



# **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**

**Deuxième rapport d'examen thématique de la mise en oeuvre de la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures pour combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre**

**COMITÉ DIRECTEUR SUR L'ANTI-DISCRIMINATION,  
LA DIVERSITÉ ET L'INCLUSION (CDADI) –  
Préparé par le Groupe de travail du CDADI sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles (GT-ADI-SOGI)**

Édition anglaise :  
*Hate Crimes and other Hate-motivated  
Incidents based on Sexual Orientation,  
Gender Identity, Gender Expression  
and Sex Characteristics*  
*Second thematic implementation review  
report on Recommendation CM/Rec(2010)5*

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 Direction de la communication, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex), ou à [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int).

Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée au Service Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI)

Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex France  
E-mail: [sogi@coe.int](mailto:sogi@coe.int)

Conception de la couverture et mise en page : Division de la production des documents et des publications (DPDP),  
Conseil de l'Europe  
Cover photo: Shutterstock

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

© Conseil de l'Europe, septembre 2023  
Imprimé aux ateliers du Conseil de l'Europe

# Table des matières

---

<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>7</b>
<b>I. NORMES INTERNATIONALES</b>	<b>11</b>
A. Définition du crime de haine	11
B. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme	12
C. Autres instruments internationaux pertinents	19
<b>II. CADRE LÉGISLATIF, POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL</b>	<b>25</b>
A. Les législations et les politiques nationales : caractéristiques protégées, type de législation sur les crimes de haine, préjugés multiples et croisés	25
B. Le cadre institutionnel de la coordination et de la coopération	32
<b>III. DONNÉES, STATISTIQUES ET RECHERCHE</b>	<b>35</b>
A. Vue d'ensemble des données et sources nationales et internationales sur les crimes de haine et les incidents fondés sur les SOGIESC (y compris les enquêtes sur les victimes)	35
B. L'état de la discussion sur l'amélioration de la collecte des données sur les crimes et incidents de haine fondés sur les SOGIESC	40
C. L'état de la recherche sur des crimes de haine anti-LGBTI	43
<b>IV. MISE EN ŒUVRE : LE RÔLE DE LA POLICE ET DE LA JUSTICE</b>	<b>45</b>
A. Les défis liés à l'enregistrement, aux enquêtes, aux poursuites et aux condamnations des crimes de haine fondés sur les SOGIESC	45
B. Mesures structurelles pour renforcer la confiance	50
C. Sensibilisation et formation	53
<b>V. AIDE AUX VICTIMES</b>	<b>55</b>
A. Les politiques destinées à soutenir les victimes de crimes de haine anti-LGBTI et à fournir des services d'assistance adaptés à la communauté LGBTI	55
B. La connaissance par la communauté LGBTI des organisations d'aide aux victimes	57
C. Le rôle de la société civile	58
<b>VI. PROTECTION CONTRE LES CRIMES ET INCIDENTS DE HAINE ANTI-LGBTI DANS LES LIEUX DE DÉTENTION</b>	<b>59</b>
A. Mesures visant à garantir la sécurité et la dignité des détenus et problèmes de mise en œuvre	59
B. Surveillance et mécanismes de plainte	65
<b>VII. RECOMMANDATIONS</b>	<b>67</b>



# Liste des abréviations et acronymes

---

<b>BIDDH-OSCE</b>	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
<b>CEDH</b>	Convention européenne des droits de l'homme ou Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
<b>CM/Rec(2010)5</b>	Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre
<b>ECRI</b>	Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
<b>FRA</b>	Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
<b>ILGA-Europe</b>	International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (Association internationale des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, trans et intersexes)
<b>INDH</b>	Institutions nationales de défense des droits humains
<b>La Cour/ la Cour européenne</b>	Cour européenne des droits de l'homme
<b>LGBTI</b>	Personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, trans et intersexes <sup>1</sup>
<b>OII - Europe</b>	Organisation Intersex International Europe

---

1. Le présent rapport utilise l'acronyme LGBTI tout en reconnaissant pleinement l'existence d'identités diverses au sein des groupes qu'il représente. Il est également entendu que l'autodétermination est au cœur de la protection des droits humains des personnes qui se considèrent comme lesbiennes, gays, bisexuelles, trans et intersexes et qu'aucune identité fixe ne doit être déduite de cet acronyme.

<b>SOGIESC</b>	Orientation sexuelle, identité de genre, expression de genre, et caractéristiques sexuelles
<b>TGEU</b>	Transgender Europe
<b>UE</b>	Union européenne

# Introduction

---

1. Le présent rapport thématique tire son origine de la décision du Comité des Ministres de combiner son travail d'examen complet de la mise en œuvre de la **Recommandation CM/Rec(2010)5<sup>2</sup> du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre<sup>3</sup>** (ci-après la « Recommandation CM/Rec(2010)5 ») par des analyses thématiques des sujets couverts par cette recommandation. À l'automne 2021, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a confié cette tâche au Groupe de travail du CDADI sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles, et l'a également chargé de procéder à l'examen complet de la recommandation d'ici fin 2025<sup>4</sup>.

2. Cette deuxième analyse thématique<sup>5</sup> porte sur 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 et des caractéristiques sexuelles (SOGIESC). Elle s'inscrit dans un contexte de montée de la violence contre

---

2. 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 : [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?Reference=CM/Rec\(2010\)5](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?Reference=CM/Rec(2010)5).

3. Voir l'échange de vues entre le Réseau européen des points focaux gouvernementaux LGBTI (EFPN) et le Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI), lors de la 2<sup>e</sup> réunion plénière du CDADI (2 au 4 février 2021).

4. Deux examens complets de la recommandation ont été réalisés à ce jour : en 2013 (voir le rapport disponible sur : [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805c85b6](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c85b6)) , et en 2020 (voir le rapport disponible sur : <https://rm.coe.int/combattre-la-discrimination-fondée-sur-l-orientation-sexuelle-ou-l-ide/16809fb2bb>).

5. La première analyse thématique portait sur la reconnaissance juridique du genre. Voir : Rapport thématique sur la reconnaissance juridique du genre en Europe, Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) du Conseil de l'Europe, juin 2022, disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/thematic-report-on-legal-gender-recognition-in-europe-fr/1680a72a0e>.

les personnes LGBTI dans les États membres du Conseil de l'Europe<sup>6</sup>, attisée notamment par un discours très hostile aux personnes LGBTI, y compris de la part de responsables politiques et de dirigeants religieux<sup>7</sup>.

3. Conformément à la section intitulée « **Crimes de haine** » et autres incidents motivés par la haine de la Recommandation CM/Rec(2010)5 (section B, paragraphes 1 à 5), les États membres « devraient enquêter efficacement, rapidement et de manière impartiale sur les allégations d'infractions pénales et autres incidents pour lesquels l'orientation sexuelle ou l'identité de genre de la victime peut être raisonnablement soupçonnée d'avoir été l'un des motifs de l'auteur du crime; [et porter] une attention particulière [...] aux enquêtes sur ce type de crime et incidents dès lors que le suspect est un agent des services répressifs » (paragraphe 1). Ils « devraient veiller à ce que, lors de la détermination d'une peine, un mobile fondé sur un préjugé lié à l'orientation sexuelle ou à l'identité de genre puisse être pris en compte en tant que circonstance aggravante » (paragraphe 2). Ils « devraient prendre les mesures appropriées pour s'assurer que les victimes et les témoins de « crimes de haine » ou d'autres incidents motivés par la haine fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre soient encouragés à dénoncer ces crimes et incidents [...] » (paragraphe 3). Ils « devraient prendre des mesures appropriées afin d'assurer la sécurité et la dignité de toute personne placée en prison ou se trouvant dans d'autres situations de privation de liberté, y compris des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres [...] » (paragraphe 4). Enfin, ils « devraient veiller à ce que des données pertinentes soient rassemblées et analysées sur la prévalence et la nature des discriminations et de l'intolérance fondées sur l'orientation sexuelle ou l'identité de

- 
6. Voir le Rapport annuel 2021 de l'ECRI: <https://rm.coe.int/ecri-2021-annual-report-24052021-fra/1680a6a6d4> (à titre informatif, l'ECRI a été chargé de surveiller la lutte contre l'intolérance et la discrimination à l'égard des personnes LGBTI depuis 2013, date à laquelle elle a lancé son cinquième cycle de monitoring). D'autres documents internationaux ont mis en évidence cette tendance ces dernières années, notamment la Résolution 2417(2022) de l'Assemblée parlementaire sur la lutte contre la recrudescence de la haine à l'encontre des personnes LGBTI en Europe (disponible à l'adresse: <https://pace.coe.int/fr/files/29712/html>). Voir aussi l'examen annuel de la situation des droits humains des personnes LGBTI en 2022 réalisé par ILGA-Europe: <https://ilga-europe.org/files/uploads/2022/04/annual-review-2022.pdf>.
  7. Voir le Rapport annuel 2021 de l'ECRI (page 9): « Dans plusieurs États, on a assisté à une forte rhétorique politique, y compris, et dans certains cas surtout, de la part des partis au pouvoir et de leurs représentants, contre ce qui est considéré comme une « idéologie LGBTI ». [...] Cette controverse permanente a souvent donné lieu à des discours publics virulents, y compris à des commentaires pouvant être qualifiés d'intolérants ou de haineux envers les personnes LGBTI. » Voir également le rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe intitulé « Lutte contre la recrudescence de la haine à l'encontre des personnes LGBTI en Europe » (2021).

genre, et en particulier en ce qui concerne les « crimes de haine » et les incidents motivés par la haine liés à l'orientation sexuelle ou l'identité de genre » (paragraphe 5).

4. En 2022, trois États membres du Conseil de l'Europe (Albanie, France et Roumanie) se sont portés volontaires pour participer à cet examen thématique et saisir cette occasion pour faire avancer leur processus de réforme national.

5. Ce deuxième exercice d'examen thématique a permis de rassembler des informations détaillées et de favoriser un dialogue éclairé sur les crimes de haine motivés par les SOGIESC au niveau national grâce à la rédaction de rapports nationaux, la tenue de tables rondes et la publication de recommandations pour chacun des pays participants. Ce processus d'examen a également bénéficié des réflexions et des informations partagées par les représentants gouvernementaux et non gouvernementaux réunis à Dublin le 27 octobre 2022 lors d'une table ronde de Dublin organisée sur ce thème dans le cadre de la présidence irlandaise du Conseil de l'Europe, ci-après « la table ronde de Dublin »<sup>8</sup>.

6. Le présent rapport commence par donner un ensemble de définitions et un aperçu des normes internationales pertinentes en général, et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour ») en particulier (section I). Il souligne ensuite les tendances en matière de législation nationale<sup>9</sup> et de réponses institutionnelles pour lutter contre les crimes et incidents de haine motivés par les SOGIESC dans les États membres du Conseil de l'Europe (section II), puis présente les statistiques disponibles sur ces crimes et incidents en étudiant les problèmes de collecte des données (section III). Il analyse les défis liés à la mise en œuvre de la législation sur les crimes de haine par la police et le système judiciaire (section IV), puis examine les types de mesures destinées à apporter un soutien aux victimes (section V). Enfin, il étudie l'éventail actuel des mesures de prévention prises par les États membres du Conseil de l'Europe contre les crimes et incidents de haine fondés sur les SOGIESC dans les lieux de détention (section VI). La dernière section formule une série de recommandations à l'attention des États membres du Conseil de l'Europe (section VII).

---

8. Pour plus d'information sur la table ronde organisée à Dublin en octobre 2022 sur le « Droit à la vie, à la sécurité et à la protection contre la violence : combattre les crimes de haine fondés sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre et son expression et les caractéristiques sexuelles dans toute l'Europe », voir : <https://www.coe.int/fr/web/sogij/-/european-roundtable-combating-sogiesc-based-hate-crime-across-europe>.

9. Le rapport tient compte de la législation entrée en vigueur jusqu'au 28 juin 2023.

7. Le présent rapport peut être lu conjointement avec le document « Lutter contre les crimes de haine et les incidents motivés par la haine fondés sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles (SOGIESC) : PRATIQUES PROMETTEUSES »<sup>10</sup>. Les exemples présentés dans ce document visent à stimuler et à inspirer les parties prenantes dans leurs efforts pour combattre plus efficacement les crimes de haine fondés sur les SOGIESC.

8. Les informations et les analyses issues de ce processus d'examen thématique devraient être prises en compte dans les travaux menés par le Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur les crimes de haine sur un projet de recommandation du Comité des Ministres sur ce sujet<sup>11</sup>, ce qui permettra au Conseil de l'Europe d'adapter ses activités de coopération<sup>12</sup> aux besoins de ses États membres.

---

10. Disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/2022-thematic-review-fr-sogiesc-based-hate-crime-promising-practices/1680ac0eeb>

11. Pour plus d'information sur les travaux de ce Comité, voir : <https://www.coe.int/fr/web/committee-of-experts-on-hate-crime/working-documents>.

12. Ces activités de coopération ont pour but d'aider les États membres à respecter les normes du Conseil de l'Europe en matière de droits humains, d'État de droit et de démocratie.

# I. Normes internationales

---

## A. Définition du crime de haine

S'il n'existe pas de définition internationalement reconnue des crimes de haine, des efforts ont été faits au fil du temps dans différentes instances internationales pour élaborer certains repères.

Dans le préambule de la Décision n° 9/09 du Conseil ministériel de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) sur la lutte contre les crimes de haine, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) utilise une définition non contraignante à des fins de suivi et d'analyse des politiques, selon laquelle « les crimes de haine sont des infractions pénales motivées par des préjugés »<sup>13</sup>.

Au niveau du Conseil de l'Europe, la Recommandation CM/Rec(2010)5 fait référence au « crime de haine » et aux « incidents motivés par la haine ». Le texte de la recommandation ne contient pas de définition, mais son exposé des motifs<sup>14</sup> définit les crimes de haine comme « des infractions motivées en raison de l'appartenance, réelle ou supposée, de la victime à un certain groupe, le plus souvent défini par la « race »<sup>15</sup>, la religion, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, la nationalité, l'ethnie, le handicap, etc. ». Ce même exposé des motifs explique aussi que le terme « incidents motivés par la haine » est « utilisé pour englober tout incident ou acte – qu'il soit ou non pénalement sanctionné par la législation nationale – contre une personne ou un bien choisi à cause de son appartenance ou de sa liaison réelle ou supposée à un groupe. Le terme est suffisamment large pour couvrir un ensemble de manifestations d'intolérance allant des incidents les moins graves motivés par un préjugé jusqu'aux actes de nature pénale. »

---

13. Voir <https://www.osce.org/files/f/documents/d/9/40695.pdf>.

14. Exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2010)5, document CM(2010) 4 add3 final, disponible à l'adresse suivante : [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805cf434](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805cf434)

15. Conscient que tous les êtres humains appartiennent à la même espèce, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe rejette, à l'instar de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), les théories fondées sur l'existence de différentes « races ». Toutefois, pour éviter que les personnes qui sont généralement et erronément perçues comme « appartenant à une autre race » soient exclues de la protection prévue par la législation et de la mise en œuvre des politiques de prévention et de lutte contre le crime de haine, le terme « race » est utilisé dans le présent document.

Une recommandation plus récente du Conseil de l'Europe, la Recommandation CM/Rec(2022)16 sur la lutte contre le discours de haine<sup>16</sup>, reconnaît que certaines formes de discours de haine peuvent être considérées comme des infractions pénales et que les États membres devraient donc définir clairement dans leur droit pénal les expressions de discours de haine qui relèvent de la responsabilité pénale (paragraphe 11). Enfin, certaines manifestations du crime de haine ciblent des espaces et des événements LGBTI, tels que les espaces communautaires, les lieux de vie sociale comme les clubs et les événements comme les marches des fiertés. Elles représentent une menace particulière pour la communauté dans son ensemble et exigent à ce titre une attention particulière de la part des forces de l'ordre.

## **B. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme**

Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après «la Cour» ou «la Cour européenne») souligne l'obligation générale des États membres du Conseil de l'Europe de mener une enquête effective sur les crimes de haine. Elle applique la doctrine des obligations positives, qui implique des devoirs supplémentaires, tant sur le fond que sur le plan procédural, pour combattre ces infractions. La présente section explique comment la Cour articule l'obligation positive des autorités nationales d'enquêter sur les éventuels mobiles discriminatoires d'un délit lorsqu'il y a des raisons de supposer leur existence, et comment cette obligation est ensuite appliquée aux affaires qui impliquent des personnes LGBTI<sup>17</sup>, y compris lorsque les crimes en question ont été commis par des parties privées. Cette section évoque également les affaires où la discrimination est fondée sur l'association ainsi que celles où plusieurs motivations se recoupent et où de multiples préjugés sont en jeu. Elle aborde enfin l'obligation des États de protéger les personnes contre les actes anti-LGBT dans les lieux de détention.

La Cour a clairement établi que l'article 2 (droit à la vie) de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après la CEDH ou la Convention) renferme l'obligation procédurale pour les autorités nationales de mener une enquête pénale effective, «propre à permettre de découvrir, identifier et

---

16. Recommandation CM/Rec(2022)16[1] du Comité des Ministres aux États membres sur la lutte contre le discours de haine, disponible à l'adresse suivante : [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680a67951](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a67951)

17. L'utilisation des acronymes LGB, LBGT ou LGBTI reprend ici la formulation utilisée dans les arrêts de la Cour.

arrêter les agresseurs»<sup>18</sup>. Dans *Nachova et autres c. Bulgarie* (2005), la Cour est allée plus loin : pour la première fois, elle a déduit de l'article 14 (non-discrimination) une obligation distincte pour l'État d'enquêter et de mettre en lumière le mobile discriminatoire d'un crime s'il y a des raisons d'en soupçonner l'existence (en l'occurrence, une motivation raciste)<sup>19</sup>.

Ce «principe d'obligation positive», initialement appliqué à la motivation raciste d'un crime, a été étendu à d'autres caractéristiques protégées : dans plusieurs arrêts historiques, la Cour a examiné **l'incapacité des forces de police à dévoiler la motivation discriminatoire de crimes de haine** malgré la présence d'éléments indiquant que la violence a été motivée ou influencée par l'orientation sexuelle de la victime.

Dans l'affaire *Identoba c. Géorgie* (2015)<sup>20</sup>, la Cour a insisté sur la nécessité d'examiner la spécificité des motivations discriminatoires à l'origine des agressions de personnes LGBT qui ont eu lieu en marge d'une manifestation pacifique à l'occasion de la journée mondiale de lutte contre l'homophobie. Dans cette affaire, la Cour a estimé que les autorités étaient conscientes de l'hostilité du public à l'égard de la communauté LGBTI. Elle a conclu que les autorités n'avaient pas mené d'enquête effective sur les éventuelles motivations discriminatoires des incidents, et qu'il y avait eu violation de l'article 3 combiné avec l'article 14.

Le fait que les autorités n'aient pas mené d'enquête opportune et objective sur les agressions commises contre des personnes LGBT dans l'affaire *Identoba* a été cité dans une autre affaire, où des personnes LGBTI qui

---

18. *Menson et autres c. Royaume-Uni* (requête n° 47916/99), décision sur la recevabilité du 6 mai 2003. En l'espèce, la Cour a considéré que la manière dont l'enquête sur l'agression raciste contre Michael Menson avait été menée était entachée de graves irrégularités. Toutefois, notant que les coupables avaient été jugés et condamnés, la Cour a estimé que « le système juridique de l'État défendeur avait en fin de compte démontré sa capacité à faire appliquer, dans un délai raisonnable et indépendamment de la race de la victime, la loi pénale contre les auteurs d'un meurtre ». Pour cette raison, la Cour a déclaré l'affaire irrecevable.

19. *Nachova et autres c. Bulgarie* (requêtes n° 43577/98 et 43579/98), 6 juillet 2005. Dans cette affaire, la Cour a conclu que les autorités avaient manqué à leur devoir, au titre de l'article 14 combiné avec l'article 2, de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour déterminer si la discrimination a joué un rôle dans le décès par balle de deux fugitifs roms lors d'une tentative d'arrestation par la police militaire. En d'autres termes, cette conclusion est fondée sur le non-respect par les autorités bulgares de leur obligation procédurale d'enquêter. Si un mobile discriminatoire avait été effectivement démontré, alors la violation de ces articles aurait été motivée sur le fond. Pour l'application du concept d'obligations positives à la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, voir *Beizaras et Levickas c. Lituanie*, requête no 41288/15, 14 mai 2020, paragraphes 108 et suivants.

20. *Identoba et autres c. Géorgie* (requête n° 73235/12), 12 août 2015.

participaient aux manifestations du 17 mai l'année suivante ont été agressées par un groupe d'individus (voir *Groupe d'appui aux initiatives de femmes et autres c. Géorgie*, 2021)<sup>21</sup>. La Cour a conclu à une violation de l'article 3 combiné avec l'article 14 ainsi qu'à une violation de l'article 11 pour le manquement de l'Etat de prendre des mesures pour protéger les manifestants de la foule qui répétait des insultes homophobes et proférait des menaces physiques – alors que les autorités étaient conscientes des risques associés à cet événement. En outre, la Cour a expliqué qu'elle ne pouvait exclure la possibilité que l'ampleur sans précédent des violences ait été influencée par l'absence d'enquête objective dans des délais raisonnables sur les agressions commises contre des personnes LGBT l'année précédente, notamment dans l'affaire *Identoba*. Dans cette affaire, la Cour a reconnu pour la première fois que les crimes de haine fondés sur l'orientation sexuelle de personnes se réunissant pacifiquement en public constituaient une violation de l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants (article 3 de la Convention).

Dans une autre affaire similaire de violences perpétrées en marge d'une marche des fiertés (*M.C. et A.C. c. Roumanie*, 2016), la Cour a estimé que les autorités avaient non seulement ralenti l'enquête, mais aussi échoué à prendre des « mesures raisonnables »<sup>22</sup> pour évaluer le rôle qu'auraient pu jouer d'éventuelles motivations homophobes dans cette agression. Elle a donc conclu à la violation de l'article 3 combiné avec l'article 14<sup>23</sup>.

La Cour a également examiné l'absence d'enquête sérieuse et de mesures prises pour **démontrer la motivation homophobe du comportement**

---

21. *Groupe d'appui aux initiatives de femmes et autres c. Géorgie* (requêtes n° 73204/13 et 74959/13), 16 décembre 2021.

22. Concernant la portée exacte des « mesures raisonnables », voir l'arrêt *M.C. et A.C. c. Roumanie*, paragraphe 103 : « [I]orsqu'elles enquêtent sur des actes de violence, tels que les mauvais traitements, les autorités nationales ont l'obligation de prendre toutes les mesures raisonnables pour déterminer le rôle qu'ont pu jouer des motivations discriminatoires dans ces actes de violence, ce qui, la Cour l'admet, est une tâche difficile. L'obligation qui pèse sur l'État défendeur est une obligation de moyen et n'est pas absolue. Les autorités doivent prendre toutes les mesures raisonnables, compte tenu des circonstances, pour recueillir et conserver les éléments de preuve, étudier l'ensemble des moyens concrets à leur disposition pour découvrir la vérité et rendre des décisions pleinement motivées, impartiales et objectives, sans omettre les faits douteux révélateurs d'un acte de violence induit par l'intolérance raciale ou religieuse, par exemple, ou motivé par la discrimination fondée sur le genre (voir *Nachova et autres c. Bulgarie [GC]*, requêtes n° 43577/98 et 43579/98, paragraphe 160, juillet 2005 ; *Affaire Membres de la Congrégation des Témoins de Jéhovah de Gldani et autres c. Géorgie*, paragraphes 138 à 142, cité plus haut ; et affaire *Mudric c. République de Moldova*, requête no 74839/10, paragraphes 60 à 64, 16 juillet 2013, récemment rappelé dans *Identoba et autres*, cité plus haut, paragraphe 67) ».

23. *M.C. et A.C. c. Roumanie* (requête n° 12060/12) 12 avril 2016.

**des forces de l'ordre** dans l'affaire *Aghdgomelashvili et Japaridze c. Géorgie* (2020)<sup>24</sup>. Cette affaire portait sur une descente de police dans les bureaux d'une organisation LGBTI à Tbilissi, au cours de laquelle les agents de police ont insulté et menacé les requérantes, les ont soumises à des violences physiques et mentales motivées par une haine homophobe et/ou transphobe, et les ont contraintes à des fouilles à nu humiliantes. Constatant que l'enquête avait traîné en longueur, la Cour a conclu que l'État défendeur n'avait pas **enquêté correctement sur ces faits**, en soulignant « l'incapacité ou le manque de volonté des autorités [géorgiennes] d'examiner le rôle que les motivations homophobes et/ou transphobes ont joué dans les brutalités policières alléguées » et en rappelant que le comportement des agents de police n'était pas compatible avec le respect de la dignité humaine. La Cour a conclu à la violation de l'article 3 (interdictions des traitements inhumains et dégradants) combiné avec l'article 14 (interdiction de la discrimination) de la Convention, sur le fond et sous son volet procédural.

Dans sa jurisprudence, la Cour applique également l'obligation positive faite aux États de **mener une enquête sérieuse sur d'éventuelles motivations discriminatoires** dans des affaires qui impliquent des personnes privées plutôt que des autorités nationales (voir *Šečić c. Croatie*, 2007<sup>25</sup>; et *Angelova et Iliev c. Bulgarie*, 2007<sup>26</sup> concernant des manquements à l'obligation d'enquêter correctement sur une agression raciste commise par des personnes privées). Cette obligation positive, y compris dans des cas de violence entre personnes de droit privé, a également été rappelée dans des affaires de violence homophobe (voir l'affaire précédemment citée, *M.C. et A.C. c. Roumanie*, 2016, paragraphe 109).

En plus de déterminer si la motivation discriminatoire d'une infraction a fait l'objet d'une enquête, la Cour a également examiné la **réponse juridique donnée par les juridictions nationales**.

---

24. *Aghdgomelashvili et Japaridze c. Géorgie* (requête n° 7224/11), 8 octobre 2020.

25. *Šečić c. Croatie*, (requête n° 40116/02, 31 mai 2007, paragraphe 67). L'affaire *Šečić* concerne l'agression du requérant par un groupe de skinhead, qui a causé de graves lésions corporelles et abouti à une hospitalisation. Le requérant soutenait que les autorités croates n'avaient pas mené d'enquête rigoureuse sur cette agression en raison de son origine rom. La Cour, en se référant à l'arrêt *Nachova*, a rappelé que, lorsqu'elles enquêtent sur des actes de violence, les autorités nationales ont l'obligation supplémentaire de prendre toutes les mesures raisonnables pour révéler une motivation raciste. Elle a affirmé que cette obligation s'impose « y compris dans les affaires où le traitement contraire à l'article 3 de la Convention est infligé par des personnes privées ».

26. *Angelova et Iliev c. Bulgarie* (requête n° 55523/00, 26 juillet 2007).

Dans l'affaire *Sabalić c. Croatie* (2021)<sup>27</sup>, la Cour a estimé que l'État avait manqué à ses obligations procédurales au titre de l'article 3 de la Convention combiné avec l'article 14 concernant l'agression violente subie par la requérante en raison de son orientation sexuelle. La Cour a considéré que les poursuites engagées contre l'auteur de cette agression devant un tribunal correctionnel n'avaient pas suffisamment pris en compte le caractère de « crime de haine » revêtu par l'infraction et avaient abouti à une amende symbolique. Selon la Cour, les autorités nationales ont agi au mépris de leur **devoir de prévenir l'impunité des crimes de haine**, qui est particulièrement destructrice pour les droits humains fondamentaux.

Dans une affaire concernant le meurtre homophobe du fils de la requérante, âgé de 26 ans, par des élèves du secondaire (*Stoyanova c. Bulgarie*, 2022)<sup>28</sup>, la Cour a considéré que les autorités avaient clairement établi la motivation homophobe de l'agression. Toutefois, elle a estimé qu'il y avait bien eu violation de l'article 14 combiné avec l'article 2, compte tenu des suites dérisoires données par la justice bulgare. Selon la Cour, ce manquement tient au fait que le droit pénal bulgare n'a pas donné aux juridictions les moyens de répondre à ces actes, puisque le meurtre d'une personne en raison de son orientation sexuelle réelle ou supposée ne donne pas lieu à une circonstance aggravante ou à une qualification spécifique plus grave. À cet égard, la Cour a invoqué l'article 46 de la Convention (force obligatoire et exécution des arrêts) pour indiquer que la Bulgarie devait veiller à ce que les agressions violentes motivées par une hostilité envers l'orientation sexuelle réelle ou supposée de la victime soient **traitées comme des circonstances aggravantes au sens du droit pénal**.

## Discrimination par association

---

La Cour a développé plus avant l'obligation positive des autorités nationales d'enquêter et de révéler les motivations discriminatoires d'une infraction dans les cas de discrimination par association. Dans l'affaire *Škorjanec c. Croatie* (2017)<sup>29</sup>, la Cour a expliqué que l'obligation d'enquêter effectivement

27. *Sabalic c. Croatie* (requête n° 50231/13), 14 janvier 2021.

28. *Stoyanova c. Bulgarie* (requête n° 56070/18), 14 juin 2022.

29. *Škorjanec c. Croatie* (requête n° 25536/14) 28 mars 2017 : cette affaire concerne deux auteurs d'agression raciste, poursuivis et condamnés pour crime de haine à l'encontre du compagnon de la requérante, qui était d'origine rom. Or, bien que la requérante ait été elle aussi battue et blessée, l'agression contre sa personne n'a pas fait l'objet de poursuites en tant que crime de haine. Les autorités ont en effet considéré que la victime n'étant pas elle-même rom, il n'y avait aucune raison de croire que l'agression qu'elle a subie était motivée par la haine.

et de prendre en compte les motivations discriminatoires dans le processus judiciaire s'applique également aux cas où la victime est visée non en raison de son statut personnel réel ou supposé, mais en raison de son **association supposée** avec une autre personne ayant, de manière réelle ou supposée, un tel statut personnel ou de telles caractéristiques.

## Motivations multiples et discriminations croisées

---

Les motivations discriminatoires d'un crime de haine sont parfois difficiles à révéler, car de nombreux auteurs peuvent avoir des motivations multiples et des haines croisées. La Cour a établi que pour qu'un crime puisse être qualifié de « crime de haine », **il n'est pas nécessaire que la motivation soit entièrement liée aux caractéristiques de la victime**. Dans l'affaire *Balázs c. Hongrie* (2015)<sup>30</sup>, la Cour a considéré que « les auteurs d'une infraction peuvent avoir des motivations multiples et être influencés par des facteurs contextuels aussi forts, ou plus forts, que leur attitude discriminatoire envers le groupe auquel appartient la victime » (paragraphe 70). Par ailleurs, dans l'affaire *B.S. c. Espagne*<sup>31</sup>, la Cour a introduit pour la première fois dans sa jurisprudence une interprétation croisée de la discrimination. Dans cette affaire concernant des violences policières, la Cour a reconnu la vulnérabilité spécifique de la requérante, une travailleuse du sexe espagnole d'origine nigériane, en raison de sa « race », de son genre et de sa profession. La Cour a estimé que les tribunaux nationaux n'avaient pas pris en compte la vulnérabilité particulière de la requérante et n'avaient pas pris toutes les mesures possibles pour déterminer si une attitude discriminatoire avait pu jouer un rôle dans les événements (violation de l'article 14 combiné avec l'article 3). La jurisprudence de la Cour affirme donc de plus en plus l'importance d'intégrer les approches de la discrimination multiple et croisée dans la législation.

## Obligations des États de protéger les personnes détenues contre les crimes de haine anti-LGBTI

---

*(voir également d'autres références au droit international dans la section VI – Protection contre les crimes de haine anti-LGBTI dans les lieux de détention)*

La Cour a eu l'occasion d'examiner les mesures prises par les États pour prévenir le risque de crime de haine dans les lieux de détention en vertu de

---

30. *Balázs c. Hongrie* (requête n° 15529/12), 20 octobre 2015.

31. *B.S. c. Espagne* (requête n° 47159/08), 24 juillet 2012.

l'article 3 de la CEDH. Dans l'affaire *Premininy c. Fédération de Russie*<sup>32</sup>, la Cour a établi l'obligation qui incombe aux États de protéger tout prisonnier de la violence des autres détenus et d'exercer une surveillance et un contrôle de la détention afin d'empêcher tout acte de violence et d'appliquer les mesures préventives nécessaires pour éviter tout incident, y compris en menant des enquêtes rapides et effectives sur les allégations de mauvais traitements par des codétenus ou le personnel pénitentiaire. S'agissant plus spécifiquement du risque de crime de haine anti-LGBTI en détention, la Cour a étudié plus en détail les responsabilités de l'État, qui tournent autour de la notion de protection suffisante, effective et adéquate contre la violence anti-LGBT en détention.

### **Protection suffisante et effective**

Dans l'affaire *Stasi c. France* (2011)<sup>33</sup>, le requérant, un homme homosexuel, se plaignait de mauvais traitements, tels que des viols et agressions de la part de ses codétenus, notamment en raison de son homosexualité, et soutenait que les autorités n'avaient pas pris les mesures nécessaires pour assurer sa protection. La Cour a constaté que, pendant son incarcération, le requérant avait subi des actes de violence suffisamment graves pour qu'ils puissent être qualifiés de traitements inhumains et dégradants. Toutefois, la Cour n'a pas considéré qu'il y avait eu violation de l'article 3 : elle a conclu que les mécanismes en place assuraient au requérant une protection effective et suffisante contre la violence physique par la mise en place, entre autres, de dispositions pénales efficaces pour dissuader la commission d'actes portant atteinte à l'intégrité de la personne, renforcées par des mécanismes répressifs pour la prévention, la répression et la sanction des infractions à ces dispositions (paragraphe 80). Plus précisément, la Cour a estimé qu'en l'espèce, les autorités avaient pris toutes les mesures raisonnables pour protéger le requérant, notamment en le transférant dans une autre cellule, en lui per-

- 
32. *Premininy c. Fédération de Russie* (requête n° 44973/04, 10 février 2011). Cette affaire porte sur des allégations de mauvais traitements subis par un détenu soupçonné d'avoir piraté le système de sécurité en ligne d'une banque, de la part de ses compagnons de cellule et de certains gardiens. La Cour a considéré que les autorités savaient ou auraient dû savoir que le requérant subissait ou courait le risque de subir des mauvais traitements de la part de ses codétenus, mais qu'elles n'ont pas pris de mesures raisonnables pour supprimer ce risque et protéger le requérant de cette violence. Elle a conclu à la violation de l'article 3 en raison du manquement des autorités à leur obligation positive de préserver l'intégrité physique et psychologique de M. Premininy, ainsi que de l'inefficacité de l'enquête menée à la suite des allégations de mauvais traitements systématiques infligés à M. Premininy par d'autres détenus et certains gardiens. Elle a également conclu à la violation de l'article 5, paragraphe 4 (droit à la liberté et à la sûreté).
33. *Stasi c. France* (requête n° 25001/07, 20 octobre 2011).

mettant de se doucher seul et en le faisant systématiquement accompagner par un surveillant lors de ses déplacements (paragraphe 96). Elle a donc conclu que l'État défendeur n'avait pas manqué à son obligation positive découlant de l'article 3.

### **Protection appropriée**

La Cour a également examiné le caractère approprié des décisions prises pour garantir la sécurité et la dignité des requérants. Par exemple, dans l'affaire *X c. Türkiye* (2012)<sup>34</sup>, la Cour a considéré que le placement d'un prisonnier homosexuel à l'isolement total et dans des conditions inadéquates pendant plus de huit mois pour le protéger de ses codétenus n'était pas une mesure justifiée, et que les conditions de la détention à l'isolement du requérant ont été de nature à lui causer des souffrances aussi bien mentales que physiques, ainsi qu'un sentiment de profonde atteinte à sa dignité (ce qui constitue une violation de l'article 3). En outre, la Cour n'a pas été convaincue que les mesures prises pour exclure le requérant de la vie carcérale avaient pour intention de protéger son bien-être physique, et a plutôt considéré que son orientation sexuelle était en cause. Elle en a donc conclu que le requérant avait fait l'objet d'une discrimination fondée sur son orientation sexuelle de la part de l'administration pénitentiaire (violation de l'article 14 combiné avec l'article 3).

## **C. Autres instruments internationaux pertinents**

### **Législation sur les infractions motivées par la haine : circonstances aggravantes et sanctions dissuasives**

Plusieurs documents publiés par le Conseil de l'Europe recommandent que la motivation discriminatoire d'un crime de haine soit considérée comme une circonstance aggravante lors de la détermination de la peine. En ce qui concerne les motivations discriminatoires liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, la Recommandation CM/Rec(2010)5 affirme explicitement que les « États membres devraient veiller à ce que, lors de la détermination d'une peine, un mobile fondé sur un préjugé lié à l'orientation sexuelle ou à l'identité de genre puisse être pris en compte en tant que circonstance aggravante » (paragraphe 2).

Après l'adoption de la Recommandation CM/Rec(2010)5, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a commencé à étudier

---

34. *X c. Türkiye* (requête n° 24626/09, 9 octobre 2012).

les faits de discrimination et d'intolérance envers les personnes LGBT lors de son cinquième cycle de monitoring par pays (2012-2018)<sup>35</sup>, et envers les personnes intersexes lors de son sixième cycle de monitoring (qui a démarré en 2019). Dans ce cadre, l'ECRI s'est penchée sur la législation pénale des différents États membres du Conseil de l'Europe et sa mise en œuvre, y compris en ce qui concerne les actes LGBTI-phobes, au regard notamment de sa Recommandation de politique générale (RPG) no 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale<sup>36</sup> (voir également la section II du présent rapport). L'exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2010)5 souligne que les États membres peuvent interdire la discrimination raciale ainsi que d'autres formes de discrimination, telles que celles fondées sur le sexe, l'orientation sexuelle et d'autres caractéristiques (voir l'exposé des motifs, paragraphe 4).

Comme **l'ECRI l'a elle-même précisé, ses recommandations « ne doivent pas être prises en compte indépendamment des normes applicables du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales »**<sup>37</sup>. Les Principes de Jogjakarta plus 10 (2017), bien que non contraignants, rappellent qu'il est nécessaire, dans l'application des textes existants relatifs aux droits humains, de prendre en compte « les évolutions [du droit international des droits humains] et de son application aux vies et aux expériences des personnes aux diverses orientations sexuelles et identités de genre, à travers le temps et dans différents pays et régions » (Introduction, page 4). Ces principes reconnaissent également la nécessité, dans les mesures prises pour lutter contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, de « prendre en considération la manière dont cette forme de discrimination et d'autres formes de discrimination peuvent s'entrecouper » et appellent à la mise en place de mécanismes de responsabilité afin que les auteurs de violations des droits humains en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre soient tenus de rendre des comptes, qu'ils soient ou non des agents gouvernementaux (Principe 29)<sup>38</sup>.

---

35. Voir la compilation des recommandations formulées dans les rapports par pays de l'ECRI au sujet des personnes LGBT (cinquième cycle de monitoring), disponible à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/5th-cycle-ecri-recommendations-on-lgbt-issues/16809e7b66>.

36. Voir la RPG n° 7 de l'ECRI : <https://www.coe.int/fr/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.7>.

37. Voir la fiche thématique de l'ECRI sur les questions relatives aux personnes LGBTI, disponible à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/fiche-thematique-de-l-ecri-sur-les-questions-relatives-aux-personnes-l/1680a1960b>.

38. Voir les Principes de Jogjakarta plus 10 (2017), page 9, disponible à l'adresse suivante : [http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles\\_fr.pdf](http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles_fr.pdf).

D'autres organes du Conseil de l'Europe ont abordé les enjeux liés aux crimes de haine envers les personnes LGBTI et ont clairement souligné la nécessité de prendre en compte les caractéristiques sexuelles et l'expression de genre dans la législation sur les crimes de haine. C'est le cas de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa Résolution 2417(2022) « Lutte contre la recrudescence de la haine à l'encontre des personnes LGBTI en Europe ». La résolution invite les États membres à « modifier, si nécessaire, leur législation pénale afin de garantir que les dispositions relatives aux crimes de haine couvrent clairement toutes les infractions commises contre une personne ou un groupe de personnes en raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre, de leur expression de genre ou de leurs caractéristiques sexuelles, qu'elles prévoient des sanctions proportionnées et dissuasives, qu'elles protègent les droits des victimes et qu'elles permettent à ces dernières de recevoir une indemnisation » (paragraphe 14.1) et à « ériger en circonstances aggravantes de toutes les infractions de droit commun les motivations fondées sur le sexe, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles » (paragraphe 14.2).

À l'heure actuelle, le droit de l'UE n'érige en infraction pénale les crimes de haine et le discours de haine que par rapport à un nombre limité de caractéristiques protégées (« race », couleur, religion, ascendance ou origine nationale ou ethnique) par le biais de la décision-cadre 2008/913/JAI du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal. Actuellement, une initiative de la Commission européenne visant à inclure le discours de haine et les crimes de haine dans la liste des « crimes de l'UE » est en cours d'examen par le Conseil de l'Union européenne. Si le Conseil accepte cette inclusion, cela permettrait à la Commission de prendre une initiative législative qui ajouterait d'autres motifs au racisme et à la xénophobie, actuellement interdits par le droit de l'UE, et pourrait représenter une nouvelle étape dans la protection contre les crimes de haine anti-LGBTI<sup>39</sup>. La proposition de la Commission pour une directive sur la violence à l'égard des femmes inclut dans le considérant 11 (s'il est approuvé par le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne) un accent particulier sur la discrimination intersectionnelle et

---

39. Voir la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « Une Europe plus inclusive et protectrice : extension de la liste des infractions de l'UE aux discours de haine et aux crimes de haine » accessible à l'adresse suivante : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0777>. Dans sa communication, la Commission a souligné la nécessité de s'attaquer à la fragmentation actuelle du cadre juridique relatif au discours et aux crimes de haine dans les États membres de l'UE. Selon la Commission, une telle fragmentation conduit à « des conditions inégales pour les personnes susceptibles d'être victimes de discours de haine et de crimes de haine ».

multiple, soulignant que «la violence à l'égard des femmes et la violence domestique peut être exacerbée lorsqu'elle recoupe une discrimination fondée sur le sexe et d'autres motifs de discrimination interdits par le droit de l'Union, à savoir (...) l'orientation sexuelle. Les États membres devraient donc tenir dûment compte des victimes touchées par une telle discrimination intersectionnelle, en prévoyant des mesures spécifiques lorsque des formes intersectionnelles de discrimination sont présentes. En particulier, les femmes lesbiennes, bisexuelles, trans, non binaires, intersexuées et queer (LBTIQ), les femmes handicapées et les femmes issues d'une minorité raciale ou ethnique courent un risque accru de subir des violences basées sur le genre»<sup>40</sup>.

La Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité (ci-après la directive de l'UE sur les droits des victimes) exige des États membres de l'UE qu'ils reconnaissent les victimes de crimes, y compris les victimes de crime de haine anti-LGBTI comme ayant droit à une protection spéciale (voir ci-dessous). Il est toutefois envisagé de franchir un pas supplémentaire dans la protection envers les crimes de haine anti-LGBTI par le biais d'une initiative de la Commission européenne qui vise à étendre la liste des « crimes de l'UE » au discours et aux crimes de haine fondés sur des critères autres que le racisme et la xénophobie – en particulier en rapport avec le genre, l'orientation sexuelle, l'âge et le handicap – et à combattre ces formes de haine « sur des bases communes »<sup>41</sup>.

Les organismes internationaux compétents (BIDDH-OSCE, ECRI, la Commission Européenne, FRA) n'ont eu de cesse de rappeler la nécessité de recueillir

---

40. Voir la proposition de la Commission pour une directive du Parlement européen et du Conseil relative à la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. L'article 4 de la proposition comprend également une définition des «victimes» qui étendrait le champ d'application de la directive à «toute personne, sans distinction de sexe ou de genre, sauf indication contraire, qui a subi un préjudice directement causé par des actes de violence couverts en vertu de la présente directive, y compris les enfants témoins de telles violences». Disponible à l'adresse suivante : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0105>.

41. Voir la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « Une Europe plus inclusive et plus protectrice : extension de la liste des infractions de l'UE au discours de haine et aux crimes de haine », disponible à l'adresse suivante : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0777>. Dans sa Communication, la Commission a souligné la nécessité de lutter contre la fragmentation actuelle du cadre juridique qui permet de lutter contre les discours de haine et les crimes de haine dans les États membres de l'UE. Selon la Commission, une telle fragmentation aboutit à « des conditions inéquitables pour les personnes qui peuvent être victimes de discours de haine et de crimes de haine ».

des données fiables et solides sur les crimes de haine. Ils soulignent par ailleurs l'importance de donner aux victimes de crimes (y compris de crimes de haine) la possibilité de demander réparation. Des normes minimales ont été établies à cet égard, qui seront abordées directement dans la section III sur les statistiques.



## II. Cadre législatif, politique et institutionnel

---

Les États membres du Conseil de l'Europe n'ont pas adopté d'approche universelle de la lutte contre les crimes de haine anti-LGBTI. Les différences de législation et de politiques nationales illustrent l'absence d'une compréhension commune de cette question. On observe même des variations sur le territoire des États décentralisés, où la législation régionale offre parfois une protection plus étendue que les mesures nationales (voir également ci-dessous le tableau sur les lois relatives aux crimes de haine). Les rapports de monitoring pays par pays de l'ECRI analysent les cadres juridiques existants dans les États membres du Conseil de l'Europe en vérifiant leur conformité avec sa Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. Les rapports des cinquième et sixième cycles de monitoring comprennent également une analyse des crimes fondés sur les SOGIESC<sup>42</sup>.

Dans la section ci-dessous, les cadres juridiques existants sont répartis en plusieurs grandes catégories, avec une présentation de leurs atouts et de leurs faiblesses tels qu'évalués lors de la table ronde du 27 octobre 2022 à Dublin. Cette section aborde également le contexte institutionnel de l'élaboration ou de la mise à jour des lois et politiques nationales, ainsi que l'examen de leur mise en œuvre. Elle reflète l'importance concrète de disposer d'un mécanisme national de coopération et de coordination inclusif pour lutter contre les crimes de haine, comme le soulignent les rapports par pays de l'ECRI.

### A. Les législations et les politiques nationales : caractéristiques protégées, type de législation sur les crimes de haine, préjugés multiples et croisés

#### 1. Caractéristiques protégées

---

Le choix des motifs SOGIESC à inclure dans la législation n'est pas sans incidence sur la société, car il envoie un message clair sur la détermination du gouvernement à mettre fin à tous les crimes de haine anti-LGBTI, sans créer

---

42. Voir la Compilation des recommandations formulées dans les rapports par pays de l'ECRI au sujet des personnes LGBT (cinquième cycle de monitoring): <https://rm.coe.int/5th-cycle-ecri-recommendations-on-lgbt-issues/16809e7b66>.

de hiérarchie entre les motifs considérés. Cela peut également avoir des conséquences sur l'efficacité de l'utilisation et de l'application de la loi. Une liste trop restreinte de caractéristiques protégées risquerait d'exclure des groupes qui sont généralement victimes de crimes de haine. À cet égard, les travaux de monitoring de l'ECRI rappellent régulièrement que les États devraient revoir leur législation pour inclure l'ensemble des motifs SOGIESC dans le champ d'application de leurs dispositions relatives aux crimes de haine.

Des données issues de recherches récentes montrent à quel point les personnes intersexes sont régulièrement victimes de discours et de crimes de haine (voir aussi la section ci-dessous sur les statistiques). À ce jour, un nombre limité d'États et de gouvernements régionaux (6 au total) incluent les personnes intersexes dans le champ d'application de leur législation de protection contre les crimes de haine. Des organisations LGBTI telles que OII Europe, ILGA-Europe et TGEU ont entamé des discussions avec les gouvernements sur cette question, en attirant l'attention sur l'extrême vulnérabilité de ce groupe<sup>43</sup>. Plusieurs organismes internationaux de défense des droits humains, tels que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ou le Commissaire aux droits de l'homme ont fait part des mêmes préoccupations<sup>44</sup>. L'inclusion des caractéristiques sexuelles dans la liste des caractéristiques protégées par la législation sur les crimes de haine a également été explicitement réclamée lors des discussions qui ont eu lieu pendant la table ronde de Dublin en 2022.

---

43. Voir le document de réflexion de l'ILGA-Europe sur l'égalité et la pleine jouissance des droits humains pour les personnes intersexes (2017), disponible en anglais à l'adresse suivante : <https://www.ilga-europe.org/policy-paper/equality-and-full-enjoyment-of-human-rights-for-intersex-people> ; le document rédigé par OII « *Towards an extension of the list of EU crimes to hate speech and hate crime* » (2021). Voir aussi le guide pratique élaboré par ILGA-Europe et OII-Europe « Protéger les personnes intersexes en Europe : Guide pour les législateur-ice-s et les décideur-euse-s politiques » (2019).

44. Voir le document thématique du Commissaire des droits de l'homme du Conseil de l'Europe intitulé « Droits de l'homme et personnes intersexes » (2015), paragraphe 5, page 9 : « La législation nationale sur l'égalité de traitement et la lutte contre les infractions motivées par la haine devrait être révisée pour garantir la protection des personnes intersexes. Les caractéristiques sexuelles devraient y figurer en tant que motif de discrimination interdit à part entière, ou, à tout le moins, le motif « sexe/genre » devrait être interprété d'autorité comme incluant les caractéristiques sexuelles ». Voir également la Résolution 2417(2022) de l'Assemblée parlementaire sur « La lutte contre la recrudescence de la haine à l'encontre des personnes LGBTI en Europe ».

Dans certains cas, les préjugés SOGIESC peuvent être couverts par une liste ouverte de caractéristiques ou par des termes définis de manière vague<sup>45</sup>. Les participants à la table ronde de Dublin se sont toutefois inquiétés de l'inefficacité d'une telle liste ou de termes aussi vagues et de la confusion que ceux-ci peuvent engendrer dans la pratique pour l'application de la loi et les poursuites judiciaires. Ainsi, à des fins d'efficacité et de clarté, la table ronde de Dublin a recommandé d'utiliser dans la législation des termes tels que « orientation sexuelle », « identité de genre », « expression de genre » et « caractéristiques sexuelles ».

**Tableau 1 : Législations et politiques nationales relatives aux crimes de haine<sup>46</sup>**

<b>Caractéristiques protégées incluses dans la définition du crime de haine</b>	<b>Pays</b>
<b>Orientation sexuelle</b>	<b>29 États membres</b> Albanie, Andorre, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Islande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Macédoine du Nord, Malte, Monténégro, Norvège, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Saint-Marin, Serbie, Slovaquie et Suède.
<b>Identité de genre</b>	<b>21 États membres</b> Albanie, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Islande, Luxembourg, Macédoine du Nord, Malte, Monténégro, Norvège, Portugal, Royaume-Uni, Serbie et Suède.

45. Parmi les exemples, on peut citer la République tchèque (l'article 356 du Code pénal [incitation à la haine] prévoit une peine pouvant aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement pour toute personne qui incite publiquement à la haine contre « une nation, une race, un groupe ethnique, une religion, une classe ou *un autre groupe de personnes* ») ou la Lettonie, où les modifications apportées au droit pénal en 2021 reconnaissent que les crimes de haine motivés par la « *haine sociale* » constituent des circonstances aggravantes (italiques ajoutés).
46. Inclut la législation entrée en vigueur jusqu'au 28 juin 2023.

<b>Expression de genre</b>	<b>6 États membres</b> Belgique, Danemark, Grèce, Malte, Norvège et Suède.
<b>Caractéristiques sexuelles</b>	<b>6 États membres*</b> Belgique, Danemark, Grèce, Islande, Malte et Norvège.  <i>*L'Écosse mentionne explicitement les caractéristiques sexuelles dans sa législation sur les crimes de haine, et les Îles Baléares en Espagne mentionnent explicitement les personnes intersexes dans leur loi n° 8/2016 qui couvre les crimes de haine.</i>

## 2. Type de législation sur les crimes de haine

Il existe différentes approches législatives du crime de haine, à savoir l'infraction aggravée, la peine renforcée et les modèles hybrides<sup>47</sup>.

### a. Le modèle de l'infraction aggravée

Certaines législations considèrent le crime de haine comme une infraction aggravée. Dans ce modèle, l'auteur est condamné pour une infraction pénale spécifique – le crime de haine – qui est généralement la version aggravée d'une infraction de base, telle qu'une agression. La peine maximale encourue pour une infraction aggravée peut être plus lourde.

Un exemple de ce modèle est le Code pénal français, qui prévoit des «violences [...] commises [...] à raison du sexe, de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre vraie ou supposée de la victime» (Code pénal, article 222-13(5)(a) et (b)).

### b. Le modèle de la peine renforcée

Lorsque la législation aborde l'élément de haine à travers le modèle de la peine renforcée, l'auteur de l'infraction est accusé d'une infraction de base et, s'il est condamné, sa peine est renforcée au moment d'établir le verdict. Ce modèle est supposé laisser une plus grande marge d'appréciation aux juges chargés de déterminer la peine que dans le modèle de l'infraction aggravée. On distingue deux types de peine renforcée:

47. La présente section s'appuie sur les travaux de recherche présentés par Mark Walters, professeur de droit pénal et de criminologie, directeur adjoint de la faculté de droit du Sussex, université du Sussex, lors de la table ronde de Dublin. Pour en savoir plus, voir: Walters, *Criminalising Hate Law as Social Justice Liberalism* (2022).

l'aggravation de la peine, une mesure générale qui s'applique à toutes les infractions pénales (voir le paragraphe 21 de la RPG n° 7 de l'ECRI), et l'alourdissement de la sanction, une mesure spécifique qui s'applique à certaines infractions pénales. Il semble que la majorité des États membres du Conseil de l'Europe suivent ce modèle pour un certain nombre de raisons<sup>48</sup>. En ce qui concerne les SOGIESC, on peut citer les exemples suivants :

Andorre: l'article 30.6 du Code pénal prévoit une peine renforcée si les crimes sont commis en raison de « mobiles racistes ou xénophobes, ou dictés par l'idéologie, la religion, la nationalité, l'origine ethnique, l'orientation sexuelle, l'état pathologique ou le handicap physique ou mental de la victime ».

Belgique: les articles 33 à 42 de la Loi du 10 mai 2007<sup>49</sup> tendant à lutter contre certaines formes de discrimination disposent que « la haine, le mépris ou l'hostilité à l'égard d'une personne en raison de sa prétendue « race », de sa couleur de peau, de son ascendance, de son origine nationale ou ethnique, de sa nationalité, de son sexe, de son orientation sexuelle, de son état civil, de sa naissance, de son âge, de sa fortune, de sa conviction religieuse ou philosophique, de son état de santé actuel ou futur, d'un handicap, de sa langue, de sa conviction politique, d'une caractéristique physique ou génétique ou de son origine sociale » constituent des circonstances aggravantes susceptibles de doubler les peines prévues pour les crimes suivants : attentat à la pudeur et viol ; homicide et blessures volontaires ; non-assistance à personne en danger ; atteinte à la liberté individuelle et à l'inviolabilité de la propriété privée ; embuscade ; diffamation ; incendie et destruction de propriétés et biens personnels.

Malte: le Code pénal précise que les peines pour certaines infractions aggravées par la haine fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre seront alourdies d'un ou deux degrés (Code pénal, articles 222A(2), 251D et 325A).

Suède: le Code pénal reconnaît « comme circonstance aggravante lors de l'évaluation de la peine [...] le fait que l'infraction ait été motivée par l'insulte d'une personne ou d'un groupe de personnes en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité ou de l'expression transgenre » (Code pénal, chapitre 29, article 2(7)).

---

48. Pour plus d'information, voir l'analyse juridique présentée dans les rapports des cinquième et sixième cycles de monitoring de l'ECRI.

49. Au moment de la rédaction de ce rapport, une révision de la législation belge sur la lutte contre la discrimination était en cours.

### c. Le modèle hybride

Un autre modèle de législation sur les crimes de haine consiste à créer un système hybride dans lequel toute infraction de base peut être « aggravée » en droit et lors de la détermination de la peine. Comme l'explique M. Walters, « les lois hybrides [...] reprennent des éléments des infractions aggravées et prévoient soit une aggravation de la peine, soit un alourdissement de la sanction. La législation permet généralement aux procureurs de poursuivre une infraction pénale et d'ajouter à l'inculpation qu'il s'agit d'une « infraction aggravée » ou d'un « crime de haine », ce qui exige alors de démontrer l'élément de haine au cours du procès (et non pas uniquement lors de la détermination de la peine). Bien qu'il ne s'agisse pas d'une infraction autonome en droit, l'infraction est toujours qualifiée d'aggravée ou de motivée par la haine dans l'acte d'accusation et figurera probablement dans le casier judiciaire de l'auteur de l'infraction »<sup>50</sup>.

L'Écosse fournit un exemple de ce modèle: toute infraction peut être « aggravée par un préjugé si l'auteur de l'infraction fait preuve de malveillance et de mauvaise volonté à l'égard [...] de l'appartenance réelle ou supposée de la victime [...] ou si l'infraction est motivée (en tout ou en partie) par la malveillance et la mauvaise volonté à l'égard d'un groupe de personnes [...] » (Loi (écossaise) sur le crime de haine et l'ordre public, première partie, 2021).

Chaque modèle a ses avantages et ses inconvénients, et tous ont été examinés en détail dans plusieurs documents d'orientation publiés sur les lois relatives aux crimes de haine et dans divers travaux de recherche universitaire<sup>51</sup>. Les avantages et inconvénients de chaque modèle doivent être soigneusement étudiés par le législateur. Sur la base du paragraphe 21 de sa Recommandation de politique générale n° 7, l'ECRI insiste pour que les États adoptent une disposition générale selon laquelle la motivation raciste constitue une circonstance aggravante, et qu'ils étendent cette disposition aux motifs SOGIESC. Ce type de disposition générale a l'avantage d'éviter les lacunes dans la criminalisation globale des crimes de haine<sup>52</sup>. Les discussions qui ont eu lieu lors de la table ronde de Dublin mentionnée plus haut ont

50. Voir Walters, *Criminalising Hate Law as Social Justice Liberalism* (2022), page 132.

51. Voir « Les lois sur le crime de haine: Guide pratique », publié par le BIDDH-OSCE (2009); pour une analyse des modèles dans certains contextes géographiques spécifiques: Goodall et Walters, *Legislating to Address Hate Crimes against the LGBT Community in the Commonwealth*, Equality & Justice Alliance (2019)). Travaux de recherche antérieurs (Hate Crime and the Legal Process, université du Sussex, 2017).

52. Voir, par exemple, le cinquième rapport de l'ECRI sur l'Allemagne, §§ 7 et suivants; et le cinquième rapport de l'ECRI sur la Türkiye, §§ 7 et suivants.

notamment mis en évidence les avantages de l'infraction aggravée ou du modèle hybride au regard du message que le droit pénal envoie à la société (le crime de haine anti-LGBTI est spécifiquement condamnable), de sa précision et de sa clarté, ainsi que de l'effet positif qu'il peut avoir sur l'élément de haine d'un crime à enregistrer. Le modèle hybride présente en outre l'avantage de supprimer le besoin d'avoir un double système de peines renforcées et d'infractions aggravées, qui peut s'avérer complexe et déroutant pour le personnel de la justice pénale.

### 3. Préjugés multiples et croisés

---

Les crimes de haine peuvent avoir plus d'une motivation. La Recommandation CM/Rec(2010)5 rend compte de cette réalité en invitant les États membres à «prendre des mesures garantissant que les dispositions du droit national interdisant ou empêchant les discriminations protègent également contre les discriminations fondées sur des motifs multiples, y compris celles fondées sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre» (section XII de la Recommandation CM/ Rec (2010)5, Discrimination multiple)<sup>53</sup>. En 2020, le rapport d'examen de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2010)5, adopté par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), note que peu de pays mentionnent l'existence d'une disposition explicite sur la discrimination multiple dans leur législation anti-discrimination (la Géorgie, la Norvège et la Suède en font partie)<sup>54</sup>.

La discrimination intersectionnelle (ou croisée) se traduit par l'imbrication de plusieurs motifs, qui crée une forme différente de discrimination. Elle se distingue en cela de la discrimination multiple, où les motifs de discrimination ont tendance à être évalués séparément. En outre, cette dimension intersectionnelle exige une analyse des aspects institutionnels et structurels de la discrimination. Si la nécessité de prendre en compte la dimension intersectionnelle du crime de haine dans la législation et les politiques publiques est défendue par les experts et les organismes internationaux<sup>55</sup>, elle est moins

---

53. Voir plus haut, dans la section sur les normes internationales, l'analyse de l'affaire *Balázs c. Hongrie* (page 11).

54. Voir le rapport du CDDH sur la mise en œuvre de la recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre [adopté par le CDDH lors de sa 92<sup>e</sup> réunion (26-29 novembre 2019)], page 86, disponible à l'adresse suivante : <https://rm.coe.int/combattre-la-discrimination-fondee-sur-l-orientation-sexuelle-ou-l-ide/16809fb2bb>.

55. Voir la résolution récente du Parlement européen «Discrimination intersectionnelle dans l'Union européenne : situation socio-économique des femmes d'origine africaine, du Moyen-Orient, latino-américaine et asiatique», adoptée en novembre 2022 et disponible à l'adresse suivante : [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0289\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0289_FR.html).

visible dans la législation nationale: peu d'États semblent en effet avoir adopté une approche intersectionnelle dans leur législation sur les crimes de haine. Par exemple, dans une étude réalisée par le Réseau européen contre le racisme (ENAR) en 2020<sup>56</sup>, 6 États sur les 14 considérés dans le cadre de l'étude, ont répondu que leur législation avait adopté une approche intersectionnelle: l'Espagne, la Finlande, la Grèce, l'Irlande, la Lituanie et la République tchèque. Le prochain examen complet de la CM/Rec(2010)5 pourrait fournir une image plus actualisée de la question dans les États membres du Conseil de l'Europe. En dehors de la législation, il semble par ailleurs que les tribunaux nationaux ne soient pas réceptifs aux arguments intersectionnels en raison de « l'idéologie dominante de l'égalité fondée sur des catégories isolées de la non-discrimination »<sup>57</sup> et du niveau élevé du manque de connaissance et de formation pour aborder la dimension structurelle de la discrimination.

## **B. Le cadre institutionnel de la coordination et de la coopération**

L'importance de disposer d'un dispositif institutionnel au niveau national capable de coordonner la lutte contre les crimes de haine et d'assurer une liaison étroite avec la société civile est régulièrement évoquée dans les rapports de monitoring de l'ECRI, et figure également dans sa RPG n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police. L'ECRI recommande notamment d'établir au sein de chaque division de la police une unité spécialisée dans de telles infractions et de mettre en place un cadre permettant le dialogue et la coopération entre la police et les membres des groupes minoritaires<sup>58</sup>.

En 2016, la Commission Européenne a créé un groupe de haut niveau sur la lutte contre le discours et les crimes de haine, qui réunit des autorités nationales, des organisations de la société civile et des organisations internationales pour fournir des conseils et un soutien aux autorités publiques sur la manière dont intensifier leur réponse au discours de haine et aux crimes de

---

56. Voir le document d'information de l'ENAR sur le crime de haine (en anglais): [https://www.enar.eu.org/wp-content/uploads/intersectionality\\_and\\_hate\\_crime\\_briefing\\_final-2.pdf](https://www.enar.eu.org/wp-content/uploads/intersectionality_and_hate_crime_briefing_final-2.pdf).

57. « Toward the Implementation of Intersectionality in the European Multilevel Legal Praxis: *B. S. v. Spain* », Maria Caterina La Barbera et Marta Cruells López, *Law and Society Review*, volume 53, n° 4 p. 1167 à 1201, 2019.

58. Voir le paragraphe 18 de la RPG n° 11 de l'ECRI, et le paragraphe 67 de son exposé des motifs.

haine sur le terrain. Des discussions spécifiques ont également eu lieu sur la manière de lutter contre les crimes de haine anti-LGBTIQ<sup>59</sup>.

Les mécanismes de coordination interinstitutionnelle, tels que les groupes de travail sur les crimes de haine ou le discours de haine, diffèrent en fonction de leur mandat, et notamment selon qu'ils abordent les crimes de haine ou le discours de haine de façon globale ou qu'ils se concentrent sur des motifs spécifiques. Le type de mandat détermine la représentation des ministères concernés et peut également influencer sur l'implication des organisations de la société civile LGBTI.

Au niveau national, la coopération institutionnelle autour des questions de crimes de haine inclut généralement des fonctionnaires des ministères chargés des affaires intérieures, de l'administration et de la justice ainsi que des représentants des institutions nationales de défense des droits humains (INDH), des organismes de promotion de l'égalité et des organisations de la société civile. On observe également des exemples de coopération formalisée au niveau local entre le système judiciaire, la police et les ONG (voir notamment le document sur les 'Pratiques Prometteuses'<sup>60</sup>).

Il peut exister différentes formes de participation de la société civile représentant les communautés visées au niveau national – entre des modèles où les ONG sont des membres à part entière du groupe de travail et d'autres modèles où elles sont seulement invitées à apporter leur contribution en fonction des sujets inscrits à l'ordre du jour.

En principe, le mandat et le rôle des INDH et des organismes de promotion de l'égalité (suivi, collecte des données pertinentes, établissement de rapports, litiges stratégiques, assistance juridique aux victimes des crimes de haine) présentent un fort potentiel pour lutter contre les crimes de haine envers

---

59. Voir (en anglais): [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/combating-hate-speech-and-hate-crime\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/combating-hate-speech-and-hate-crime_en).

60. À titre d'exemple, le document évoque l'initiative du procureur de la République de Saint-Gaudens (France), qui a fait signer une convention entre le ministère de la Justice, les représentants des forces de l'ordre et trois associations et commerçants dont les boutiques sont des espaces sécurisés pour les victimes de violence anti-LGBT. Ils peuvent ainsi signaler des cas de violence contre des personnes LGBT, afin que les autorités policières et judiciaires puissent prendre les mesures qui s'imposent. Disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/2022-thematic-review-fr-sogiesc-based-hate-crime-promising-practices/1680ac0eeb>

les personnes LGBTI<sup>61</sup>. Ces organismes interviennent dans divers contextes auprès des personnes LGBTI, ce qui a des conséquences sur les actions qu'ils peuvent mener et sur la manière dont ils peuvent s'engager utilement sur les questions LGBTI. Des discussions se sont tenues à l'échelle européenne pour savoir comment tirer parti de ce potentiel, notamment pour élaborer un éventail efficace de stratégies de sensibilisation des personnes LGBTI, améliorer les données sur l'égalité ou, plus récemment, mettre l'intersectionnalité au service de l'égalité effective<sup>62</sup>.

Au niveau local, il existe divers exemples de coopération, souvent entre des organisations de la société civile et des services de maintien de l'ordre (voir également la [section III](#)). Le document sur les 'Pratiques Prometteuses'<sup>63</sup> présente certains de ces exemples. L'expérience a toutefois montré que les activités de coopération reposent souvent sur des projets financés de l'extérieur et dépendent donc fortement de la disponibilité des fonds. De plus, ces fonds peuvent être accordés pour une durée limitée, ce qui peut nuire à la durabilité et au caractère systématique de la coopération.

L'évaluation du degré d'efficacité de ces groupes de travail pilotés par les gouvernements n'entre pas dans le cadre de la présente étude, et il n'est pas forcément évident de savoir dans quelle mesure les enjeux LGBTI font l'objet de débats spécifiques dans ces groupes. Les questions de l'efficacité de ces groupes (avec des réunions régulières, opportunes et pragmatiques), du leadership (suivi des conclusions des réunions) et de l'inclusivité (coopération étroite avec les ONG) sont autant de points qui mériteraient une discussion approfondie.

- 
61. Selon les informations fournies par le Réseau européen des organismes de promotion de l'égalité (Equinet) : 34 membres d'Equinet ont pour mandat de lutter contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, et 30 ont pour mandat de lutter contre la discrimination fondée sur l'identité de genre dans l'emploi ou d'autres domaines (éducation, logement, protection sociale et accès aux biens et aux services). Ces missions comprennent le traitement des plaintes, l'assistance juridique, l'orientation des détenteurs d'obligations (y compris les obligations en matière d'égalité), la recherche, les réformes législatives et politiques et la sensibilisation aux questions de discrimination.
  62. Pour avoir un aperçu de certains sujets abordés, on peut notamment consulter la page internet de l'ECRI sur les séminaires thématiques organisés avec les organismes de promotion de l'égalité (<https://www.coe.int/fr/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/seminars>) et le site internet d'Equinet sur ses activités relatives aux questions LGBTI (<https://equineteurope.org/?s=LGBTI>).
  63. Disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/2022-thematic-review-fr-sogiesc-based-hate-crime-promising-practices/1680ac0eeb>

# III. Données, statistiques et recherche

---

## A. Vue d'ensemble des données et sources nationales et internationales sur les crimes de haine et les incidents fondés sur les SOGIESC (y compris les enquêtes sur les victimes)

### 1. Données internationales

---

Le rapport annuel du BIDDH-OSCE sur les crimes de haine reste la compilation la plus complète de données soumises par les États participants de l'OSCE sur les crimes de haine officiellement enregistrés. Il suit une méthodologie<sup>64</sup> selon laquelle les informations et les données sur les crimes de haine sont fournies par des points de contact nationaux sur les crimes de haine nommés par les gouvernements des États participants de l'OSCE. Les données sont censées concerner les motifs discriminatoires sur lesquels le BIDDH a été invité à se concentrer, et inclure les crimes de haine anti-LGBTI. Les incidents signalés par les groupes de la société civile et les organisations intergouvernementales sont également publiés.

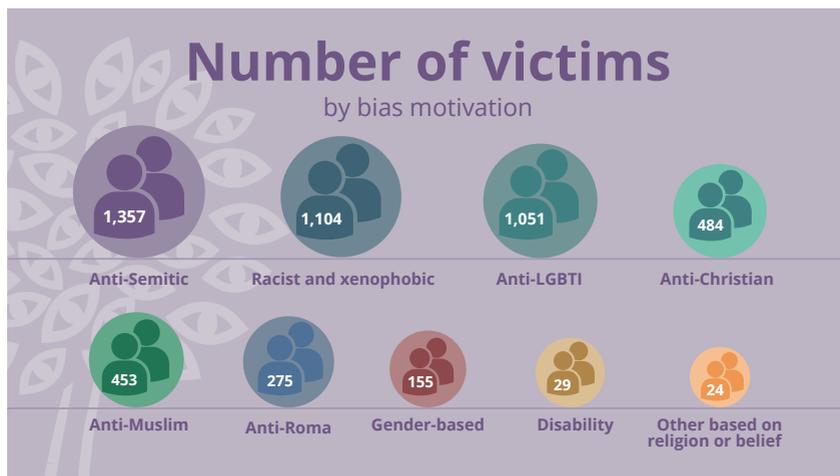
Dans le dernier rapport annuel sur les crimes de haine publié par le BIDDH-OSCE en novembre 2022 (données de 2021), 41 États ont transmis des informations sur les crimes de haine, dont 23 ont fourni des statistiques officielles désagrégées sur les crimes de haine. Au total, 6 391 incidents de haine ont été signalés par la société civile, les organisations internationales et le Saint-Siège, dont 2 363 statistiques officielles désagrégées sur les crimes de haine et 4 028 récits d'incidents<sup>65</sup>. Ces derniers cas signalés par la société civile, les organisations internationales et le Saint-Siège ont été enregistrés et publiés en tant qu'« incidents », et non « crimes », car le BIDDH est dans l'incapacité pratique de vérifier si ces incidents déclarés par les organisations de la société civile peuvent être classés en tant que crimes. En conséquence, ces incidents ne sont pas toujours comparables aux crimes de haine officiellement enregistrés.

---

64. Pour en savoir plus sur la méthodologie, voir : <https://hatecrime.osce.org/our-methodology>.

65. Voir <https://hatecrime.osce.org/infocus/2021-hate-crime-data-now-available>.

D'après ce même rapport, les personnes LGBTI constituent le troisième groupe de victimes à déclarer des crimes de haine dans les 22 États participants de l'OSCE<sup>66</sup>, derrière les victimes de crimes fondés sur des préjugés antisémites et racistes et xénophobes (voir la figure ci-dessous).

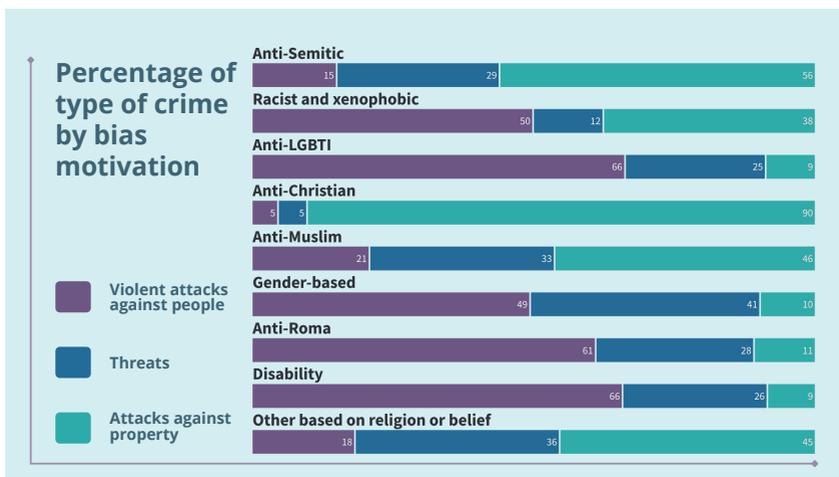


Source: Key findings, OSCE ODIHR Hate Crime, 2021 Data [Principales conclusions, BIDDH-OSCE, Crimes de haine, Données 2021]<sup>67</sup>

Dans ce rapport, la répartition des types de crimes par préjugé montre une prédominance des agressions violentes contre les personnes LGBTI (66 % de tous les crimes de haine anti-LGBTI), devant les menaces (22 %) et les atteintes aux biens (9 %).

66. L'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, Chypre, la Croatie, l'Espagne, la Finlande, la France, la Géorgie, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, la Lituanie, le Monténégro, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque et le Royaume-Uni déclarent des crimes de haine envers les personnes LGBTI, définis comme des crimes motivés par des préjugés fondés sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre et/ou les caractéristiques sexuelles. Le BIDDH a également constaté que les pratiques d'enregistrement varient selon les pays, certains États enregistrant les crimes de haine contre des personnes transgenres comme une catégorie distincte.

67. Disponible à l'adresse suivante: [https://hatecrime.osce.org/sites/default/files/2022-11/2021%20Hate%20Crime%20Data%20Findings%20-%20presentation\\_161122.pdf](https://hatecrime.osce.org/sites/default/files/2022-11/2021%20Hate%20Crime%20Data%20Findings%20-%20presentation_161122.pdf).



Source: Key findings, OSCE ODIHR Hate Crime, 2021 Data [Principales conclusions, BIDDH-OSCE, Crimes de haine, Données 2021]<sup>68</sup>

En 2020, l'Agence des droits fondamentaux (FRA) a publié sa deuxième enquête (données de 2019) sur les personnes LGBTI dans l'Union européenne, en Macédoine du Nord et en Serbie. Sa première enquête avait été menée en 2012<sup>69</sup>.

Bien que les États membres du Conseil de l'Europe aient été peu nombreux à participer à cette enquête, elle offre le plus grand ensemble de données comparatives sur les crimes de haine contre les personnes LGBTI en Europe à ce jour et fournit des informations clés sur les expériences de la communauté LGBTI dans divers domaines de la vie sociale. Les principales conclusions de l'enquête (voir l'extrait ci-dessous) révèlent un taux élevé d'harcèlement et de violence subie par les personnes LGBTI. Une majorité de répondants LGBTI (58 %) déclarent avoir subi, au cours des cinq années précédant l'enquête, du harcèlement sous forme de situations offensantes ou menaçantes - y compris des incidents à caractère sexuel – au travail, dans la rue, dans les transports en commun, dans un magasin, sur Internet ou ailleurs. Les personnes trans (70 %) ont subi le plus haut niveau de harcèlement en personne au cours des cinq dernières années, suivies des personnes intersexuées (64 %),

68. Disponible à l'adresse suivante: [https://hatecrime.osce.org/sites/default/files/2022-11/2021%20Hate%20Crime%20Data%20Findings%20-%20presentation\\_161122.pdf](https://hatecrime.osce.org/sites/default/files/2022-11/2021%20Hate%20Crime%20Data%20Findings%20-%20presentation_161122.pdf).

69. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2020), EU-LGBTI: A long way to go for LGBTI equality, Luxembourg, Publications Office of the European Union. Disponible à l'adresse suivante: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2020-lgbti-equality-1\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-lgbti-equality-1_en.pdf).

des femmes lesbiennes et bi (59 %) et des hommes gays et bi (49 %). Les personnes intersexe (22%) et les personnes transgenres (17%) ont subi une agression physique ou sexuelle en raison de leur appartenance à la communauté LGBTI supérieure à la moyenne du groupe (11%). Ces attaques sont également plus fréquentes chez les jeunes adultes, âgés de 18 à 24 ans, ce qui semble diminuer avec l'âge, jusqu'à 7 % chez les répondants de 55 ans et plus. Les niveaux de signalement restent faibles: 14 % seulement des victimes ont répondu avoir signalé des agressions ou des menaces de violence en 2019, à la police parmi une série d'organisations ou d'institutions possibles répertoriées dans la question.. Parmi les raisons de cette situation, l'enquête LGBTI de l'UE a indiqué que 25 % des victimes de crimes de haine violents LGBTI n'ont pas signalé les crimes violents à la police car elles ne leur faisaient pas confiance ou craignaient une réaction homophobe ou transphobe de la police<sup>70</sup>.

### Principales conclusions

- Un répondant LGBTI sur 10 (11 %) dans l'UE a été agressé physiquement ou sexuellement au cours des cinq années précédant l'enquête parce qu'il est LGBTI. Les répondants trans (17 %) et intersexués (22 %) ont subi des attaques à des taux plus élevés
- Seul un incident de violence physique ou sexuelle sur cinq (21 %) a été signalé à une organisation, y compris à la police (14 %).
- Au cours de l'année précédant l'enquête, deux personnes interrogées LGBTI sur cinq (38 %) ont été victimes de harcèlement en raison de leur appartenance LGBTI. Les taux sont encore plus élevés (47 %) pour les répondants âgés de 15 à 17 ans. Parmi tous les répondants LGBTI, les trans (48 %) et les personnes intersexes (42 %) indiquent les taux de harcèlement les plus élevés.
- Seul un incident de ce type sur dix (10 %) a été signalé, où que ce soit. Seulement 4 % ont été signalés à la police.
- En moyenne, parmi les personnes interrogées dans l'UE qui n'ont pas signalé à la police l'incident le plus récent de violence physique ou sexuelle, 25 % ont déclaré ne pas l'avoir fait par crainte de réactions homophobes et/ou transphobes de la part de la police. Un répondant trans sur trois (32 %) n'a pas signalé de tels incidents par crainte de réactions transphobes de la part de la police.

*Un long chemin à parcourir pour l'égalité LGBTI, Résultats de l'enquête 2019 sur les personnes LGBTI dans l'UE, en Macédoine du Nord et en Serbie, FRA (2020) – (Version originale en anglais).*

## 2. Données nationales

Au niveau national, différentes sources officielles et de la société civile peuvent se révéler utiles. Les pratiques des États en matière de collecte et de publication de statistiques sur les crimes de haine varient fortement d'un pays à l'autre.

70. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2020), EU-LGBTI: A long way to go for LGBTI equality, Luxembourg, Publications Office of the European Union. Disponible à l'adresse suivante : [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2020-lgbti-equality-1\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-lgbti-equality-1_en.pdf).

Si les statistiques sur les crimes de haine de certains États membres couvrent un certain nombre de motifs, dont les motifs SOGIESC, d'autres ne tiennent compte que de quelques préjugés fondés sur les SOGIESC, si ce n'est aucun. Au sein même des États, des données différentes peuvent être collectées par des institutions différentes, à l'aide de méthodes, de systèmes et de concepts différents, ce qui rend difficile le suivi des affaires tout au long du processus – de la police aux tribunaux en passant par la phase d'instruction – de même que l'obtention d'informations essentielles sur les besoins des victimes<sup>71</sup>. Certains des problèmes récurrents liés aux pratiques des États en matière de collecte des données ont été analysés dans les rapports par pays de l'ECRI et dans d'autres documents de recherche internationaux. Ils sont abordés ci-après dans la sous-section B.

Outre les données gouvernementales, il existe plusieurs autres sources, notamment :

*Les organismes nationaux de promotion de l'égalité* : plusieurs de ces organismes ont commandité des études sur l'expérience de personnes LGBTI victimes de crimes de haine. Diverses publications donnent des exemples d'activités de recherche et d'enquête (voir notamment le document élaboré par Equinet en 2020 sur le travail mené par les organismes de promotion de l'égalité sur les droits des personnes transgenres et intersexes et sur les discriminations qu'elles subissent, avec des exemples tirés de la Bosnie-Herzégovine, de l'Allemagne, de la Belgique ou de la Pologne)<sup>72</sup>.

*Les enquêtes de victimation* qui comprennent des questions sur les expériences de crimes et de violences motivés par la haine permettent de cerner les lacunes en matière de signalement et de prendre des mesures pour lutter contre ces crimes. Certains États réalisent des enquêtes officielles de victimation auprès d'un échantillon de la population et y incluent des questions spécifiques sur les crimes de haine, notamment envers les personnes LGBT (c'est le cas du Danemark<sup>73</sup>, de la France<sup>74</sup> ou de la Macédoine du Nord<sup>75</sup>).

---

71. Pour de plus amples informations, voir le guide du BIDDH-OSCE intitulé « *Hate Crime Data Collection and Monitoring: A Practical Guide (2014)* », disponible à l'adresse suivante : <https://www.osce.org/odihr/datacollectionguide>.

72. Document disponible (en anglais) à l'adresse suivante : <https://equineteurope.org/equality-bodies-working-on-the-rights-and-discriminations-faced-by-trans-and-intersex-persons/>.

73. Voir l'enquête annuelle du Danemark sur la victimation, qui comprend la question suivante : « dans quelle mesure la violence était-elle, du point de vue de la victime, motivée par le racisme ou l'orientation sexuelle (supposée) de la victime? »

74. Voir l'enquête annuelle de la France sur la victimation – « Cadre de vie et sécurité : victimation et perceptions en matière de sécurité » – qui comprend depuis 2018 de nouvelles questions visant à mieux identifier les victimes de crimes de haine, d'incidents de haine et de discrimination, et à mieux qualifier les motifs discriminatoires des auteurs.

75. Voir <https://www.osce.org/mission-to-skopje/424193>.

Ailleurs, comme au Royaume-Uni<sup>76</sup> ou en Belgique<sup>77</sup>, une enquête nationale spécifique a été menée et a permis d'obtenir une base d'information substantielle sur les questions de sécurité, parmi d'autres domaines couverts par l'enquête.

*La société civile*: les rapports annuels susmentionnés du BIDDH-OSCE sur les crimes de haine montrent qu'au fil des ans, un nombre croissant d'organisations nationales de la société civile collectent et publient des données sur les crimes ou incidents de haine, y compris envers des personnes LGBTI. Les ONG internationales ont également mobilisé leurs réseaux pour combler les lacunes dans la collecte de données. Par exemple, le projet Trans Murder Monitoring (TMM) de TGEU surveille, collecte et analyse systématiquement les rapports d'homicides de personnes transgenres et/ou de genre non défini dans le monde entier et publie des mises à jour annuelles. De son côté, ILGA-Europe documente les crimes ou incidents de haine anti-LGBTI par l'intermédiaire de ses ONG partenaires dans la plupart des 54 pays couverts par son étude annuelle.

La collecte de données se heurte à un problème plus général, à savoir la nature *ad hoc* des recherches effectuées, qui s'explique notamment par l'absence de financement ou l'insuffisance des fonds pluriannuels nécessaires à la collecte de données. L'absence de méthodologie constante et acceptée est un autre écueil. La recherche ou le suivi par projet peuvent entraver l'observation des changements et l'évaluation de l'efficacité des mesures politiques au fil du temps.

## **B. L'état de la discussion sur l'amélioration de la collecte des données sur les crimes et incidents de haine fondés sur les SOGIESC**

Le rapport du BIDDH-OSCE ci-avant mentionné sur les crimes de haine montre qu'un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe transmettent des chiffres sur les crimes de haine (sur les 41 États ayant communiqué des informations sur les crimes de haine, 32 sont membres du Conseil de l'Europe). S'agissant des crimes de haine anti-LGBTI, le nombre d'États qui fournissent des données est réduit à 22, dont 21 sont des États membres du Conseil de l'Europe – même si tous ne collectent pas de données ventilées selon les différents préjugés SOGIESC.

76. Voir l'enquête nationale de 2018 sur les personnes LGBT, disponible à l'adresse suivante: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/722314/GEO-LGBT-Survey-Report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/722314/GEO-LGBT-Survey-Report.pdf).

77. Voir l'enquête menée par l'Agence nationale de gouvernance du gouvernement flamand sur les expériences de violence à l'égard des personnes LGBTI (2014).

Comme nous l'avons vu dans la section II sur le cadre législatif, la disparité des législations entraîne des différences de méthode en ce qui concerne la collecte des données<sup>78</sup>. En outre, il est largement reconnu que le nombre réel de crimes de haine est probablement beaucoup plus élevé que le nombre officiellement déclaré, ce qui révèle souvent des écarts entre les statistiques de la police, celles recueillies par les ONG et, plus encore, celles recueillies par le biais d'enquêtes représentatives. Cela peut s'expliquer par un phénomène de sous-déclaration, causés par la méfiance à l'égard des autorités ou l'incapacité des autorités à enregistrer les crimes anti-LGBTI comme crimes de haine et par une plus grande confiance des personnes LGBTI dans les ONG, mais aussi par la nécessité d'améliorer considérablement la collecte des données, notamment sur le plan de la classification et de l'enregistrement des crimes de haine.

La nécessité de disposer de **données ventilées** pour lutter contre les crimes de haine est de plus en plus reconnue comme un aspect prioritaire de l'amélioration de la collecte des données. Selon les informations disponibles pour les États membres de l'UE (2018), seuls 10 États membres de l'UE collectent des données relatives aux crimes de haine ventilées par type de préjugé fondé sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre<sup>79</sup>. Sous la Commission européenne et la FRA, un groupe de travail dédié du groupe de haut niveau sur la lutte contre le discours de haine et les crimes de haine est en place pour améliorer le signalement, l'enregistrement et la collecte de données sur les crimes de haine. Le groupe de travail rassemble des experts et des organisations de la société civile des États membres de l'UE et a élaboré des orientations importantes, notamment pertinentes pour les crimes de haine anti-LGBTIQ<sup>80</sup>.

S'il existe quelques initiatives prometteuses dans ce domaine, avec certains États qui collectent des données officielles sur les incidents motivés par la haine à l'encontre des personnes LGBT (voir le document sur les 'Pratiques Prometteuses'<sup>81</sup>), il s'avère que lorsque des efforts de collecte de données

---

78. Perry, B. (2010). Counting – And countering – hate crime in Europe *European Journal of Crime, Criminal Law, and Criminal Justice*, vol. 18, n° 4, p. 349

79. Il s'agit de l'Allemagne, la Belgique, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède. «Violence and Harassment against Women and LGBTI People in the EU : The Legal and Policy Framework», Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) (2020).

80. Voir : [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/combating-hate-speech-and-hate-crime\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/combating-hate-speech-and-hate-crime_en).

81. Disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/2022-thematic-review-fr-sogiesc-based-hate-crime-promising-practices/1680ac0eeb>.

sont faits, ils ont tendance à se concentrer sur la situation des personnes lesbiennes, gays et bisexuelles et à délaisser quelque peu les personnes transgenres et intersexes<sup>82</sup>.

Cela pose aussi la question de la **définition des catégories** lors de la conception des systèmes de collecte des données pour les personnes LGBTI. La consultation des organisations de la société civile LGBTI est essentielle pour s'assurer que les choix les plus judicieux sont faits à cet égard et, plus particulièrement, que les catégories respectent la diversité des identités et prennent en compte le point de vue des communautés LGBTI.

Dans ses activités de monitoring, l'ECRI a examiné les systèmes de collecte des données des États membres du Conseil de l'Europe et ses recommandations pour les surmonter peuvent être résumées comme suit :

- ▶ **Garantir une approche globale, cohérente et intégrée de la collecte des données :** le système national de collecte des données devrait fournir des statistiques qui offrent une vision intégrée et cohérente des cas de crimes de haine racistes et anti-LGBTI portés à l'attention de la police et/ou faisant l'objet de poursuites judiciaires. Une telle approche devrait permettre de déterminer à quel moment du processus l'élément SOGIESC du crime risque de ne plus être inclus dans le système et les raisons pour lesquelles il pourrait être abandonné.
- ▶ **Suivre les crimes de haine à chaque étape du système de justice pénale :** les systèmes de collecte des données sur les **crimes de haine** devraient être conçus de manière à pouvoir suivre les crimes de haine depuis le début de l'enquête de police jusqu'à leur instruction et leur traitement par les tribunaux, y compris les incidents fondés sur les SOGIESC. Ce suivi pourrait inclure des données sur les poursuites relatives aux crimes de haine, ventilées par type de crime et par motif discriminatoire, ainsi que le nombre de cas ayant donné lieu à des poursuites et leurs résultats.
- ▶ **Rendre les données publiques :** il est important de partager des données avec les communautés LGBTI et le grand public à des fins d'information sur le nombre de crimes de haine traités avec succès par la police. La publication régulière de statistiques, de communiqués de presse et de lettres d'information permet de communiquer sur la question des crimes de haine anti-LGBTI. Cela montre également aux

---

82. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA). EU LGBTI Survey II: Violence and discrimination against LGBTI people. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2020. Mark Bell, Analysis and comparative review of equality data collection practices in the European Union. Data collection in relation to LGBTI, Commission européenne, 2017.

communautés LGBTI que la lutte contre les crimes de haine est une priorité pour les forces de l'ordre.

### C. L'état de la recherche sur des crimes de haine anti-LGBTI

Il existe quelques exemples d'universités, d'instituts de recherche et d'ONG dans les États membres du Conseil de l'Europe qui ont collecté des données sur l'expérience des personnes LGBTI, même s'il manque des données systématiques. Dans certains cas, des centres de recherche spécifiques ont été créés au niveau national<sup>83</sup>. Plusieurs travaux de recherche ont pu être menés grâce à une coopération entre le monde universitaire et des ONG nationales<sup>84</sup>, ou un consortium d'ONG dans le cas d'une recherche multipays (voir également le document sur les 'Pratiques Prometteuses'<sup>85</sup>). Dans ce domaine, la disponibilité d'un financement international est souvent déterminante. Des premières mesures ont été prises pour améliorer le corpus de connaissances sur les personnes intersexes, mais elles sont jugées trop limitées.

La recherche est allée au-delà d'une approche fondée sur les droits pour lutter contre les crimes de haine anti-LGBTI, en approfondissant les facteurs sous-jacents qui contribuent à ces crimes. Il est reconnu que l'imposition de peines plus sévères pour les crimes de haine anti-LGBTI est insuffisante pour lutter contre la transphobie, la lesbophobie, l'homophobie, la biphobie et la phobie intersexuée. Par conséquent, des stratégies supplémentaires sont nécessaires dans le domaine de l'éducation. Des recherches émergentes soulignent la nécessité d'adopter une approche globale pour prévenir la violence contre les personnes LGBTIQ+, y compris aux niveaux interpersonnel, communautaire, sociétal, régional et international<sup>86</sup>.

---

83. Voir, par exemple, l'Observatoire LGBT du département des sciences sociales de l'Université Federico II de Naples (Italie), le Centre d'expertise pour l'étude des questions LGBTIQ+ de l'Université de Groningue (Pays-Bas), le Centre de recherche sur les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres de l'Université de Montfort (Royaume-Uni). Le Centre d'études sur la haine de l'Université de Leicester est souvent cité pour ses travaux de recherche et les formations qu'il propose aux praticiens.

84. Voir, par exemple, l'enquête menée par l'Université de Varsovie en collaboration avec des ONG LGBTI en 2019, auprès d'un échantillon de plus de 11 000 personnes, disponible à l'adresse suivante : <https://kph.org.pl/wp-content/uploads/2019/07/Situation-of-LGBTI-Persons-in-Poland-10.07.pdf>.

85. Disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/2022-thematic-review-fr-sogiesc-based-hate-crime-promising-practices/1680ac0eeb>

86. Ahlenback, V. (2022) Ending Violence Against LGBTIQ+ People: Global evidence and emerging insights into what works, Policy Brief, Ending Violence Helpdesk, London UK. Disponible à l'adresse suivante : <https://ww2.preventvawwg.org/sites/default/files/2022-09/WhatWorks-FlagshipReport%20online.pdf>

La création, il y a dix ans, du Réseau international d'études sur la haine en tant qu'organisation interdisciplinaire et interjuridictionnelle a contribué au partage de connaissances sur l'étude de la haine et des crimes de haine entre les différentes disciplines. Ce réseau présente plusieurs exemples d'initiatives de recherche sur son site internet, notamment en ce qui concerne le signalement des crimes de haine en Europe<sup>87</sup>. Il a par ailleurs soutenu des travaux de recherche sur la justice restaurative (ou justice réparatrice) comme moyen de réparer les dommages émotionnels, sociaux et culturels causés par les incidents motivés par la haine. Bien que le présent rapport ne traite pas de la justice restaurative en tant que telle, il existe un corpus de publications, de textes et projets internationaux<sup>88</sup> qui examine les avantages et autres intérêts liés à l'application de solutions de justice restaurative pour les victimes de crimes de haine.

---

87. Voir: <https://internationalhatestudies.com/promising-practices/reporting/>

88. Voir par exemple: La Recommandation CM/Rec(2018)8 du Comité des Ministres aux États membres relative à la justice restaurative en matière pénale: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016808e35f4>. En ce qui concerne les projets, voir par exemple le projet "Let's go by talking", mené par l'Université de Barcelone en collaboration avec des ONG et d'autres institutions académiques, sur la justice réparatrice pour les victimes LGBTI de crimes de haine: <https://www.letsbygobytalking.eu/>.

## IV. Mise en œuvre : le rôle de la police et de la justice

---

**L'**augmentation des crimes de haine fondés sur les SOGIESC ne concerne pas une région géographique donnée, mais se produit dans toute l'Europe. Répondre aux crimes de haine par des mesures de justice pénale efficaces est un défi pour tous les États membres du Conseil de l'Europe. La présente section explore certains de ces défis et donne des exemples de réponses apportées par la police et le système judiciaire. Le recensement d'exemples adéquats et de bonnes pratiques pour soutenir les victimes LGBTI de crimes de haine est un autre moyen essentiel d'aider les autres à mettre en œuvre des mesures efficaces. Cet aspect est abordé plus en détail dans la section suivante (section V – Aide aux victimes).

### **A. Les défis liés à l'enregistrement, aux enquêtes, aux poursuites et aux condamnations des crimes de haine fondés sur les SOGIESC**

Cette section met en lumière les défis pratiques que pose une réponse adéquate de la justice pénale aux crimes de haine : si certains de ces défis concernent tous les crimes de haine, quelle que soit la caractéristique personnelle en cause, une attention particulière est portée ici aux mesures qui répondent à ces défis en tenant compte des besoins des personnes LGBTI.

#### **Définition**

---

Comme l'indiquait déjà le rapport du Conseil de l'Europe de 2020 sur l'examen de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2010)5, le manque de « définition pratique » du crime de haine et l'absence d'indication sur le mode d'enregistrement des données par les instances de justice pénale se traduisent parfois par des écarts de pratiques entre les pays, mais aussi entre

les institutions publiques au sein de ces pays. En outre, les règles standard d'enregistrement des crimes, qui laissent la détermination du motif du crime à l'interprétation subjective des forces de l'ordre, ont été jugées particulièrement préoccupantes, car la perception de la victime ou de la personne qui a signalé le crime n'est pas prise en compte. Pour remédier à ces défaillances, il a été recommandé au niveau international d'adopter une définition commune.

Dans sa recherche qualitative sur les professionnels de la justice dans l'UE<sup>89</sup>, la FRA a souligné la nécessité de définitions spécifiques du droit pénal couvrant les formes les plus fréquentes de crimes de haine, lorsque de telles définitions amélioreraient l'enregistrement des crimes de haine et empêcheraient la police d'ignorer les motifs de partialité.

Le Guide pratique du BIDDH-OSCE sur les mécanismes de collecte de données et de suivi des crimes de haine<sup>90</sup> va plus loin en recommandant d'adopter une « **définition commune, exhaustive et simple** ».

*Commune*: une définition unique des crimes de haine pour toutes les instances de justice pénale, qui permet de suivre les affaires de crimes de haine à chaque étape du système de justice pénale.

*Exhaustive*: la définition doit inclure les catégories de données requises (c'est-à-dire les infractions pénales et les motifs discriminatoires), ainsi que les définitions légales des crimes de haine, des infractions pénales et des dispositions relatives aux peines, si elles existent.

*Simple*: la définition doit être compréhensible par tous – victimes, forces de l'ordre et grand public.

Au niveau du Conseil de l'Europe, les travaux du Comité d'experts sur les crimes de haine sur une recommandation du Comité des Ministres visant à combattre les crimes de haine sont en cours et visent à inclure une définition de travail des crimes de haine.

Au niveau national, plusieurs États membres du Conseil de l'Europe utilisent une définition pratique pour enregistrer et traiter les crimes de haine, même dans les cas où la législation ne propose pas de définition. L'exhaustivité de

---

89. FRA (2016) Garantir la justice pour les victimes de crimes de haine: perspectives professionnelles. Disponible à l'adresse suivante: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/hate-crime-recording-and-data-collection-practice-across-eu>.

90. Voir le Guide pratique du BIDDH-OSCE sur les mécanismes de collecte de données et de suivi des crimes de haine, 2014, pages 12 et 13, disponible (en anglais) à l'adresse suivante: [https://adsdatabase.ohchr.org/IssueLibrary/ODIHR\\_Practical%20guide%20-%20Hate%20crime%20data%20collection%20and%20monitoring.pdf](https://adsdatabase.ohchr.org/IssueLibrary/ODIHR_Practical%20guide%20-%20Hate%20crime%20data%20collection%20and%20monitoring.pdf).

la liste des motifs discriminatoires peut varier et ne couvrir que partiellement les éléments SOGIESC<sup>91</sup>.

## Coopération

---

Investir dans la **coopération institutionnelle en matière d'enregistrement des crimes de haine peut contribuer à l'élaboration d'une définition commune et à l'harmonisation des pratiques** (voir également la [section sur le cadre institutionnel de coordination et de coopération](#)). Intensifier la **coopération au sein du système de justice pénale** peut permettