et pour la garantie des droits des personnes LGBTI établit des mesures spécifiques visant à prévenir, traiter et réparer les discriminations et les violences à l'encontre des personnes LGBTI, notamment des actions de sensibilisation, des mécanismes de soutien aux victimes et des obligations pour les autorités publiques de promouvoir l'égalité et de lutter contre les discours de haine et les crimes de haine.
101. La loi serbe sur l'interdiction de la discrimination (2009, modifiée en 2021)¹³³ crée un cadre civil et administratif complet interdisant la discrimination et le discours de haine dans la vie publique. L'article 11 prohibe explicitement le discours de haine, défini comme toute expression incitant à la discrimination, à la haine ou à la violence fondée sur des caractéristiques personnelles, dans les médias publics, les publications, les rassemblements et les espaces publics. La loi prévoit un mécanisme d'exécution à double voie : le Commissaire à la protection de l'égalité peut recevoir des plaintes, émettre des recommandations, adresser des avertissements officiels et renvoyer les affaires vers des

132. Journal officiel de l'Espagne. 2022. *Ley 15/2022*. <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/07/12/15/con>

133. Journal officiel de la République de Serbie 22/2009 and 52/2001 *Law on the Prohibition of Discrimination* https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zabrani_diskriminacije.html

procédures relatives aux délits ; parallèlement, les victimes peuvent saisir les tribunaux civils pour obtenir une réparation et demander une injonction ainsi que des dommages et intérêts. Lorsque le requérant rend la discrimination probable, la charge de la preuve revient à la partie défenderesse. À son article 13, la loi qualifie l'incitation à la haine fondée sur les motifs SOGIESC de forme grave de discrimination, entraînant des sanctions plus élevées.

102. La Bosnie-Herzégovine fournit l'un des premiers exemples d'utilisation des recours civils dans un contexte en ligne spécifique aux motifs SOGIESC. En avril 2022, un tribunal municipal de Sarajevo a rendu un jugement en première instance reconnaissant, pour la première fois, une violation de la loi anti-discrimination à l'égard des personnes LGBTI dans une affaire portant sur des discours de haine en ligne tenus par un élu cantonal. En outre, en mars 2026, à la suite d'une action en justice en matière de lutte contre la discrimination introduite par le Sarajevo Open Centre, le tribunal de première instance de Banja Luka a jugé que les propos publics de l'ancien président de la Republika Srpska, Milorad Dodik, violaient directement la loi de Bosnie-Herzégovine sur l'interdiction de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre et les caractéristiques sexuelles. Bien qu'il s'agisse d'une affaire isolée, cette décision montre le potentiel du droit civil anti-discrimination comme outil de lutte contre les discours de haine prononcés par des autorités publiques lorsque les seuils de responsabilité pénale ne sont pas atteints¹³⁴.
103. La Finlande a élargi la protection administrative des affaires ne relevant pas du droit pénal par l'article 14 de la loi sur la non-discrimination modifiée en 2022, qui définit le harcèlement comme un comportement manifestant l'intention de porter atteinte ou portant effectivement atteinte à la dignité d'une personne ou d'un groupe pour des motifs protégés, notamment l'orientation sexuelle et d'autres caractéristiques personnelles. La modification de 2022 a englobé dans la définition du harcèlement non seulement un individu, mais aussi un groupe de personnes, ce qui élargit le champ d'application de la protection administrative accessible aux communautés LGBTI¹³⁵.

134. ECRI. 2024. Rapport de l'ECRI sur la Bosnie-Herzégovine (sixième cycle de suivi) <https://rm.coe.int/quatrieme-rapport-de-l-ecri-sur-la-bosnie-herzegovine/1680b06620>

135. Médiateur contre la discrimination 2022. *The Non-Discrimination Act is changing on 1 June 2023 – amendments improve the legal protection of discrimination victims* <https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/en/-/the-non-discrimination-act-is-changing-on-1-june-2023-amendments-improve-the-legal-protection-of-discrimination-victims>

104. Sur la base des données de suivi actuellement disponibles, il n'est pas possible d'évaluer si les sanctions applicables aux discours de haine fondés sur les motifs SOGIESC sont proportionnées à la gravité des infractions et constituent un moyen de dissuasion efficace. Les raisons à cela sont très instructives en elles-mêmes. Dans plusieurs États membres, les dispositions pénales n'énumèrent pas explicitement les caractéristiques SOGIESC parmi les motifs protégés. Cette omission prive les autorités à la fois d'un fondement juridique et d'une incitation concrète à enregistrer le mobile discriminatoire dès la réception de la plainte. Il en résulte une absence structurelle de données ventilées sur les poursuites et décisions concernant les discours de haine fondés sur les motifs SOGIESC. Même lorsque la législation mentionne explicitement les motifs, les statistiques agrégées sur les crimes de haine ne classent pas systématiquement le discours de haine dans une catégorie distincte, ne ventilent pas le nombre d'affaires de discours de haine en fonction des motifs ou des groupes de victimes, n'établissent pas de distinction systématique entre les incidents en ligne et hors ligne et excluent fréquemment des registres des services répressifs les cas de discours de haine constituant des infractions administratives. Ces lacunes sont aggravées par une mise en œuvre inégale tout au long de la chaîne d'application de la loi et par un sous-signallement chronique, favorisé par un manque de confiance dans les institutions et par la crainte d'une victimisation secondaire. Les aspects de cette question relatifs aux systèmes de données de ce problème sont examinés à la section B2.

Mesures visant à condamner et à sanctionner les discours de haine des autorités publiques

105. Le paysage réglementaire des États membres comporte peu de mécanismes visant à responsabiliser les responsables politiques et les hauts fonctionnaires en cas de discours de haine. Comme indiqué à la section A2 du présent rapport, les discours de haine prononcés par des représentants de l'autorité normalisent l'hostilité, réduisent le signalement et affaiblissent la volonté des institutions de première ligne d'appliquer les protections existantes. Les dispositions générales du droit pénal concernant le discours de haine s'appliquent aux responsables politiques comme à toute autre personne¹³⁶. Les mécanismes formels

136. Voir la section A1 consacrée à la jurisprudence de la CEDH, en particulier les arrêts *Sanchez c. France* et *Budinova et Chaprazov c. Bulgarie*.

permettant de traiter ces situations conservent toutefois une portée limitée et sont mis en œuvre de manière inégale.

106. Seuls cinq États membres incluent explicitement l'orientation sexuelle dans les motifs protégés par leur Constitution : Malte (article 45(3)¹³⁷, les Pays-Bas (article 1)¹³⁸, le Portugal (article 13(2)¹³⁹, Saint-Marin (article 4)¹⁴⁰ et la Suède (chapitre 2, article 12 du Regeringsformen)¹⁴¹. Parmi ces États, seul Malte inclut également l'identité de genre. Aucun État membre ne protège explicitement l'expression de genre ou les caractéristiques sexuelles dans sa Constitution.
107. Au niveau législatif, la Loi 15/2022¹⁴² de l'Espagne instaure un mécanisme juridique permettant de retirer tout financement public aux entités se livrant à une discrimination fondée sur les motifs SOGIESC et s'applique à toute entité financée par des fonds publics. En cas d'infractions très graves, notamment de harcèlement, de discrimination multiple ou d'infractions répétées, la loi autorise des sanctions accessoires, notamment la suspension des aides et subventions publiques. Bien qu'il ne vise pas spécifiquement les partis politiques, ce mécanisme remplit et dépasse les exigences prévues aux paragraphes 16 et 17 de la RPG n° 7 de l'ECRI et invite les États à retirer tout soutien public, y compris financier, aux partis politiques et aux autres organisations qui promeuvent ou tolèrent le racisme, couvrant ainsi le discours de haine raciste.
108. Les Pays-Bas offrent un autre exemple instructif. L'article 16 de la Loi sur les subventions versées aux partis politiques¹⁴³ stipule que le financement public doit être suspendu lorsqu'un parti est condamné à une amende ferme en vertu de l'article 137 du Code pénal néerlandais, qui interdit l'incitation à la haine, les expressions discriminatoires et le soutien à des activités discriminatoires, y compris lorsqu'ils sont fondés sur l'orientation sexuelle. Bien que l'identité de genre, l'expression

137. <https://legislation.mt/eli/const/eng>

138. Gouvernement des Pays-Bas. 2023. *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden*. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2023-02-22>

139. <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf>

140. ECRI. 2024. *Rapport de suivi de l'ECRI sur Saint-Marin (sixième cycle de monitoring)*. <https://rm.coe.int/sixth-ecri-report-on-san-marino/1680b06621>

141. <https://www.riksdagen.se/globalassets/05.-sa-fungerar-riksdagen/demokrati/the-instrument-of-government-2023-eng.pdf>

142. Equinet. 2022. *New Spanish Comprehensive Anti-Discrimination Law*. <https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2022/09/New-Spanish-Comprehensive-Anti-Discrimination-Law-summary.pdf>

143. Royaume des Pays-Bas. 2013. *Wet subsidiëring politieke partijen*. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0010465/2013-01-01>

de genre et les caractéristiques sexuelles n'y soient pas explicitement mentionnées, cette loi établit un précédent conditionnant l'octroi d'un financement public au respect des normes anti-discrimination.

109. Les codes de conduite parlementaires constituent le mécanisme formel le plus utilisé pour lutter contre les discours de haine tenus par des élus, même si leur champ d'application, leur spécificité et leur pouvoir contraignant varient considérablement d'un pays à l'autre. Le Code de conduite de 2018 de l'Albanie interdit aux députés d'avoir recours au discours de haine raciste, homophobe ou transphobe, tant dans leurs activités parlementaires qu'extra-parlementaires et il prévoit des mesures disciplinaires en cas de non-respect¹⁴⁴. Le Code d'éthique de 2016 de la Grèce inclut des dispositions interdisant le discours de haine fondé sur l'orientation sexuelle¹⁴⁵. La portée, la spécificité et le pouvoir contraignant de ces codes varient toutefois fortement d'un État membre à l'autre, et les exemples de mise en application demeurent rares. L'exemple de mise en application le mieux étayé par des faits a été observé en Lituanie, en novembre 2023. Le Seimas y a voté la levée de l'immunité d'un parlementaire afin de permettre une inculpation formelle au motif qu'il avait ridiculisé publiquement des militants LGBTI et manifesté du mépris fondé sur l'orientation sexuelle à l'égard d'un groupe.¹⁴⁶

B2. Protection (mise en œuvre)

Recours juridiques

110. En plus du système de justice pénale, une protection réelle exige une infrastructure à plusieurs niveaux. Les cadres les plus solides des États membres traitent de plus en plus le discours de haine sur la base du paragraphe 3 de la Recommandation CM/Rec(2022)16, en instaurant une échelle progressive de sanctions (administratives, civiles et pénales) proportionnées à la gravité du comportement et conçues pour réduire les obstacles à la participation qui peuvent empêcher les victimes LGBTI de recourir en premier lieu aux mécanismes officiels.

144. ECRI. 2020. Rapport de l'ECRI sur l'Albanie (sixième cycle de suivi). <https://rm.coe.int/rapport-sur-l-albanie-6e-cycle-de-monitoring/16809e8242>

145. hellenicparliament.gr/KodikasDeontologias

146. Andrukaityte. 2023. *Lithuanian MP Gražulis stripped of immunity over homophobic statements*. https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/2126335/lithuanian-mp-grazulis-stripped-of-immunity-over-homophobic-statements?srsId=AfmBOool08KjjM0awftfEiz_wKgr27HDEviRDlyK0_PX0BHtSoRsG8mP

Mécanismes de signalement

111. Dans la plupart des États, l'obstacle principal à un recours juridique effectif ne tient pas à l'absence de voies de signalement officielles, mais plutôt aux conditions dans lesquelles les victimes décident d'en faire usage ou non. Les rapports de suivi de l'ECRI mettent en évidence des tendances constantes. Parmi les personnes LGBTI ayant été victime d'un discours de haine ou d'un crime de haine, une large majorité n'a effectué aucun signalement, une proportion plus faible a signalé les faits sur les plateformes de réseaux sociaux et une part négligeable de personnes a contacté les forces de police, la réticence à révéler son orientation sexuelle ou son identité de genre étant citée comme raison principale¹⁴⁷. Un nombre important des personnes ayant effectivement contacté les forces de police rapporte avoir été confronté à des attitudes négatives¹⁴⁸. Ces chiffres rejoignent les données de l'enquête de la FRA citées dans les sections précédentes du présent rapport et montrent que le sous-signalement s'explique principalement par un manque de confiance envers les institutions et par la crainte d'une victimisation secondaire, plutôt que par l'ignorance des mécanismes existants ou un manque de pratique de ces derniers.
112. Dans ce contexte, plusieurs États membres ont mis en place des voies alternatives et complémentaires destinées à abaisser le seuil d'accès à ces mécanismes. L'approche du Portugal représente le modèle le plus intégré à cet égard. L'Association portugaise d'aide aux victimes (APAV) gère une ligne d'assistance pour un internet plus sûr qui apporte un soutien aux victimes de cybercriminalité et de violence en ligne, une ligne d'urgence permettant de signaler des contenus illicites, notamment des incitations à la discrimination et à la violence, ainsi qu'une aide directe aux victimes qui demandent la suppression de contenus auprès des plateformes numériques. Au besoin, les signalements sont transmis aux services de police judiciaire portugais¹⁴⁹. Ce modèle qui regroupe le soutien aux victimes, le signalement aux plateformes et la transmission pour enquête pénale au sein d'une structure unique ancrée dans la société civile est considéré par l'ECRI comme une bonne pratique. Il s'attaque aux obstacles à l'intervention en supprimant l'obli-

147. ECRI. 2022. Rapport de l'ECRI sur la Bulgarie (sixième cycle de monitoring). <https://rm.coe.int/sixieme-rapport-de-l-ecri-sur-la-bulgarie/1680a83582>

148. ECRI. 2020. Rapport de l'ECRI sur la République slovaque (sixième cycle de monitoring). <https://rm.coe.int/ecri-6th-report-on-the-slovak-republic/1680a0a088>

149. Victim Support Europe. 2026. *Info Victims III Portugal*. <https://victim-support.eu/infovictims-portugal/>

gation pour les victimes de s'orienter dans plusieurs canaux institutionnels différents¹⁵⁰.

113. En Irlande, la plateforme iReport¹⁵¹, gérée par la société civile, offre également un mécanisme de signalement collectif, qui rassemble les expériences vécues dans une base de données accessible aux autorités et aux responsables politiques. En facilitant le signalement par des tiers et en ventilant les incidents par motivation discriminatoire, la plateforme génère des données sur les caractéristiques de l'hostilité¹⁵² qui n'apparaissent pas dans les statistiques officielles de la criminalité.
114. En Autriche, l'application mobile BanHate¹⁵³, développée par le Bureau de lutte contre la discrimination de la Styrie, constitue un autre outil existant de signalement du discours de haine en ligne, considéré par l'ECRI comme une pratique prometteuse¹⁵⁴. Le pays a également mis en service, au sein de l'ONG ZARA¹⁵⁵, le centre de conseil #GegenHassim-Netz (Contre la haine en ligne)¹⁵⁶. Il fournit aux victimes et aux témoins de discours de haine en ligne des stratégies permettant de répondre au discours de haine ainsi que des informations sur les recours juridiques existant contre les auteurs ou les opérateurs de sites internet. Il participe également à l'élaboration de contre-discours.
115. La création d'unités de police de liaison spécialisées ayant pour mission spécifique d'instaurer la confiance avec les communautés LGBTI représente un investissement structurel significatif. Les éléments probants disponibles indiquent toutefois que, lorsque ces unités sont tributaires d'effectifs particuliers ou de modalités de gestion non institutionnalisées plutôt que de mandats officiels et de dispositifs de financement dédiés, elles risquent de disparaître lorsque les priorités en matière de gestion ou de personnel changent. Dans au moins un État membre, une unité de la sorte a cessé de fonctionner trois ans après sa création, à la suite d'une réorganisation interne. Bien qu'elle ait été rétablie nominalement par la suite, la société civile a signalé aux organes de

150. ECRI. 2025. Rapport de l'ECRI sur le Portugal (sixième cycle de monitoring). <https://rm.coe.int/sixieme-rapport-sur-le-portugal/1680b6668e>

151. <https://ireport.ie/>

152. https://ireport.ie/live_data_reports/

153. <https://www.banhate.com/mission/>

154. ECRI. 2020. Rapport de l'ECRI sur l'Autriche (sixième cycle de monitoring). <https://rm.coe.int/rapport-sur-l-autriche-6e-cycle-de-monitoring/16809e8270>

155. <https://zara.or.at/beratung/#melden>

156. Gouvernement de l'Autriche. 2025. *Beratungsstelle gegen Hass im Netz*. https://www.oesterreich.gv.at/de/themen/onlinesicherheit_internet_und_neue_medien/internet_und_handy_sicher_durch_die_digitale_welt/3/3/Seite.1720230

suivi qu'elle demeurait inactive, période durant laquelle des menaces de mort visant des militant-es LGBTI n'ont souvent pas été signalées par manque de confiance dans les forces de l'ordre¹⁵⁷.

Aide juridique et soutien psychologique

116. L'accès à l'aide juridique est une condition préalable essentielle à une approche du recours juridique centrée sur les victimes, en particulier lorsque ces dernières sont confrontées à des obstacles aggravés par d'autres facteurs, ce qui est le cas des personnes en difficulté financière, des personnes migrantes en situation irrégulière, des personnes vivant dans des régions rurales et n'ayant pas accès à des services spécialisés ou de celles dont la participation aux procédures nécessite de divulguer leur orientation sexuelle ou leur identité de genre. Il n'existe pas, dans les États membres, de norme uniforme régissant l'aide juridique destinée spécifiquement aux personnes LGBTI, et les éléments probants examinés révèlent un écart important entre la disponibilité officielle des structures d'aide aux victimes et leur accessibilité réelle. Les services généraux d'aide aux victimes, qui ne sont pas spécialement conçus pour répondre aux besoins des victimes LGBTI ni dotés des ressources nécessaires à cet effet, échouent à apporter une aide significative dans la pratique même lorsqu'ils ont une existence officielle.
117. Les États membres qui ont investi dans des infrastructures de soutien dédiées aux personnes LGBTI démontrent qu'il est à la fois possible et déterminant d'associer une aide psychologique au soutien juridique. Le 5 juillet 2023, l'Espagne a lancé le service public 028, une ligne d'assistance gratuite, confidentielle et accessible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 pour les victimes de LGBTI-phobie, offrant un soutien psychologique et juridique, des informations sur les droits et des orientations dans les cas de discrimination, de crimes de haine et de discours de haine¹⁵⁸. En Pologne, la ligne d'assistance téléphonique nationale¹⁵⁹ créée en octobre 2022 et dotée de psychologues professionnels, offre un premier point de contact aisément accessible et destiné spécifiquement aux personnes LGBTI. Ces deux dispositifs sont considérés comme des pratiques prometteuses. De nombreux rapports de suivi soulignent que la fourniture d'une aide psychologique intégrée au soutien juridique plutôt que de manière progressive, est un facteur essen-

157. ECRI. 2025. Rapport de l'ECRI sur le Monténégro (sixième cycle de monitoring). <https://rm.coe.int/troisieme-rapport-sur-le-montenegro/488029120d>

158. <https://cogam.es/stop-lgtbfobia/>

159. <https://www.lambdawarszawa.org/>

tiel pour maintenir l'engagement des victimes dans les procédures formelles et qu'elle devrait être considérée comme une condition de conception et non comme une option facultative.

Services de signaleurs de confiance

118. Le statut de signaleur de confiance, expression officielle désignant les organisations de la société civile habilitées à soumettre des rapports de signalement de contenus aux plateformes via des canaux prioritaires, ce qui permet des taux de suppression plus élevés et un traitement plus rapide, constitue un outil structurel essentiel pour lutter contre le discours de haine en ligne à grande échelle. L'accès à ce statut est cependant très inégal dans la pratique, et les organisations les mieux placées pour repérer et contextualiser le discours de haine en ligne fondé sur les motifs SOGIESC sont souvent celles qui sont les moins susceptibles de remplir les conditions financières et administratives nécessaires à l'obtention du statut de signaleur de confiance¹⁶⁰.
119. Le DSA établit un cadre formel pour la désignation des signaleurs de confiance par les coordinateurs des services numériques¹⁶¹. Pour les organisations LGBTI de la société civile, l'accessibilité de ce cadre dans la pratique dépend de la question de savoir si les coordinateurs nationaux soutiennent activement la désignation d'organisations disposant des compétences thématiques appropriées et si ces organisations disposent de capacités (financières) suffisantes pour satisfaire aux normes de fonctionnement requises. Selon quelques observations fragmentaires, dans les États membres où l'infrastructure de suivi du discours de haine repose principalement sur des travaux ponctuels de la société civile, financés par projet, le mécanisme de signaleur de confiance risque de rester accessible uniquement aux organisations les plus grandes et les mieux dotées en ressources, ce qui ne permettra pas d'allouer des ressources suffisantes au suivi des contenus en ligne spécifiquement liés aux SOGIESC.
120. L'Autriche offre un exemple instructif. L'ONG ZARA possède officiellement le statut de signaleur de confiance pour le compte de la Chancellerie fédérale et intervient activement dans le domaine du discours

160. Point souligné lors de la table ronde du comité ADI-SOGIESC en octobre 2025.

161. Commission européenne. 2026. *Trusted flaggers under the Digital Services Act*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/trusted-flaggers-under-dsa>

de haine en ligne.¹⁶² L'ECRI note que cette désignation a eu un impact positif sur le taux de suppression des contenus illicites. Ce modèle est remarquable en ce qu'il ancre le statut de signaleur de confiance au sein d'une organisation de la société civile disposant de compétences en matière de suivi LGBTI et soutenue par un pouvoir institutionnel de l'État. Cette combinaison de compétences de la société civile, d'autorisation et de financement de l'État et d'accès prioritaire aux plateformes correspond à la structure que le mécanisme de signaleur de confiance est censé créer.

Signalement du discours de haine en ligne aux autorités publiques et aux intermédiaires d'internet

121. Le traitement des signalements de discours de haine en ligne adressés aux autorités publiques et aux intermédiaires d'internet présente un ensemble de défis distincts de ceux liés au discours de haine en personne ou dans les médias traditionnels. Le volume des contenus, leur rapidité de diffusion, le caractère transnational de la plupart des plateformes et l'opacité des processus de modération se conjuguent pour créer un environnement dans lequel l'expérience qu'a la victime du signalement est souvent marquée par une inaccessibilité des procédures et l'incertitude quant à l'issue.
122. Plusieurs États membres ont adopté des mesures pour améliorer l'interface entre le signalement par les victimes et la modération des plateformes. Le Protocole de lutte contre le discours de haine en ligne¹⁶³, adopté par l'Espagne en 2021 et qualifié de bonne pratique par l'ECRI, établit un cadre pour la coopération entre les autorités publiques, les plateformes internet et la société civile afin d'assurer la détection, le signalement et la suppression rapides des contenus haineux en ligne. Ce protocole se distingue par le fait qu'il formalise le rôle de la société civile en tant que partenaire actif dans les processus de détection et de signalement, plutôt que de considérer la réglementation des plateformes comme une question relevant exclusivement des acteurs étatiques et des plateformes. Le Code de sécurité en ligne

162. ECRI. 2020. *Rapport de l'ECRI sur l'Autriche (sixième cycle de monitoring)*. <https://rm.coe.int/rapport-sur-l-autriche-6e-cycle-de-monitoring/16809e8270>

163. Ministère de l'Inclusion, de la Sécurité sociale et des Migrations. 2021. *Protocol to Combat Illegal Hate Speech Online*. <https://inclusion.gob.es/documents/6602794/6869025/Protocol+to+combat+illegal+hate+speech.pdf/053b098f-f467-d1ee-cf55-0aef4b976379?t=1752213416357>

de l'Irlande¹⁶⁴, publié en octobre 2024 par Coimisiún na Meán (Commission irlandaise de régulation des radiodiffuseurs et des médias en ligne), fixe des normes contraignantes pour les plateformes de partage de vidéos ayant leur siège européen en Irlande, notamment Facebook, Instagram, YouTube, TikTok, LinkedIn et X, et interdit explicitement les contenus incitant à la violence ou à la haine. Attendu que les sièges de nombreuses grandes plateformes relèvent de la juridiction irlandaise, le champ d'application de cette réglementation est de facto européen pour les catégories de contenus couvertes.

123. L'article 240, tel que modifié, du Code pénal portugais¹⁶⁵ comprend une disposition prévoyant que, lorsque l'incitation à la haine est commise par le biais d'un système informatique, le tribunal peut ordonner la suppression des données concernées. Cette disposition sert de fondement juridique aux ordonnances judiciaires de suppression de contenus, inscrivant ainsi les obligations de suppression de contenus dans le droit pénal, plutôt que de s'appuyer exclusivement sur les conditions générales d'utilisation des plateformes ou sur leur volonté de coopération. Il s'agit d'une avancée significative permettant de combler l'écart entre l'interdiction juridique du discours de haine en ligne et sa suppression effective de l'espace public.
124. La mise en place d'unités au sein des forces de l'ordre chargées spécialement d'assurer le suivi du discours de haine en ligne constitue une étape importante franchie par plusieurs États membres au cours de la période de suivi. En Lituanie, l'unité de « patrouille virtuelle » de la police, créée en 2021 afin de détecter les cas de discours de haine interdits¹⁶⁶ sur les réseaux sociaux, a été perçue comme une initiative utile et a déjà entraîné l'ouverture de plusieurs enquêtes.
125. Le défi est encore plus difficile à relever pour les petits États membres, pour ceux dont les langues sont peu parlées dans le monde, ainsi que pour ceux qui comptent de nombreuses populations parlant des langues minoritaires. Les opérateurs de plateformes manquent fréquemment de personnel disposant des compétences linguistiques nécessaires pour faire appliquer leurs propres politiques de contenu

164. Coimisiun na Mean. 2024. Code de sécurité en ligne. <https://www.cnam.ie/app/uploads/2024/11/Coimisiun-na-Mean-Online-Safety-Code.pdf>

165. Loi n° 4/2024

166. BNS. 2021. *Lithuanian police to patrol social media, send Facebook messages to 'obvious' offenders*. <https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1381641/lithuanian-police-to-patrol-social-media-send-facebook-messages-to-obvious-offenders?srltid=AfmBOoqBcCyJyCf1iuLmmCaquGVrdAKZKXqp28hJ8f2k2EwGPs7mlp2J>

dans ces contextes linguistiques. En conséquence, certains discours de haine pourtant interdits par les conditions générales d'utilisation des plateformes restent accessibles, faute de personnel habilité et ayant les compétences linguistiques pour les analyser¹⁶⁷. Il ne s'agit pas d'une défaillance du cadre juridique, puisqu'il existe des obligations, mais d'un décalage structurel entre le périmètre géographique des activités des plateformes et les spécificités linguistiques nécessaires à l'application uniforme des normes dans l'ensemble des communautés auxquelles ces plateformes s'adressent.

Mécanismes alternatifs de règlement des différends

126. Lorsque la responsabilité pénale n'est pas engagée, les mécanismes alternatifs de règlement des différends donnent accès à la reconnaissance et à la réparation sans exiger des victimes qu'elles restent engagées dans le système de justice pénale. Ces mécanismes sont particulièrement utiles lorsque des discours de haine ont causé un préjudice significatif sans toutefois satisfaire aux exigences de preuve ou de gravité nécessaires à des poursuites pénales ou lorsque s'engager dans une procédure pénale constituerait pour la victime un obstacle insurmontable.
127. Au Luxembourg, le programme «Dialoguer au lieu de haïr», mis en œuvre par l'association Respect.lu¹⁶⁸ dans le cadre d'un accord avec les autorités nationales, propose une solution alternative structurée aux sanctions pénales pour les personnes ayant diffusé des discours de haine en ligne. Il peut être utilisé en remplacement des poursuites ou apporter un soutien dans le cadre de poursuites pénales. Depuis son lancement, il a suivi plus de 120 dossiers relevant de l'initiative «Dialoguer au lieu de haïr», avec une augmentation annuelle régulière du nombre de cas traités, qui ont été au nombre de 95 en 2023¹⁶⁹. Le programme autrichien «Dialog statt Hass» (le dialogue au lieu de la haine) lancé en 2018 en coopération avec le parquet, Neustart¹⁷⁰, qui est le service de probation autrichien, poursuit un objectif comparable. Il vise à élaborer une réponse constructive au discours de haine en suscitant

167. Voir, par exemple, le rapport de l'ECRI sur la République slovaque (sixième cycle de monitoring). <https://rm.coe.int/6e-rapport-de-l-ecri-sur-la-republique-slovaque/1680a0a089>

168. <https://respect.lu/de/>

169. Respect.lu. 2024. Jahresbericht. respect.lu/wp-content/uploads/2025/04/Jahresbericht_2024.pdf

170. <https://www.neustart.at/was-wir-tun/bewaehrungshilfe/dialog-statt-hass/dialog-statt-hass-fuer-auftraggeberinnen-und-auftraggeber-fuer-zuweiserinnen-und-zuweiser/>

chez les auteurs d'infraction un sentiment de faute et une réflexion afin de les amener à changer de comportement. Ces modèles complètent l'application du droit pénal en traitant les affaires qui ne sont pas de son ressort tout en engageant les auteurs dans un processus destiné à réduire la récidive plutôt qu'à se contenter d'imposer des sanctions.

Suivi de l'efficacité des mécanismes d'enquête et de poursuites

128. Le suivi de l'efficacité des mécanismes d'enquête et de poursuite, permettant de mesurer la proportion de signalements d'incidents liés à des discours de haine qui aboutissent à une enquête, à des poursuites et à une condamnation, mais aussi de déterminer à quel moment les affaires s'égarer, est une condition préalable essentielle pour évaluer si les cadres existants assurent une protection réelle plutôt que formelle. Les travaux entrepris par l'ECRI dans le cadre du sixième cycle de suivi soulignent que cet aspect demeure une faiblesse structurelle dans de nombreux États membres¹⁷¹.
129. En l'absence de mécanismes systématiques de suivi des affaires, seul un suivi qualitatif et non des statistiques officielles permet de mettre en évidence l'écart entre les dispositions officielles et les résultats concrets. Le sixième cycle de suivi de l'ECRI décrit ce phénomène dans plusieurs États membres. Un cadre juridique complet et un accord de coopération interinstitutionnelle peuvent coexister avec un taux de poursuites proche de zéro sur dix ans, les affaires s'égarant à différentes étapes de la chaîne de la procédure, sans qu'aucun mécanisme formel ne permette aux autorités d'en déterminer les raisons ou les circonstances. Dans plusieurs cas recensés par l'ECRI, les plaignants dans des affaires de discours de haine se sont même trouvés confrontés à des plaintes en retour. Une dynamique du même ordre apparaît également lorsque les formes de discours de haine ne relevant pas du droit pénal ne sont pas signalées du tout, laissant aux organisations de la société civile la tâche de combler ces lacunes alors qu'elles ne disposent ni de capacités suffisantes ni de ressources durables.

171. À titre d'exemple, l'ECRI note qu'entre 2016 et 2020, aucune affaire traitée par le parquet au titre de l'article relatif à l'incitation à la haine n'a donné lieu à des poursuites, ECRI 2018 *Rapport de l'ECRI sur l'Estonie (sixième cycle de monitoring)* <https://rm.coe.int/sixieme-rapport-de-l-ecri-sur-l-estonie/1680a6d5e5>, et souligne que le Portugal ne collecte pas de données, 2025. *Rapport de l'ECRI sur le Portugal (sixième cycle de monitoring)*. <https://rm.coe.int/sixieme-rapport-sur-le-portugal/1680b6668e>

Conception centrée sur les victimes : accessibilité, écarts géographiques et âge

130. Les questions soulevées par la Recommandation CM/Rec(2022)16 concernant une approche centrée en matière de recours juridiques ne portent pas uniquement sur l'existence formelle de mécanismes de recours, mais aussi sur leur accessibilité dans la pratique aux personnes dont la situation est aggravée par d'autres facteurs, notamment les enfants et les jeunes, les personnes vivant en dehors des centres urbains et celles pour lesquelles le recours aux dispositifs officiels exigerait une divulgation non souhaitée de leur identité SOGIESC.
131. En Finlande, l'initiative relative à la « police du jeu » (pelipoliisi en finnois)¹⁷² apporte l'une des réponses les plus novatrices pour rendre le signalement accessible aux enfants. En instaurant une présence régulière de la police sur une plateforme de jeux en ligne, cette initiative crée un environnement facilement accessible, adapté à l'âge, permettant aux enfants et aux jeunes de parler avec les forces de l'ordre de questions, comme le discours de haine et le crime de haine en ligne sans devoir engager un processus de plainte formel. La plateforme permet également aux utilisateurs d'être mis en relation avec des professionnels du soutien. L'ECRI voit là une bonne pratique¹⁷³ et souligne sa pertinence, en particulier dans un contexte où les jeunes sont exposés, de manière disproportionnée, au harcèlement motivé par la haine.
132. L'écart entre les zones urbaines et rurales en termes d'accessibilité, souligné par les rapports de suivi de l'ECRI, représente une difficulté structurelle récurrente qui touche particulièrement les victimes de discours de haine anti-LGBTI, pour lesquelles l'accès en personne à des services spécialisés peut impliquer une divulgation de l'identité non souhaitée dans des communautés plus petites ou plus fermées. Cette dynamique est encore plus prononcée dans des régions insulaires ou géographiquement isolées. Le rapport de suivi de l'ECRI concernant Malte met en lumière la situation sur l'île de Gozo, où l'éloignement physique aggrave le problème de la visibilité sociale, créant ce qui a été décrit comme une « double insularité » vécue par les habitants LGBTI ayant besoin de soutien, qui sont privés à la fois des services du continent

172. Police de la Finlande. 2026. Pelipoliisi. <https://polamk.fi/en/pelipoliisi-en>

173. ECRI.2025. Rapport de l'ECRI sur la Finlande (sixième cycle de monitoring). <https://rm.coe.int/sixieme-rapport-sur-la-finlande/48802911ee>

et de l'anonymat possible en milieu urbain¹⁷⁴. Les lignes d'assistance nationales, lorsqu'elles existent et disposent de ressources suffisantes, contribuent partiellement à réduire cet écart en permettant d'accéder à distance à une aide juridique et psychologique, sans nécessiter une présence physique dans les locaux du service concerné¹⁷⁵.

Interprétation judiciaire et seuils de preuve

133. La transposition de la législation relative au discours de haine dans des mécanismes de protection applicables dépend non seulement de la qualité des normes législatives adoptées, mais aussi de la manière dont les tribunaux et les parquets les interprètent et les appliquent. Dans les États membres, trois conditions sont nécessaires pour garantir que les affaires portant sur des discours de haine fondés sur les SOGIESC seront jugées de manière efficace. En premier lieu, un modèle de présentation de la preuve qui ne suppose pas de prouver ce que l'auteur avait à l'esprit, mais qui évalue ce que l'expression communiquait objectivement et le préjudice qu'elle pouvait causer. En second lieu, un cadre contextuel qui traite le sens et la gravité d'une expression en tenant compte de l'environnement social, du groupe ciblé, de la plateforme et de la portée du message, et non en fonction de chaque mot pris isolément. Enfin, une infrastructure institutionnelle qui traduit les normes législatives en pratiques cohérentes en matière judiciaire et de poursuites, plutôt que de permettre une interprétation individuelle au cas par cas. Si ces conditions ne sont pas réunies, la législation sur le discours de haine reste une norme formelle dépourvue de portée concrète.

Déplacer le modèle de la preuve : de l'intention de l'auteur au préjudice objectif

134. Les poursuites concernant les discours de haine fondés sur les SOGIESC se heurtent à un obstacle majeur récurrent relatif aux règles en matière de preuve. Elles imposent en effet de démontrer l'intention discriminatoire, c'est-à-dire d'établir l'intention subjective de l'auteur de l'infraction plutôt que de se fonder sur ce que ses expressions transmettaient objectivement et sur le préjudice qu'il était objectivement susceptible de causer. Lorsque l'intention constitue le principal critère juridique, les procureurs sont confrontés à plusieurs difficultés d'ordre structurel. En

174. ECRI. 2024. Rapport de l'ECRI sur la Malte (sixième cycle de monitoring). <https://rm.coe.int/sixieme-rapport-de-l-ecri-sur-malte/1680b063f0>

175. Voir les références aux lignes d'assistance espagnole et polonaise au paragraphe 116.

effet, les auteurs nient généralement toute motivation discriminatoire, l'usage d'un langage codé ou propre au contexte masque l'hostilité explicite et la charge de la preuve consiste à établir un état d'esprit intérieur qui ne peut pas être observé directement.

135. La Recommandation CM/Rec(2024)4 sur la lutte contre les crimes de haine¹⁷⁶ s'attaque à cet obstacle directement en introduisant la notion d'élément de haine, une expression censée couvrir un large éventail d'indicateurs objectifs permettant de déduire un parti pris sans devoir apporter la preuve de l'état d'esprit de l'auteur. Cette définition est explicitement conçue pour être compatible à la fois avec le modèle d'« animus » (état d'esprit) et le modèle de sélection discriminatoire, ce qui permet aux États membres d'engager des poursuites sur la base d'indicateurs externes, tels que la nature, le moment et le contexte de l'acte, le langage employé et les schémas de comportement.
136. Au Royaume-Uni, le ministère public (Crown Prosecution Service - CPS) illustre l'application de cette approche dans la pratique¹⁷⁷. Les lignes directrices du CPS¹⁷⁸ relatives aux crimes de haine fondés sur l'orientation sexuelle et l'identité transgenre demandent aux procureurs d'appliquer un critère initial fondé sur la perception dans la gestion des affaires et le soutien aux victimes : il suffit que la victime, ou toute autre personne, ait perçu que l'infraction était motivée par une hostilité fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité transgenre. Ce critère fondé sur la perception n'établit pas en lui-même les éléments juridiques nécessaires à une aggravation de la peine, qui exige des preuves objectives montrant que l'hostilité a constitué un facteur de motivation. Il garantit toutefois que les affaires ne sont pas écartées dès la phase d'enregistrement en se fondant sur une évaluation préliminaire de l'intention de l'auteur.
137. Cette approche reflète le principe établi dans la Recommandation de politique générale n° 11 de l'ECRI¹⁷⁹, qui définit un incident raciste comme tout incident qui est perçu comme étant raciste par la victime ou toute autre personne. En appliquant ce principe aux discours de

176. <https://rm.coe.int/recommandation-cm-rec-2024-4-du-comite-des-ministres-la-lutte-contre-l/1680b08c9e>

177. Crown Prosecution Service. s.d. *Crime de haine* <https://www.cps.gov.uk/crime-info/hate-crime>

178. Crown Prosecution Service. s.d. *Homophobic, Biphobic and Transphobic Hate Crime Prosecution Guidance*. <https://www.cps.gov.uk/legal-guidance/homophobic-biphobic-and-transphobic-hate-crime-prosecution-guidance>

179. <https://rm.coe.int/recommandation-de-politique-generale-n-11-de-l-ecri-sur-la-lutte-contr/16808b5ae0>

haine fondés sur les SOGIESC, les procureurs sont invités à constituer les dossiers à partir d'indicateurs objectifs, tels que l'emploi d'un langage homophobe, lesbophobe, biphobe ou transphobe; la proximité de l'incident avec des espaces associés aux personnes LGBTI, tels que les événements de la Marche des fiertés; l'appartenance à des groupes hostiles; et des schémas comportementaux contextuels mettant en évidence une ligne de conduite et non un acte isolé. Cette redistribution de la charge de la preuve permet de garantir que la phase d'enregistrement ne recrée pas les obstacles à la preuve qui caractérisent les poursuites et que le système de données couvre l'ensemble des manifestations d'hostilité vécues, plutôt que les seuls incidents où la motivation discriminatoire apparaît immédiatement.

138. L'approche de la Norvège relative au critère de preuve repose sur un mécanisme différent, mais complémentaire. L'article 185 du Code pénal criminalise les déclarations discriminatoires ou haineuses, qu'elles soient commises intentionnellement ou par négligence grave, une formulation unique parmi les États membres qui supprime l'obligation de prouver l'intention délibérée pour les expressions de haine les plus graves. La prise en compte de la négligence grave comme fondement suffisant de la responsabilité traduit un choix législatif selon lequel le préjudice causé par le discours de haine ne dépend pas du fait que l'auteur ait choisi consciemment de le causer, et une norme exigeant une incitation intentionnelle offre systématiquement une protection insuffisante aux personnes visées par des expressions dont le caractère haineux aurait pu et dû être reconnu par leur auteur. Cet allègement de la charge de la preuve permet une intervention plus précoce et facilite l'enregistrement et les poursuites dans les affaires où un langage codé ou spécifique au contexte rend structurellement difficile l'établissement de la preuve d'une intention.
139. Le sens et la gravité des expressions d'un discours de haine ne sont pas inhérents aux seuls termes employés, mais aussi au contexte, notamment le climat social dans lequel il est formulé, la plateforme et le public qui le diffusent, la vulnérabilité particulière du groupe visé à ce moment-là et sa capacité à isoler, déshumaniser ou inciter à l'hostilité. Les cadres judiciaires qui traitent le contexte comme un élément périphérique, en évaluant les expressions par rapport à une norme abstraite sur le caractère offensant, échouent invariablement à saisir les préjudices que cause le discours de haine fondé sur les SOGIESC dans la pratique.

140. La Cour suprême espagnole a élaboré un ensemble structuré d'interprétations s'appuyant sur l'article 510 du Code pénal, qui place l'analyse contextuelle au centre du critère juridique permettant d'établir la responsabilité pénale. Pour déterminer si une expression dépasse le seuil de l'expression protégée pour devenir une incitation au crime, les tribunaux doivent évaluer si elle cible un groupe protégé dans l'intention de prôner l'hostilité, la déshumanisation ou l'exclusion, et examiner un ensemble de facteurs contextuels, notamment les tensions sociales prévalant au moment des faits, le moyen par lequel l'expression de haine a été diffusée, sa portée et son public, ainsi que la mesure dans laquelle elle porte atteinte à la dignité ou crée des conditions d'exclusion plutôt que d'être simplement offensante. La Cour suprême établit une distinction nette entre les critiques politiques, aussi provocantes soient-elles, et les expressions dirigées contre un groupe qui déshumanisent ou instaurent une subordination systématique. Cette distinction, constamment confirmée par la jurisprudence nationale, oriente la marge d'appréciation judiciaire sur la voie d'un cadre respectueux des droits et évite que la norme pénale ne bascule dans l'interdiction générale des propos offensants. Cette approche cadre avec le critère de gravité prévu par la Recommandation CM/Rec(2022)16, elle-même fondée sur la jurisprudence de la Cour et sur le Plan d'action de Rabat.
141. La Cour suprême espagnole a également abordé de manière directe la question des discours de haine en ligne. Les plateformes numériques ne sont pas considérées comme des espaces échappant au droit qui seraient soumis à des normes distinctes ; au contraire, la visibilité, la viralité et la portée des contenus en ligne sont explicitement prises en compte pour évaluer la gravité. Les contenus visant à isoler, humilier ou inciter à l'hostilité envers des groupes protégés (y compris les personnes LGBTI) peuvent faire l'objet de poursuites sur le fondement de l'article 510 lorsque leur diffusion numérique a des effets préjudiciables dépassant largement ceux qu'auraient des expressions équivalentes hors ligne. L'intégration du préjudice numérique dans le critère juridique de fond garantit que la propagation du discours de haine dans les environnements en ligne n'aboutit pas à une contraction correspondante de la responsabilité juridique¹⁸⁰.

180. Justice and Consumers. 2024. *Country Report Non-Discrimination Spain*. https://euagenda.eu/publications/download/599528?__cf_chl_tk=t5P_2TUoqLm2jXlCxiJK_3PwV.3LCEPo9YjDjwOmUC0-1757870435-1.0.1-6ejYaEkePvIR3bHfBw8B40x2MUj5dFi08NWji5OYr1s

142. Pour établir l'existence d'une motivation discriminatoire sans exiger la reconnaissance directe de l'intention discriminatoire, les tribunaux espagnols s'appuient sur des indicateurs factuels permettant une inférence juridique, à savoir l'usage d'insultes, des activités en ligne documentées, l'appartenance à des groupes extrémistes et des schémas de comportements récurrents visant le même groupe. Le témoignage de la victime est reconnu comme la principale source de preuve, conformément aux normes européennes plus larges en matière de poursuites des crimes de haine. Cette approche permet aux tribunaux de fonder les dossiers sur les caractéristiques objectives de l'expression et sur son contexte, plutôt que sur les déclarations de l'auteur concernant sa propre motivation.

Infrastructure institutionnelle permettant une interprétation cohérente

143. Les normes législatives et les cadres juridiques produisent des résultats cohérents uniquement lorsqu'ils s'appuient sur une infrastructure institutionnelle qui intègre les compétences, coordonnent l'application de la loi et empêchent que la motivation discriminatoire soit écartée au stade de la gestion des dossiers. Sans capacités spécialisées au sein du ministère public, sans formation coordonnée et sans mécanismes de renvoi structurés, l'application du droit relatif au discours de haine est tributaire des connaissances et priorités individuelles et non d'une compétence systémique.
144. Les programmes «Training Against Hate Crime for Law Enforcement» (TAHCLE) et «Prosecutors and Hate Crimes Training» (PAHCT) de l'OSCE/BIDDH offrent des cadres multilatéraux destinés précisément à renforcer ces capacités institutionnelles. L'ECRI y fait fréquemment référence à titre d'outils mis à la disposition des États membres pour renforcer, de manière harmonisée, les compétences des forces de l'ordre et des services judiciaires¹⁸¹.
145. Le modèle institutionnel de l'Espagne illustre concrètement comment peut se présenter une infrastructure coordonnée en pratique. L'Office national de lutte contre les crimes de haine (ONDOD), rattaché au ministère de l'Intérieur, facilite la coopération interinstitutionnelle

181. OSCE/BIDDH. 2026. Prosecutors and Hate Crimes Training (PAHCT). https://odihr.osce.org/sites/default/files/documents/publications/2026/03/%28WEB%29PAHCT%28A4%29final_0.pdf; OSCE/ODIHR. Training Against Hate Crime for Law Enforcement (TAHCLE). <https://odihr.osce.org/odihr/tahcle>

entre les forces de l'ordre, la société civile et les partenaires internationaux, soutient la formation des forces de l'ordre et réunit des groupes de travail dans le cadre de l'accord national contre le racisme, la xénophobie et la LGBTI-phobie. Le ministère public dispose d'unités spécialisées dans les crimes de haine et la discrimination, dotées de procureurs chargés spécifiquement des affaires de discours de haine fondées sur les SOGIESC. Ce dispositif garantit une application cohérente de la motivation discriminatoire comme circonstance aggravante, ainsi que la collecte et la publication systématiques de données ventilées sur les signalements de crimes de haine. Les procureurs travaillent en coordination directe avec les unités de cybercriminalité afin de veiller à ce que les affaires de haine en ligne soient traitées avec la même rigueur procédurale que les affaires hors ligne. Ils élaborent notamment des protocoles de poursuite adaptés aux discours de haine en ligne, qui prennent en considération la portée des plateformes, l'engagement des utilisateurs et les mécanismes de diffusion. Cette architecture institutionnelle empêche que la motivation discriminatoire ne disparaisse entre le signalement et les poursuites – étape de la procédure où, faute de compétences spécialisées, l'hostilité fondée sur les caractéristiques SOGIESC est le plus souvent requalifiée en infraction générale¹⁸².

146. Le modèle allemand comble une lacune du même ordre, à savoir la capacité des victimes et des organisations de la société civile à rassembler des preuves numériques juridiquement recevables avant la transmission des affaires au parquet. Plusieurs organisations, officiellement accréditées en vertu d'un protocole national de renvoi structuré, apportent aux victimes de discours de haine en ligne fondés sur les SOGIESC un soutien juridique et psychologique, et rassemblent des preuves numériques conformes aux normes de recevabilité¹⁸³. Lorsque les éléments probants recueillis justifient l'ouverture d'une procédure pénale, le protocole permet une transmission directe et sécurisée aux parquets, et contourne ainsi les blocages liés aux mécanismes de signalement internes des plateformes. Les organisations de la société civile sensibilisent la police et les procureurs aux préjudices spécifiques liés aux SOGIESC tandis que les parquets fournissent des orientations sur les exigences en matière de preuve et sur les nouvelles

182. Ministère de l'Intérieur espagnol. 2023. *Informe sobre la evolucion de los delitos de odio en España 2023*. https://www.interior.gob.es/opencms/export/sites/default/galleries/galeria-de-prensa/documentos-y-multimedia/balances-e-informes/2023/Informe_evolucion_delitos_odio_Espana_2023.pdf

183. Bundeskriminalamt. s.d. *Meldestelle*. https://www.bka.de/DE/KontaktAufnehmen/KontaktBesondereThemen/MeldestelleHetzelnInternet/meldestelle_node.html

normes juridiques. Cette dynamique de formation réciproque, intégrée dans ce modèle, montre une compréhension du fait que les connaissances institutionnelles des caractéristiques spécifiques du discours de haine fondé sur les SOGIESC ne peuvent pas provenir des seuls services répressifs, mais nécessitent la participation concrète de celles et ceux qui en font l'expérience et qui en assurent le suivi.

147. Le rôle de l'intelligence artificielle dans la génération et l'amplification du discours de haine fondé sur les SOGIESC représente un nouveau défi auquel les cadres juridiques et probatoires examinés dans cette section n'étaient pas préparés. Les contenus générés par IA (notamment les images de synthèse, le clonage vocal et la production automatisée de textes à grande échelle) compliquent la désignation de l'auteur, rendent plus difficile l'interprétation contextuelle de la motivation discriminatoire à attribuer à un auteur précis et permettent la production et la diffusion de discours de haine dont les quantités dépassent à la fois les capacités de modération humaine et les mécanismes de signalement existants. La loi européenne sur l'IA¹⁸⁴, entrée en vigueur en août 2024, établit un cadre réglementaire fondé sur les risques, comprenant des obligations relatives à la génération de contenus et à la transparence algorithmique. La Recommandation CM/Rec(2026)¹ sur l'égalité et l'intelligence artificielle invite également les États membres à encourager les initiatives visant à détecter, prévenir et combattre les discours de haine LGBTI-phobes facilités par l'IA. Les questions que soulève en pratique le discours de haine généré par l'IA en matière de preuves et de poursuites doivent toutefois être abordées dans les lignes directrices nationales et les mécanismes de suivi des États membres.

Coopération institutionnelle et coordination procédurale, notamment aux niveaux national, régional et local:

148. Une riposte efficace au discours de haine fondé sur les SOGIESC dépend non seulement de la qualité de chaque acteur institutionnel, mais aussi du niveau de coordination entre eux. Une législation bien rédigée et de solides normes juridiques n'aboutissent pas aux mêmes résultats lorsque la police, les parquets, les organismes de promotion de l'égalité, les organisations de la société civile et les signaleurs de confiance fonctionnent de manière cloisonnée, c'est-à-dire dans les situations où les mécanismes de renvoi sont informels, la formation n'est pas normalisée et les enseignements tirés de la participation de la société civile

184. Règlement (UE) 2024/1689 <https://artificialintelligenceact.eu/fr/>

ne sont pas réinjectés dans les pratiques institutionnelles. Cette section examine dans quelle mesure les États membres ont mis en place les conditions structurelles nécessaires à des réponses cohérentes, coordonnées et responsables de la part des institutions.

149. Aux Pays-Bas, le réseau «Roze in Blauw» («Le rose en bleu») constitue un modèle bien spécifique d'intégration des enseignements issus de la société civile au sein des structures policières. Structurellement intégré au sein de la Police nationale néerlandaise, il repose sur la présence d'agents de liaison dans chaque unité régionale et sur des fonctions de coordination dédiées à la prévention de la violence anti-LGBTI¹⁸⁵. Il joue un rôle concret de soutien aux victimes lors du signalement, de conseil auprès des collègues et de participation aux discussions stratégiques. Dans certaines régions, il maintient l'accessibilité des mécanismes de signalement et suit les tendances en matière d'incidents. L'Académie de police propose des modules de formation consacrés aux questions LGBTI, s'appuyant parfois sur les contributions du réseau «Roze in Blauw» et de partenaires de la société civile, tels que COC Nederland¹⁸⁶. Les données de suivi issues d'enquêtes auprès des communautés, notamment celles du *LHBT Monitor* de l'Institut néerlandais de la recherche sociale, permettent de disposer d'un mécanisme partiel de retour d'informations reliant l'expérience des victimes aux pratiques policières. Il convient toutefois de souligner que la force et la visibilité du réseau varient selon les unités régionales. La documentation sur les pratiques optimales montre qu'il n'a pas le même ancrage dans l'ensemble du territoire. En effet, l'intégration structurelle du modèle ne garantit pas sa mise en œuvre de manière harmonisée¹⁸⁷¹⁸⁸¹⁸⁹. Le protocole de renvoi de l'Allemagne, examiné au paragraphe 145, illustre également l'intégration structurelle de la société civile au sein des structures de coordination.
150. L'absence ou le caractère informel des structures de coordination a des conséquences directes sur la décision rendue. En l'absence de protocoles et de mécanismes de renvoi communs, la capacité des fonctionnaires de police ou des procureurs à détecter une motivation discriminatoire fondée sur les SOGIESC peut varier considérablement, ce qui

185. Politie NL. s.d. *Roze in Blauw*. <https://www.politie.nl/onderwerpen/roze-in-blauw.html>

186. COC Nederland. s.d. *COC Nederland*. <https://www.coc.nl/>

187. Movisie. 2024. *Aanpak politie van anti-LHBTIQA Geweld*. <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2024-10/Aanpak-politie-van-anti-lhbtiqua%2B-geweld.pdf>

188. Social en Cultureel Planbureau. 2022. *LHBT-monitor 2022*. <https://www.scp.nl/publicaties-scp/2022/07/lhbt-monitor-2022>

189. Tweede Kamer. 2024. 30 420, nr. 393. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D10906&>

peut conduire à assimiler des incidents liés à des discours de haine à de simples infractions générales dès le stade de l'enregistrement.

Formation intersectorielle et échanges judiciaires

151. Le modèle croate de formation intersectorielle apporte une solution aux divergences d'interprétation entre les professions. Des formations ciblées ont été organisées dans cinq centres régionaux, avec la participation de juges, de procureurs, de fonctionnaires de police, d'avocats et d'acteurs de la société civile, sur l'application de l'article 87(21) du Code pénal relatif aux crimes de haine et de l'article 325 sur l'incitation à la haine et à la violence. Le programme traitait de la législation nationale, des normes internationales pertinentes et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que les droits des victimes prévus par la Directive de l'UE sur les droits des victimes. Chaque session comprenait des ateliers fondés sur des études de cas, permettant aux participants d'appliquer les définitions juridiques et les garanties procédurales à des scénarios réalistes au lieu de les aborder de manière abstraite. L'intérêt de ce modèle tient au fait que l'ensemble des professionnels du droit participent au même programme de formation, ce qui permet une compréhension commune concrète du cadre juridique que des formations spécifiques à chaque profession ne permettraient pas, et crée des liens relationnels entre des acteurs qui seront amenés par la suite à coopérer dans le cadre d'affaires réelles¹⁹⁰.
152. Au niveau multilatéral, le programme HELP du Conseil de l'Europe (Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit) fournit un cadre normalisé de formation juridique et judiciaire pour les 46 États membres. Le cours du programme HELP consacré à la lutte contre le discours de haine¹⁹¹ permet aux professionnels du droit de reconnaître la motivation discriminatoire, de distinguer l'expression protégée de l'expression illégale et d'aligner les décisions nationales sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. L'élaboration du cours s'appuie sur les contributions d'experts, notamment de partenaires de la société civile, tels qu'ILGA-Europe, et sa mise en œuvre est assurée par les institutions judiciaires

190. Centar Mirovnih Studija. 2019. *Guidebook of good practices in combating hate crimes and hate speech*. https://www.cms.hr/wp-content/uploads/Against_Hate_-_Guidebook_of_good_practices_in_combating_hatecrimes_and_hate_speech.pdf

191. Conseil de l'Europe HELP. 2024. *Updated course on Combating Hate Speech now available on the HELP e-learning platform*. <https://www.coe.int/en/web/help/-/updated-course-on-combating-hate-speech-now-available-on-the-help-e-learning-platform>

nationales afin de garantir sa pertinence juridique contextuelle. L'Unité SOGIESC du Conseil de l'Europe a également mis au point un manuel de formation spécialisé intitulé *Policing Hate Crime against LGBTI Persons: Training for a Professional Police Response* (mis à jour en 2025) et destiné aux formateur·rices de la police, aux enquêteur·euses et aux fonctionnaires de première ligne dans l'ensemble des États membres¹⁹². Ce manuel s'appuie sur les normes de la Cour et intègre les contributions de la société civile. Ces instruments multilatéraux ne remplacent pas la coordination structurelle décrite plus haut, mais fournissent un socle normatif commun permettant de concevoir des formations adaptées aux contextes nationaux.

153. Au Royaume-Uni, les comités de surveillance du discours de haine constituent l'exemple le plus abouti de mécanisme transformant la formation en une boucle de responsabilité. Le Crown Prosecution Service (Service des poursuites judiciaires de la couronne) intègre des responsables communautaires et la société civile dans son dispositif de contrôle institutionnel en confiant à des comités l'examen de dossiers anonymisés afin d'évaluer l'intégrité de la procédure. Les membres des panels sont issus de la communauté et disposent d'une expertise ou d'une expérience vécue dans le domaine thématique concerné. Les panels transmettent directement leurs conclusions aux programmes de formation ce qui permet ensuite d'éclairer l'élaboration des politiques de poursuite, des orientations juridiques et des programmes de développement professionnel. Ce dispositif crée un circuit continu entre l'expérience vécue, les orientations des parquets et l'apprentissage institutionnel. L'expertise de la société civile ne se contente pas d'éclairer la conception initiale des formations, mais aussi de vérifier activement les décisions et de détecter la présence éventuelle de failles procédurales, notamment les manquements dans la détermination de la motivation discriminatoire. Ce mécanisme est structurellement intégré dans le Crown Prosecution Service et n'est pas conçu comme un dispositif de contrôle externe, ce qui confère à ses conclusions un caractère concret et non pas simplement consultatif¹⁹³.
154. L'approche de la Norvège place la responsabilité au niveau de la planification nationale, et non au stade de l'examen des affaires. Au titre de

192. Conseil de l'Europe. s.d. Inclusive policing and hate crime. <https://www.coe.int/en/web/inclusion-and-antidiscrimination/inclusive-policing-and-hate-crime>

193. Crown Prosecution Service. s.d. *No room for hate: how we engage with our communities on hate crime*. https://content.govdelivery.com/landing_pages/37088/e2d15c4f0baabf3913405ccfd7e0cde1

l'action 38 du Plan d'action sur la diversité sexuelle et de genre pour la période 2023-2026, le ministère de la Justice et de la Sécurité publique a l'obligation de garantir que la police reçoit une formation spécialisée sur les crimes de haine fondés sur les SOGIESC. Cette formation fait partie des structures de formation professionnelle officielles et elle est organisée en coopération avec des organisations de la société civile¹⁹⁴. En inscrivant l'obligation de formation dans un plan national d'actions délimitées dans le temps, la Norvège garantit que le renforcement des capacités n'est pas laissé à l'initiative des institutions, mais qu'il est soumis à des exigences de suivi et de rapport dans le cadre de l'évaluation du plan. Ce modèle montre que la question de la responsabilité institutionnelle en matière de formation est indissociable de la manière dont les plans nationaux en matière d'égalité sont structurés. Lorsque la société civile participe à l'élaboration des formations et suit la mise en œuvre du programme, la responsabilité en matière de suivi est partagée et visible.

155. Il convient de noter l'absence d'évaluation systématique permettant de déterminer si ces formations modifient effectivement les pratiques. La plupart des modèles documentés permettent de rendre compte des intrants, notamment le nombre de personnes formées, les programmes enseignés, les sessions organisées, mais ne disposent pas de mécanismes de suivi permettant d'évaluer si la formation entraîne des changements mesurables dans le signalement des affaires, les taux de renvoi ou les décisions rendues. Le modèle britannique des comités de surveillance du discours de haine comble partiellement cette lacune en procédant à l'examen des affaires, mais il n'est pas conçu comme un instrument d'évaluation systématique.

Partenariats à long terme et financement structurel de la société civile

156. Les exemples précédents illustrent des modèles dans lesquels l'expertise de la société civile est intégrée dans les structures institutionnelles par des protocoles, des systèmes d'accréditation et des organes consultatifs permanents. Le fait que ces modèles perdurent au-delà des cycles politiques ne relève pas de la bonne volonté ni de relations informelles,

194. Ministère de la Culture et de l'Égalité norvégien. 2023. *The Norwegian Government's Action Plan on Gender and Sexual Diversity (2023–2026)*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/cae838ecc4204787857a0499fd8b7c11/en-gb/pdfs/action-plan-on-gender-and-sexual-diversity.pdf>

mais de la reconnaissance structurelle du rôle de la société civile, avec le soutien d'un financement suffisant et prévisible. La RPG n° 11 de l'ECRI¹⁹⁵ appelle les États membres à mettre en place un cadre permettant le dialogue et la coopération entre la police et les membres des groupes minoritaires. Il s'agit certes d'une norme spécifique à la police, mais elle reflète le principe plus large selon lequel la coordination avec les communautés concernées doit être structurée dans un cadre institutionnel et non dépendre d'initiatives individuelles.

157. Le Conseil consultatif pour la non-discrimination de la Finlande, sous l'égide du ministère de la Justice, met en œuvre ce principe au niveau de la politique nationale¹⁹⁶. Il réunit des représentant-es des principaux ministères, des autorités locales et un large éventail d'organisations de la société civile, qui sont officiellement nommé-es par le gouvernement pour un mandat de trois ans et se réunissent régulièrement pour dialoguer et échanger des informations. L'organisation nationale de défense des droits humains des personnes LGBTI Seta¹⁹⁷, occupe un siège au sein du conseil actuel, ce qui garantit un accès politique durable à l'expertise de la société civile LGBTI. Ce modèle confère à la société civile un rôle consultatif permanent et institutionnalisé dans l'élaboration des politiques en matière d'égalité, qui n'est tributaire ni du financement par projets ni du pouvoir discrétionnaire ministériel, mais qui est ancré dans le mandat et la composition du Conseil.
158. En Irlande, la Stratégie nationale pour l'inclusion des personnes LGBTI+ pour la période 2024–2028 offre une structure de responsabilité comparable au niveau stratégique. La mise en œuvre de la stratégie est supervisée par un Comité de pilotage coprésidé par le ministre de l'Enfance, du Handicap et de l'Égalité et composé de haut-es fonctionnaires ainsi que de représentant-es de la société civile¹⁹⁸. Ce dispositif confère à la société civile un rôle de surveillance officiel des engagements pris par les autorités, évitant ainsi que le suivi soit assuré exclusivement par les institutions responsables leur mise en œuvre. Le modèle ne règle

195. <https://rm.coe.int/recommandation-de-politique-generale-n-11-de-l-ecri-sur-la-lutte-contr/16808b5ae0>

196. Médiateur contre la discrimination 2023. *Advisory Board for Non-Discrimination*. <https://yhdenvertaisuusvaltuutettu.fi/en/advisory-board-for-non-discrimination>

197. Seta. s.d. *LGBTI Rights in Finland*. <https://en.seta.fi/lgbti-rights-in-finland-seta/>

198. Department of Children, Disability and Equality. 2024. *Steering Committee - National LGBTIQ Inclusion Strategy 2024-2028*. <https://www.gov.ie/en/department-of-children-disability-and-equality/campaigns/national-lgbtiq-inclusion-strategy-ii-2024-2028/#:~:text=The%20NLIS%20II%20Steering%20Committee%20comprises%20representatives%20from%20relevant%20Government,once%20agreed%20with%20its%20members.>

pas la question du financement de base des organisations de la société civile, qui reste la condition préalable à leur participation durable, mais il fournit une architecture de gouvernance au sein de laquelle des partenariats financés peuvent fonctionner avec une réelle responsabilité.

159. La vulnérabilité structurelle commune aux États membres tient au fait que même des modèles de coordination bien conçus sont fragilisés lorsque les organisations de la société civile dont ils dépendent ne disposent pas d'un financement de base pluriannuel garanti. Un financement sur la base de projets crée des capacités ponctuelles et non durables. Dans ces conditions, les organisations ne peuvent maintenir les compétences, les relations et la présence institutionnelles nécessaires à une coordination efficace si leurs ressources dépendent de cycles de projet isolés.

Systèmes nationaux de collecte de données

160. La capacité des États membres à lutter efficacement contre le discours de haine fondé sur les SOGIESC dépend non seulement de la qualité de leurs cadres législatifs, mais aussi de leur simple perception du problème. Les travaux de suivi de l'ECRI recommandent systématiquement aux États membres de mettre en place des systèmes complets de collecte de données offrant une vision intégrée des cas de discours de haine et de crimes de haine, accompagnés de données ventilées par catégorie d'infraction, type de motivation haineuse, groupe ciblé ainsi que par suivi judiciaire et décision, et que ces données soient mises à la disposition du public. La faille structurelle la plus répandue n'est pas procédurale, mais épistémique. En effet, dans la plupart des États membres, il n'existe pas de données officielles sur la population LGBTI, ni d'enregistrement des incidents liés au discours de haine ventilant les données par motifs SOGIESC ou motif haineux. Lorsque ces motifs sont absents des catégories d'enregistrement obligatoires, les incidents liés au discours de haine sont incorporés dans les statistiques agrégées, le motif ou l'élément haineux disparaît et le système de données ne reflète pas la vraie nature du problème, mais un sous-dénombrement systématique qui le masque. La présente section examine la manière dont les États membres enregistrent les cas de discours de haine fondés sur les SOGIESC dans les données officielles, le rôle de la société civile dans la production d'éléments probants que les systèmes officiels ne génèrent pas et les conditions dans lesquelles ces données permettent d'obtenir un tableau fidèle de la situation plutôt que de rester en retrait. L'intégration des caractéristiques SOGIESC dans une

catégorie obligatoire lors de l'enregistrement suppose une décision institutionnelle préalable afin de reconnaître que les préjudices fondés sur les SOGIESC constituent une catégorie de question d'intérêt public qui mérite d'être mesurée. La plupart des États membres n'ont pas encore pris cette décision.

161. L'architecture du Royaume-Uni en matière de données, en particulier l'approche en Angleterre et au pays de Galles, offre, pour la période concernée, le meilleur exemple de ce que peut être en pratique un dispositif officiel d'enregistrement de données ventilées. La publication annuelle des statistiques du ministère de l'Intérieur, « Hate Crime, England and Wales »¹⁹⁹, ventile les crimes de haine enregistrés par la police selon cinq « volets » contrôlés comportant des catégories distinctes pour l'orientation sexuelle et l'identité transgenre. Ce dispositif crée une base de référence publique et cohérente permettant de suivre les tendances et d'évaluer la performance institutionnelle, bien que les tendances puissent être influencées par des changements dans les pratiques d'enregistrement ainsi que par la propension des personnes à signaler ces infractions. Parallèlement à ce recensement officiel de la police, l'Étude sur les crimes commis en Angleterre et au Pays de Galles²⁰⁰ fournit des estimations sur la victimisation à l'échelle de la population, notamment sur les cas non signalés, et permet ainsi la reconnaissance officielle de l'écart entre l'expérience des communautés et les données enregistrées. La combinaison des données administratives et des données d'enquête a une fonction de reddition de comptes à double titre. Le signalement auprès des forces de l'ordre mesure la réponse institutionnelle et l'enquête sur la victimisation évalue ce que la réponse institutionnelle peut avoir du mal à appréhender, tels que les infractions qui ne sont pas portées à la connaissance de la police.. Aucun de ces instruments ne donne à lui seul une vision complète de la situation, mais leur combinaison est destinée structurellement à mettre en évidence les lacunes dans le signalement au lieu de les masquer.
162. En Espagne, l'ONDOD, dont il a déjà été question dans le cadre des infrastructures de poursuite, publie également des données sur les crimes de haine ventilées par motif discriminatoire, notamment l'orientation sexuelle et l'identité de genre, et il transmet chaque année ces

199. Gouvernement du Royaume-Uni. s.d. *Hate Crime Statistics*. <https://www.gov.uk/government/collections/hate-crime-statistics>

200. Étude sur les crimes commis en Angleterre et au Pays de Galles. 2025. *Survey Results*. <https://www.crimesurvey.co.uk/en/SurveyResults.html>

données au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE. Le pays fait ainsi partie des rares États membres disposant d'un système officiel de transfert des données entre les services répressifs et les dispositifs de suivi internationaux. L'analyse du système espagnol réalisée par le réseau Facing Facts (« Faire face aux faits ») souligne toutefois qu'il n'existe pas encore de définition commune du crime de haine au sein du système pénal espagnol. En conséquence, un suivi systématique de ces affaires depuis l'enquête initiale jusqu'aux poursuites et au prononcé de la peine n'est pas possible. Cette lacune limite le niveau de détail des informations qu'un système de données peut révéler, même s'il est doté de ressources suffisantes²⁰¹.

163. Lorsque des systèmes de données officiels sont absents ou insuffisants, les organisations de la société civile constituent la seule source d'éléments probants cohérents sur le discours de haine fondé sur les SOGIESC. Ces éléments probants remplissent deux fonctions essentielles: ils rendent visibles des incidents que l'enregistrement officiel ignore et ils créent un mécanisme de responsabilité permettant à la société civile de montrer où subsistent des lacunes en matière de protection.
164. L'Observatoire sur la lesbophobie de l'Eurocentralasian Lesbian* Community (EL*C)²⁰², lancé en février 2022 et couvrant des affaires depuis 2019, illustre les effets possibles d'un dispositif structuré de suivi communautaire au niveau paneuropéen. En s'appuyant sur un réseau de 50 organisations partenaires, observatoires nationaux, ONG et initiatives locales, il recueille diverses affaires individuelles rapportées par les médias et les membres d'EL*C parallèlement à des données agrégées provenant de partenaires nationaux. Dans son dernier rapport annuel de 2024²⁰³, l'Observatoire décrit des scénarios récurrents de violence lesbophobe et de discours de haine en Europe et en Asie centrale, recense les failles de la législation en matière de reconnaissance de la motivation lesbophobe comme circonstance aggravante dans les États membres, et met ces conclusions à la disposition du public dans une optique de plaidoyer fondé sur des données factuelles auprès des autorités nationales et du Conseil de l'Europe. L'Observatoire joue un rôle de documentation important, mais aussi de témoin. Les comportements qu'il enregistre, notamment la violence dans l'espace public,

201. Perry. 2019 Connecting on Hate Crime Data in Spain. <https://www.facingfacts.eu/final-spain-country-report/>

202. <https://lesbiangenius.org/observatory-lesbophobia-2019-2020/>

203. EL*C. 2024. 2024 Observatory on lesbophobic violence and discrimination against lesbians. <https://lesbiangenius.org/observatory-on-lesbophobia-2024-key-findings-and-trends/>

les discours de haine en ligne, le sous-signalé lié à la crainte de la victimisation secondaire et la suppression de la motivation lesbophobe dans les réponses des forces de l'ordre, sont structurellement absents des données officielles dans la plupart des pays couverts. L'Observatoire met également en évidence la limite persistante dans les États membres que présente la ventilation fonctionnelle par caractéristique SOGIESC. Lorsque les systèmes d'enregistrement traitent l'orientation sexuelle et le genre comme des motifs distincts et parallèles, ils ne peuvent pas prendre en compte les préjugés lesbophobes, qui se situent précisément à leur intersection. Les données de l'Observatoire sur la violence lesbophobe, qui, selon le rapport de l'EL*C, révèlent fréquemment une dynamique de coercition propre au genre et un sentiment de droit masculin se combinant avec une hostilité envers l'orientation sexuelle, mettent en évidence une forme de préjugé qui resterait invisible dans une catégorie « orientation sexuelle » ou « violence fondée sur le genre » prise isolément. Il s'agit d'une faille dans l'enregistrement que la ventilation par caractéristique unique ne permet pas de combler, même si elle est correctement mise en œuvre.

B3. Prévention

7. « Les États membres devraient sensibiliser les autorités et les organismes publics à tous les niveaux sur leur responsabilité de s'abstenir de faire des déclarations, notamment aux médias, pouvant raisonnablement être interprétées comme cautionnant de telles attitudes haineuses ou discriminatoires ».

8. « Les autorités publiques et autres représentants de l'État devraient être encouragés à promouvoir la tolérance et le respect des droits de l'homme des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres dès lors qu'ils dialoguent avec les représentants principaux de la société civile, notamment les organisations de médias et sportives, les organisations politiques et les communautés religieuses ».

Recommandation CM/Rec(2010)5

165. La prévention est plus efficace lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre des responsabilités des institutions publiques, avec l'appui des mécanismes institutionnels, des responsables politiques et d'une coopération durable avec les acteurs de la société civile qui apportent l'expertise

contextuelle et communautaire nécessaire. Il faut pour cela réunir trois éléments distincts, mais interdépendants : une infrastructure institutionnelle durable, qui instaure des obligations de prévention au-delà des cycles politiques ; des normes de communication qui façonnent l'écosystème informationnel dans lequel s'inscrit le discours de haine ; et des interventions descriptives des autorités remettant en question le motif normatif sur lequel repose le discours de haine. En l'absence de l'un de ces éléments, les autres perdent de leur efficacité. Des cadres réglementaires dépourvus de leadership narratif permettent le respect des règles sans transformer les normes sociales ; un contre-discours officiel sans l'appui des institutions reste ponctuel et vulnérable aux changements de politiques ; des normes de communication sans mécanismes d'application demeurent de simples déclarations relatives aux préférences.

Rôle préventif des infrastructures institutionnelles

166. Les conseils consultatifs, les groupes de travail interministériels et les cadres de concertation présentés à la section B2 forment une véritable infrastructure de prévention. Le Conseil consultatif pour la non-discrimination de la Finlande, le Groupe de pilotage de la Stratégie pour l'inclusion des personnes LGBTI+ de l'Irlande et le groupe de coordination interministériel de la Norvège, qui établissent un dialogue structuré avec la société civile, ont tous une fonction de prévention dans la mesure où ils intègrent des normes inclusives dans l'administration publique avant que le préjudice ne survienne plutôt que d'y faire face une fois qu'il est apparu. En Espagne, l'initiative Red de Municipios Orgullosos prévoit une dimension propre à la prévention. Pour les élus situés dans des régions politiquement sensibles, l'appartenance à un réseau réduit le risque politique perçu lié à la lutte contre la discrimination, en servant de bouclier concret contre l'effet dissuasif que les environnements politiques hostiles aux personnes LGBTI exercent sur les responsables locaux.
167. Cette distinction est importante du point de vue analytique. Un programme de formation ponctuel ne constitue pas une infrastructure de prévention. Un conseil consultatif permanent où siègent des représentants de la société civile, un groupe de pilotage ministériel ayant des obligations d'exécution délimitées dans le temps et un réseau de pairs fournissant des modèles d'ordonnances et assurant la couverture politique des responsables locaux créent les conditions d'une prévention institutionnelle autoentretenu.

168. La réglementation sur le discours de haine en ligne tend de plus en plus à laisser de côté la suppression de contenus a posteriori pour s'orienter davantage vers la responsabilité proactive de la plateforme, laissant ainsi émerger deux architectures juridiques distinctes aux niveaux national et supranational. Ces cadres sont importants du point de vue analytique, non seulement parce qu'ils créent des obligations, mais aussi parce qu'ils déterminent à qui incombe la charge de recenser les risques, de définir les catégories de préjudice concernées et quel est le rôle de la société civile dans leur mise en œuvre.
169. Le cadre de risques systémiques du DSA et le «Code de conduite+» qu'il intègre (examinés aux paragraphes 50 et 51) définissent l'environnement réglementaire dans lequel s'inscrivent les mécanismes nationaux de responsabilité des plateformes. Au niveau national, plusieurs États membres ont mis en place des structures institutionnelles qui traduisent ces obligations dans la pratique et vont parfois au-delà.
170. La Recommandation CM/Rec(2026)2 sur l'obligation de rendre des comptes en matière de violence à l'égard des femmes et des filles facilitée par la technologie établit la norme du Conseil de l'Europe dans ce domaine. Elle recommande aux États membres de garantir la disponibilité d'ordonnances rapides, accessibles et effectives permettant d'obtenir la suppression des contenus en vertu du droit pénal, civil et administratif et sans dépendre de l'ouverture de procédures pénales.
171. Le modèle français, fondé sur la Loi de 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information, prévoit un cadre réglementaire coordonné où le contenu des plateformes n'est pas réglementé directement, mais où ces dernières doivent se doter de mécanismes d'auto-régulation structurés et vérifiables. La Recommandation n° 2019-03 du Conseil supérieur de l'audiovisuel²⁰⁴ décrit les normes de fonctionnement, notamment les dispositifs de signalement, l'identification claire des contenus, la promotion de médias vérifiés, la responsabilisation des plateformes et impose des déclarations annuelles sur le respect

204. Arcom. 2019. *Recommandation n° 2019-03 du 15 mai 2019*. [https://www.arcom.fr/se-documenter/espace-juridique/textes-juridiques/recommandation-ndeg-2019-03-du-15-mai-2019-du-conseil-superieur-de-laudiovisuel-aux-operateurs-de-plateforme-en-ligne-dans-le-cadre-du-devoir-de-cooperation-en-matiere-de-lutte-contre-la-diffusion-de](https://www.arcom.fr/se-documenter/espace-juridique/textes-juridiques/recommandation-ndeg-2019-03-du-15-mai-2019-du-conseil-superieur-de-laudiovisuel-aux-operateurs-de-plateforme-en-ligne-dans-le-cadre-du-devoir-de-cooperation-en-matiere-de-lutte-contre-la-diffusion-de-N.B.) N.B.: En 2022, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) a fusionné avec la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi) pour former l'Arcom, l'autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique.

de la loi. Bien qu'elle soit principalement axée sur les fausses informations, sa pertinence à l'égard du discours de haine réside dans les mécanismes de transparence des algorithmes et de coopération avec la société civile.

172. En Irlande, le Commissaire en charge de la sécurité en ligne se voit confier l'obligation, aux termes de son mandat, d'élaborer des Code de sécurité en ligne couvrant le discours de haine fondé sur les motifs SOGIESC, dans le cadre d'un processus multipartite. Il s'agit de l'une des rares autorités nationales investies d'une compétence officielle explicite de contrôle des obligations des plateformes dans ce domaine.
173. Les cadres réglementaires pour la sécurité en ligne qui déterminent le préjudice sous l'angle principal de la protection de l'enfance comportent le risque structurel de reproduire des schémas anti-genre dans la réglementation. Lorsque l'expression «préjudiciable aux enfants» est définie au sens large et appliquée via une modération par l'IA sous peine de sanctions financières importantes, les plateformes sont plus fortement incitées à supprimer à l'excès des contenus qu'à ne pas supprimer suffisamment de contenus considérés comme sensibles. Les ressources éducatives et de santé concernant les personnes LGBTI (contenus de «coming-out», informations sur l'identité de genre, espaces communautaires jouant un rôle vital pour les jeunes LGBTI isolés) sont alors exposées de manière disproportionnée à des systèmes automatisés qui considèrent la visibilité en elle-même comme un risque pour la sécurité²⁰⁵.
174. L'exposé des motifs à la Recommandation CM/Rec(2026)¹²⁰⁶ décrit cette dynamique, notant que les outils de modération utilisant l'IA, fondés sur des indicateurs du caractère offensant d'un message, aboutissent à des résultats systématiquement biaisés dans les termes et les catégories d'identité. Les prédictions du caractère offensant sont ainsi beaucoup plus élevées pour des termes comme «gay» et «lesbienne» que pour d'autres mots. Dans la pratique, cela a pour conséquence des «bannissements furtifs», des restrictions d'utilisation de mots dans les noms de compte, une diminution de la portée des activités et des événements mis en place par les personnes LGBTI, ce qui a pour effet de supprimer concrètement le contre-discours et le contenu communautaire que ces dispositifs ne sont pas censés bloquer.

205. Fiennes and Matlach. 2025. *Five-year overview of the online and offline anti-LGBTQ+ landscape* <https://www.isdglobal.org/digital-dispatch/investigation-five-year-overview-of-the-online-and-offline-anti-lgbtq-landscape/>

206. <https://search.coe.int/cm/eng?i=09125948802ad18f>

Normes des médias publics et incitations en faveur de l'autoréglementation

175. Les normes réglementaires et l'affectation des ressources peuvent s'articuler de manière à créer des incitations positives en faveur de la création de contenus inclusifs, plutôt que de se contenter d'interdire les contenus préjudiciables. En Irlande, la commission *Coimisiún na Meán* applique le Code des programmes (novembre 2024)²⁰⁷, interdisant les contenus fondés sur des motifs discriminatoires, notamment liés aux caractéristiques SOGIESC, qui sont susceptibles d'inciter à la haine ou à la violence. Ce cadre est complété par le dispositif « Son et vision », qui utilise les recettes de la redevance audiovisuelle publique pour cofinancer les programmes télévisés et radiophoniques. Selon les lignes directrices « Son et Vision 4 »²⁰⁸, les candidats doivent montrer leur engagement en faveur de l'égalité, de la diversité et de l'inclusion à titre de condition préalable à l'obtention d'un financement. Ce modèle relie les normes réglementaires à l'affectation des ressources, en incitant structurellement les organisations actives dans le secteur des médias à intégrer des messages inclusifs dans leur stratégie éditoriale, plutôt qu'à les considérer comme facultatifs ou relevant de leur image.
176. Les organisations professionnelles dirigées par des pairs peuvent jouer le rôle de mécanismes de responsabilité dans le secteur des médias. En France, l'Association des journalistes LGBTI (AJL)²⁰⁹ est une organisation dirigée par des journalistes qui opère une veille sur le traitement des questions relatives aux LGBTI dans les médias nationaux, tient des glossaires et des guides thématiques pour un journalisme éthique, et assure un suivi des médias publics. Sa remise de prix « Out d'Or » récompense les meilleures pratiques en matière de journalisme inclusif et attire l'attention du public sur la discrimination dans le traitement de l'information. Le modèle de l'AJL se distingue par le fait qu'il confie la responsabilité des normes en matière de médias à la profession elle-même, et non à une réglementation externe. Les journalistes font respecter par leurs pairs des normes établies par les communautés concernées.

207. Coimisiún na Meán. 2024. *Code of Programme Standards*. <https://www.cnam.ie/app/uploads/2024/11/Code-of-Programme-Standards-November-2024.pdf>

208. Coimisiún na Meán. 2023. *Scheme Sounda and Vision 4*. <https://www.cnam.ie/app/uploads/2023/11/SchemeSoundVision4.pdf>

209. AJLGBT. s.d. *Page d'accueil*. <https://www.ajlgbt.info/>

177. Les systèmes éducatifs sont le mécanisme principal d'établissement des normes et leur potentiel de prévention dépend du caractère structurel ou purement consultatif des obligations qui leur sont assignées^{210, 211}. Dans le cadre de sa stratégie nationale pour l'égalité, le Portugal a mis en œuvre des actions coordonnées au sein du Programme pour la sécurité dans les écoles (« Safe School Programme »)²¹² afin de promouvoir la citoyenneté et la non-discrimination, notamment par des actions de sensibilisation ciblées sur l'orientation sexuelle, l'identité et l'expression de genre, ainsi que sur les caractéristiques sexuelles. Ces initiatives comprennent des programmes de formation destinés au personnel enseignant et non enseignant, aux élèves, aux associations familiales et aux professionnels de la protection de l'enfance. Les établissements scolaires sont invités à documenter et diffuser de bonnes pratiques visant à prévenir le harcèlement fondé sur les SOGIESC, des mécanismes spécifiques ayant été mis au point pour protéger les enfants et les jeunes vivant en institution.
178. L'approche de l'Islande illustre l'importance d'ancrer dans la législation contraignante sur l'égalité les obligations spécifiques aux SOGIESC en matière d'éducation, plutôt que de laisser les programmes en décider. La Loi de 2020 sur l'égalité de statut et l'égalité des droits des hommes et des femmes rend obligatoire un enseignement portant sur l'égalité et les questions de genre, notamment sur les stéréotypes liés au genre et les questions relatives aux personnes LGBTI. Le premier Plan d'action LGBTI (2022-2025) concrétise ces obligations par matériels pédagogiques, des lignes directrices sur la situation des enfants et des jeunes LGBTI ainsi que des recherches sur le bien-être des enfants LGBTI. La délivrance d'un certificat queer aux écoles par la municipalité de Reykjavík et l'organisation par Samtökin 78, avec l'aide de financements publics, de formations sur les questions relatives à l'égalité des

210. UNESCO et *International Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer & Intersex Youth and Student Organisation* (IGLYO), Ne détournes pas le regard : l'éducation ne doit pas exclure les élèves LGBTI, *Rapport mondial de suivi sur l'éducation : document d'orientation no45*, 2021 ; https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377361_fre

211. IGLYO, *Policy Guidelines on Hate Speech and Hate Crimes Against LGBTQI Young People*, 2025 : <https://www.iglyo.org/resources/hate-speech-hate-crime-policy-guidelines-2025>

212. Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. s.d. *Plano de ação para o combate à discriminação em razão da orientação sexual, identidade e expressão de género, e características sexuais* (PAOIEC). <https://www.cig.gov.pt/planos-nacionais-de-acao/plano-de-acao-para-o-combate-a-discriminacao-em-razao-da-orientacao-sexual-identidade-e-expressao-de-genero-e-caracteristicas-sexuais-paoiec/>

personnes LGBTI dans les établissements primaires et secondaires sont considérées comme des pratiques prometteuses par l'ECRI²¹³.

179. L'initiative HOMBAT (Lutte contre le harcèlement homophobe et transphobe dans les écoles), mise en œuvre à Chypre, en Grèce et en Lituanie, a permis d'organiser des formations ciblées pour le personnel enseignant des établissements primaires et secondaires ainsi que pour les conseiller-es pédagogiques, afin de renforcer leurs capacités à reconnaître, combattre et prévenir le harcèlement homophobe et transphobe. Coordonnée par un groupement de la société civile en coopération avec les établissements de l'éducation nationale, l'initiative a combiné des formations de formateurs, des ateliers nationaux et une coordination au niveau européen. Outre la formation en classe, elle a favorisé la coopération entre les différents acteurs, a facilité la recherche sur le harcèlement fondé sur les SOGI à partir des données disponibles et a mis au point une campagne de contre-discours afin de faire évoluer le discours sur l'inclusion des personnes LGBTI dans les établissements scolaires²¹⁴.
180. En Irlande, des organisations comme BeLonG To Youth Services et le réseau Transgender Equality Network Ireland (TENI) ont élaboré et organisé des programmes de formation structurés destinés aux organismes publics présents dans le secteur de la jeunesse, de l'éducation, des soins de santé et de la fonction publique²¹⁵. Le module de formation de TENI, *Trans 101*, a été mis en œuvre dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de la justice. Ces exemples sont représentatifs d'organisations de la société civile faisant office de prestataires de services spécialisés au sein d'établissements publics²¹⁶.

Cadres mobilisant l'ensemble des pouvoirs publics

181. Les cadres de prévention assurent la plus grande cohérence possible lorsqu'ils sont intégrés simultanément dans plusieurs institutions publiques, et inscrivent la participation de la société civile dans les mécanismes de coordination et de reddition de comptes plutôt que de la considérer comme une simple contribution à des initiatives

213. ECRI. 2023. Rapport de l'ECRI sur l'Irlande (sixième cycle de monitoring) <https://rm.coe.int/sixieme-rapport-de-l-ecri-sur-l-islande/1680ac8c44>

214. Gale. m.d. *Hombat Project*. <https://www.gale.info/en/projects/hombat-project>

215. BeLonG To Youth Services. 2021. *LGBTI+ Training for Professionals*. <https://www.belongto.org/professionals/training/>

216. TENI. s.d. *Trans 101 Training*. <https://www.teni.ie/training>

isolées. En Norvège, le Plan d'action sur la diversité sexuelle et de genre pour la période 2023-2026 en offre un modèle structuré. Plusieurs autorités publiques ont eu pour mission officielle d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures de prévention du discours de haine en collaboration directe avec la société civile. En partenariat avec des parties prenantes de la société civile et du secteur de l'éducation, la Direction de l'enseignement supérieur et des compétences ainsi que la Direction de l'éducation sont chargées d'élaborer conjointement du matériel d'information sur la diversité sexuelle et de genre qui traite spécifiquement de la discrimination et du discours de haine. L'Autorité norvégienne des médias (Medietilsynet) est chargée de lancer, en lien avec la société civile, des initiatives de contre-discours destinées aux enfants et aux jeunes. Ce dispositif s'accompagne d'une révision des programmes de subvention afin de promouvoir la diversité au sein du secteur des médias. Un groupe de coordination interministériel et un dialogue structuré et régulier avec les parties prenantes LGBTI veillent à ce que les politiques s'inspirent des expériences vécues et à ce que leur mise en œuvre soit assurée de manière coordonnée, par les voies interinstitutionnelles²¹⁷.

182. Le Plan d'action national pour l'égalité des droits et des chances des personnes LGBTIQ de la Suède pour la période 2024–2027²¹⁸ vise à renforcer davantage les efforts dans ce domaine. Elle désigne treize autorités publiques, dont l'Autorité de police suédoise, le Conseil des arts suédois, et l'Agence nationale suédoise de l'éducation ont été nommés en tant qu'autorités stratégiques pour la question LGBTIQ. Celles-ci sont chargées de promouvoir l'égalité des droits et des chances des personnes LGBTI dans leur domaine d'activité. Cela signifie notamment qu'une perspective LGBTIQ doit être intégrée et rendue visible dans les activités de l'autorité. L'Agence de santé publique est chargée de coordonner, de soutenir et de suivre les progrès du travail des autorités stratégiques LGBTIQ. L'Agence suédoise de recherche pour la défense est chargée de cartographier la prévalence des actes d'hostilité à l'égard des personnes LGBTIQ dans les environnements en ligne, et de générer ainsi des données éclairant à la fois les réponses éducatives et réglementaires. La Stratégie nationale de lutte contre l'extrémisme violent

217. Barne -og likestillingsdepartementet. 2015. *Regjeringens strategi mot hatefulle ytringer 2016–2020*. <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/imports/MjAuMTIuMTYuMTUuMDMuNTJSZWdqZXJpbmdlbNMaGE=.pdf>

218. <https://www.government.se/information-material/2025/07/action-plan-for-equal-rights-and-opportunities-for-lgbtq-persons/>

et le terrorisme inscrit les crimes de haine homophobes et transphobes dans le mandat de protection démocratique de la Suède.²¹⁹

183. *L'Observatoire de la haine en ligne* français, instauré par l'article 16 de la loi de 2020 sur la lutte contre les contenus haineux en ligne, est un bon exemple d'intégration de l'expertise de la société civile dans un organisme de réglementation national. Placé sous la direction de l'Arcom, l'autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique, l'Observatoire réunit des plateformes en ligne, des institutions publiques, des scientifiques et des organisations de la société civile, telles que InterLGBT, SOS Homophobie et STOP Homophobie, au sein de groupes de travail thématiques organisés. La mission explicite de l'Observatoire comprend le partage d'informations et l'évaluation conjointe de la dynamique des discours de haine en ligne. En intégrant structurellement des organisations LGBTI de la société civile au sein d'un organisme de régulation national influant sur les politiques publiques, ce modèle permet l'élaboration de normes communes, aide les institutions à mieux comprendre la dynamique du discours de haine et instaure un dialogue structuré entre les acteurs chargés de l'application de la loi et titulaires de droits²²⁰.
184. En janvier 2026, la Suisse a adopté son premier plan d'action national contre les crimes de haine envers les personnes LGBTIQ. Le plan d'action national 2026–2030 vise à créer un environnement plus sûr et plus respectueux pour les personnes LGBTIQ en renforçant leur protection contre les attitudes hostiles et la violence. Il comporte trois axes d'action : le soutien et la protection, la prévention des crimes de haine et le suivi.

Interventions narratives et messages d'information publique stratégiques

185. Le contre-discours des autorités publiques est un instrument essentiel au service de la prévention, mais son efficacité dépend de trois conditions : le choix du moment où il intervient pour contrer le discours de haine qu'il vise, l'autorité institutionnelle de l'intervenant et

219. <https://www.government.se/contentassets/524b35ec9cdd4e30a501c6b7d9cbd694/national-strategy-against-violent-extremism-and-terrorism--prevent-avert-protect-and-manage-government-communication-20232456.pdf>

220. Arcom. s.d. Observatoire de la haine en ligne : analyser pour mieux lutter. <https://www.arcom.fr/nous-connaître-nos-missions/superviser-les-plateformes-en-ligne-et-les-reseaux-sociaux/observatoire-de-la-haine-en-ligne-analyser-pour-mieux-lutter>

la cohérence du message avec le comportement de l'institution. Des déclarations ponctuelles ou réactives de la part des responsables, y compris de haut niveau, ne constituent pas une stratégie de prévention. Elles doivent être structurellement intégrées dans des plans d'action, des budgets de communication et des cadres de suivi pour aboutir à un changement durable des normes.

186. Le Plan d'action de la Norvège pour la période 2023–2026 prend en compte explicitement les interventions narratives dans son infrastructure en matière de droits dans le cadre d'un pilier particulier intitulé «Faire mieux accepter la diversité sexuelle et de genre». Les actions correspondantes incluent le financement structurel des organisations de la société civile FRI, Pink Competency et Skeiv Ungdom, afin de produire des contenus éducatifs et médiatiques inclusifs, ainsi que des engagements à intégrer la diversité sexuelle et de genre dans les formations du secteur public, les politiques éducatives et les actions de sensibilisation auprès des jeunes. Les initiatives en matière de communication sont budgétisées, délimitées dans le temps et menées conjointement avec la société civile. En intégrant ces efforts dans la structure de mise en œuvre du plan d'action, la Norvège permet aux autorités publiques d'évaluer la portée, la résonance et l'impact des interventions narratives dans le cadre des processus nationaux de reddition de comptes²²¹.
187. Malte illustre la manière dont l'égalité LGBTI peut être intégrée à l'identité nationale par le biais de messages cohérents des responsables de haut niveau. Le gouvernement fait régulièrement référence à son classement Rainbow Map d'ILGA-Europe dans ses déclarations officielles, dans ses actions de promotion du tourisme et dans la diplomatie internationale, faisant de l'égalité LGBTI un indice de modernité nationale et de crédibilité internationale²²².
188. En Espagne, lors des délibérations parlementaires sur la « loi trans » et sur le cadre plus large de l'égalité LGBTI, le ministère de l'Égalité a lancé en juin 2022 la campagne «Orgullo de País», qui associait explicitement la dignité LGBTI à la bonne santé démocratique et à la cohésion

221. Gouvernement de la Norvège 2023. Plan d'action sur la diversité sexuelle et de genre. <https://www.regjeringen.no/contentassets/cae838ecc4204787857a0499fd8b7c11/en-gb/pdfs/action-plan-on-gender-and-sexual-diversity.pdf>

222. Gouvernement de Malte. 2025. Communiqué de presse du Secrétariat parlementaire pour les réformes et à l'égalité: Malta has been confirmed as the European leader in LGBTIQ+ rights in a historic 10th consecutive year. <https://www.gov.mt/en/Government/DOI/Press%20Releases/Pages/2025/05/14/pr250802en.aspx>

sociale. La campagne a placé la vie des personnes trans au centre de l'imaginaire national, en utilisant un langage fondé sur la dignité pour contrer la désinformation et présenter l'inclusion des LGBTI comme un impératif démocratique²²³.

189. En Belgique, Unia combine son mandat officiel de traitement des plaintes pour discrimination avec son rôle d'organisme public de recherche et d'éducation. En s'appuyant sur les données recueillies lors des plaintes et sur ses activités de suivi, Unia présente des rapports qui font autorité et se livre à des interventions narratives qui contrent directement les récits préjudiciables. Ce modèle établit un lien entre le contre-discours et l'établissement de preuves : les messages publics s'inscrivent dans des schémas de comportement documentés plutôt que de se limiter à défendre des valeurs²²⁴.
190. La crédibilité de l'intervenant, le contexte institutionnel et la clarté de l'écart entre le discours condamné et les valeurs que défend officiellement l'institution sont les conditions requises pour conférer un poids normatif à ces interventions. Dans un État membre, un haut responsable de la défense a condamné publiquement un officier militaire après la publication de contenus homophobes, racistes et misogynes dans un ouvrage, déclarant que l'officier avait discrédité les forces armées, le ministère de la Défense et la constitution²²⁵. Cet exemple est significatif, car la condamnation émanait du secteur de la sécurité lui-même, un espace où ce type de discours bénéficie d'une autorité institutionnelle particulière.
191. Les exemples décrits dans cette section ne représentent que le sommet de la pyramide. La plupart des États membres n'ont pas encore mis en place les infrastructures institutionnelles, les normes de communication ou les cadres narratifs que ces exemples de bonnes pratiques illustrent. Lorsque des obligations de prévention sont en place, elles sont plus souvent fondées sur des projets que structurelles, plus souvent consultatives que contraignantes, et plus souvent réactives qu'intégrées. Les organisations de la société civile assurent fréquemment

223. Ministère de l'Égalité de l'Espagne. 2022. Communiqué de presse: Irene Montero : «El Orgullo LGBTI hace de España un país mejor, más libre y democrático». https://www.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/NdeP_IMCMin_20270622.pdf

224. Unia. s.d. *Unia*. <https://www.unia.be/fr/>

225. Matozzi. 2023. Limogeage du général italien Roberto Vannacci après la publication d'un ouvrage contenant des propos homophobes et racistes. <https://www.euronews.com/culture/2023/08/21/italian-general-roberto-vannacci-fired-after-homophobic-and-racist-remarks-in-book>

des fonctions de prévention, mais sur la base de financements par projet, qui ne permettent pas d'assurer la continuité de ces fonctions. Les recommandations qui suivent visent à combler ces lacunes.

Recommandations

192. L'analyse présentée dans ce rapport met en évidence un écart persistant et significatif entre l'élaboration formelle des cadres juridiques et leur mise en œuvre dans la pratique. Le cadre juridique contraignant du droit international en vigueur se concentre sur le discours de haine raciste, mais ne couvre pas les motifs liés à l'orientation sexuelle, à l'identité et l'expression de genre et aux caractéristiques sexuelles (SOGIESC). Dans les États membres, d'autres lacunes majeures en matière de protection ne relèvent pas au premier chef de la législation. Elles découlent en effet de systèmes de collecte de données qui ne rendent pas visibles les préjudices fondés sur les SOGIESC, d'infrastructures institutionnelles insuffisamment dotées en ressources ou établies de manière non pérenne, d'architectures procédurales qui constituent un frein précisément pour les victimes qu'elles sont censées protéger et de cadres de prévention qui comptent sur la société civile pour remplir des fonctions que les institutions publiques n'assument pas toujours. Les recommandations qui suivent visent à combler ces lacunes.

I. Recommandations générales

1. Veiller à l'existence, aux niveaux national et international, d'un cadre contraignant solide pour prévenir et combattre le discours de haine fondé sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles (SOGIESC).
2. Veiller à ce que les systèmes de collecte de données sur les discours de haine et les crimes de haine enregistrent les incidents fondés sur les motifs SOGIESC dans des catégories séparées et à ce que des données ventilées soient rendues accessibles au public. Compléter et comparer l'enregistrement administratif avec les enquêtes sur la victimisation menées auprès de la population, qui permettent de relever les incidents non signalés, de telle sorte que l'écart entre l'expérience des communautés et la réponse institutionnelle soit structurellement visible.
3. Progresser vers un financement public pluriannuel de base pour les organisations de la société civile qui assurent des fonctions essentielles au sein des systèmes de protection contre le discours de haine, notamment le signalement par les victimes, l'aide juridique et psychologique, les activités de signaleur de confiance, l'élaboration conjointe

de formations avec les institutions et le suivi. Reconnaître ces organisations dans les accords de partenariat officiels et les protocoles d'orientation de référence et garantir leur participation permanente et obligatoire aux structures de suivi de l'égalité à l'échelon national plutôt que de conditionner leur présence aux cycles de projets ou au pouvoir discrétionnaire des directions institutionnelles.

4. Établir des codes de conduite pour les agentes et agents publics et les élu-es et garantir que les codes de conduite existants couvrent explicitement les motifs SOGIESC, prévoient des dispositifs internes de plainte et des sanctions proportionnées et dissuasives à l'encontre des personnes se livrant à des discours de haine fondés sur les SOGIESC, et encourager les responsables publics et les représentant-es élu-es à contrer publiquement de tels discours lorsqu'ils sont tenus par d'autres personnes occupant des positions d'autorité institutionnelle, et s'appliquent aux comportements en dehors de l'hémicycle.
5. Compte tenu de la rapidité avec laquelle ces contenus sont déjà produits et de l'absence de pratiques établies, la priorité devrait être accordée à l'élaboration de lignes directrices sur le discours de haine généré par l'IA à l'intention de la police et des parquets, abordant notamment les questions de la désignation de l'auteur, de l'évaluation de la motivation discriminatoire et de la détermination de la gravité.

II. Poursuites

6. Veiller à ce que l'orientation sexuelle, l'identité et l'expression de genre ainsi que les caractéristiques sexuelles soient explicitement énumérées comme motifs protégés dans les normes internationales relatives au discours de haine ainsi que dans les législations nationales en la matière, tant dans les dispositions pénales autonomes que dans les cadres d'aggravation des peines, plutôt que de s'appuyer uniquement sur les cadres juridiques généraux du droit civil, administratif ou de lutte contre la discrimination ou sur des dispositions générales en matière d'égalité. L'énumération explicite des motifs protégés peut faciliter l'enregistrement, la poursuite et l'interprétation uniformes des infractions relatives au discours de haine fondé sur les SOGIESC.
7. Veiller à ce que les personnes intersexes soient protégées par la législation relative au discours de haine dans les États membres où les caractéristiques sexuelles ne sont pas encore explicitement reconnues comme motif protégé, notamment en interprétant les dispositions

existantes relatives au sexe conformément aux motifs élargis introduits par Recommandation CM/Rec(2025)7.

8. Réexaminer les cadres probatoires applicables aux enquêtes et poursuites en matière de discours de haine et, lorsque l'intention discriminatoire subjective est requise, adopter des lignes directrices en matière de poursuites ou des modifications de la législation permettant la condamnation sur la base d'éléments haineux objectifs (tels que la nature, le moment et le contexte de l'acte ainsi que le langage employé, conformément au cadre sur l'élément de haine établi par la Recommandation CM/Rec(2024)4. Adopter, à titre de pratique habituelle, des critères d'enregistrement des affaires fondés sur la perception, afin d'éviter que des affaires ne soient écartées dès le stade de leur enregistrement sur la base d'une évaluation préliminaire de l'intention de l'auteur.
9. Réexaminer les cadres relatifs au discours de haine afin d'identifier les barrières procédurales empêchant les victimes d'accéder en pratique aux mécanismes d'application de la loi. Ces obstacles (notamment la classification des expressions écrites, les normes probatoires applicables aux contenus numériques ou la complexité juridictionnelle) rendent ces cadres incompatibles avec les obligations de protection que la législation est censée imposer et devraient être réformés en priorité.
10. Créer des unités spécialisées dans le discours de haine et le crime de haine au sein de la police et des parquets, notamment des procureurs spécifiquement affectés à cette question, des protocoles de coordination interinstitutions établissant un lien entre les services répressifs et les organisations de la société civile chargées du suivi, ainsi que des systèmes intégrés de suivi des affaires permettant de suivre l'évolution de chaque dossier depuis le signalement initial jusqu'à la décision de condamnation.

III. Protection

11. Veiller à ce que les mécanismes de signalement pour les victimes incluent des options accessibles aux enfants et aux jeunes, confidentielles, tenant compte des traumatismes, ne contraignant pas à une divulgation d'informations liées aux SOGIESC et pouvant fonctionner en toute sécurité lorsque les parents, les personnes en charge de l'enfant, les pairs ou les établissements scolaires sont impliqués dans le préjudice.. Investir dans des mécanismes de signalement ancrés dans la

société civile, qui prévoient, au sein d'une structure unique accessible, un soutien aux victimes, une assistance pour le signalement auprès des plateformes et la saisie des autorités chargées de l'enquête. Veiller à ce que les forces de police et les procureurs spécialisés dans le discours de haine et le crime de haine, ainsi que les premièr-es intervenant-es, disposent de connaissances spécialisées sur les questions LGBTI, bénéficient d'un mandat officiel et de financements suffisants, et fassent l'objet d'un suivi régulier.

12. Soutenir activement la désignation d'organisations LGBTI de la société civile en tant que signaleurs de confiance au sein des cadres de modération de contenus des plateformes, notamment en vertu du Règlement sur les services numériques (DSA) pour les États membres de l'UE. Veiller à ce que le processus de désignation soit accessible aux organisations disposant de compétences thématiques appropriées en matière de discours de haine en ligne fondé sur les SOGIESC. Faire en sorte que les signaleurs de confiance aient accès à des formations sur les normes en matière de droits humains applicables au discours de haine.
13. Exiger que les intermédiaires d'internet qui exercent leurs activités dans les juridictions des États membres emploient un nombre suffisant de modérateurs de contenus disposant d'une expertise avérée dans le domaine du discours de haine fondé sur les SOGIESC, et veiller à ce que ces modérateurs reçoivent une formation régulière sur les normes applicables en matière de droits humains ainsi qu'un soutien psychologique approprié.
14. Mettre en place des capacités partagées de suivi du discours de haine en ligne dans les langues moins répandues ou moins parlées, notamment des mécanismes coordonnés incitant les plateformes en ligne à mettre en œuvre leurs obligations en matière de modération des contenus.
15. Veiller à ce que l'aide juridique et le soutien psychologique apportés aux victimes de discours de haine forment un tout, au sein d'un système cohérent englobant l'ensemble des motifs, qui soit conçu et doté des ressources nécessaires pour répondre aux besoins particuliers des différents groupes de victimes, y compris les personnes LGBTI. Financer des mécanismes d'accès à distance, notamment des lignes d'assistance nationales, afin de combler l'écart en matière d'accessibilité auquel sont confrontées les victimes vivant dans des communautés plus petites et isolées géographiquement, pour lesquelles l'accès en personne à des services spécialisés peut impliquer une divulgation non souhaitée de l'identité.

IV. Prévention

16. Intégrer les obligations de prévention du discours de haine dans des cadres mobilisant l'ensemble des pouvoirs publics, notamment les plans d'action nationaux assortis de mesures délimitées dans le temps, les responsabilités incombant aux organismes publics désignés et la participation structurée de la société civile à la conception et au suivi, plutôt que de considérer la prévention comme une initiative institutionnelle isolée ou programmée sur la base de projets. Veiller à ce que les engagements en matière de contre-discours et les interventions narratives soient budgétisés, délimités dans le temps et soumis aux exigences de rapport prévues par les processus de responsabilité nationaux.
17. Veiller à ce que la société civile LGBTI participe à la mise en œuvre de la législation sur la sécurité en ligne, le cas échéant, en particulier en ce qui concerne la définition des catégories de préjudices et le suivi des taux de suppression de contenus par motif. La protection des enfants contre le discours de haine et la préservation de l'accès des jeunes LGBTI à des informations d'affirmation de genre devraient être considérées comme des objectifs complémentaires et non concurrents dans la conception de la réglementation et il conviendrait d'élaborer des lignes directrices sur les conditions dans lesquelles la modération automatisée peut entraîner la suppression massive de contenus LGBTI.
18. Veiller à ce que les cadres de prévention visant le discours de haine fondé sur les SOGIESC soient conçus et évalués en accordant une attention explicite aux populations les plus exposées aux préjudices, notamment les enfants et les jeunes, les personnes trans et non binaires, les femmes lesbiennes et les femmes bisexuelles les personnes LGBTI âgées, les personnes LGBTI en situation de handicap, les personnes LGBTI issues de l'immigration et les personnes LGBTI racisées. Les cadres de suivi devraient ventiler les données selon l'exposition intersectionnelle, et les programmes de prévention devraient être évalués en fonction de leur impact différencié sur les différents groupes de population LGBTI, en intégrant cet élément de manière courante dans l'examen des programmes.
19. Veiller à ce que la prévention dans l'éducation soit intégrée dans des approches globales à l'échelle de l'ensemble de l'établissement scolaire. Les politiques nationales et scolaires de lutte contre le harcèlement et d'inclusion devraient couvrir explicitement l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles;

définir le discours de haine, les incidents haineux, le cyberharcèlement et le harcèlement motivé par des préjugés ; établir des procédures de signalement claires et confidentielles ; et préciser les responsabilités des directions d'établissement, des enseignant-es, du personnel non enseignant et des professionnel·les de la protection de l'enfance. L'éducation aux médias et au numérique devrait également être intégrée aux programmes afin que les élèves puissent reconnaître la désinformation et la mésinformation, le discours de haine en ligne et les récits anti-LGBTI, y compris ceux présentés sous l'angle de la « protection de l'enfance ».

www.coe.int/sogiesc

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne.

Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits humains, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE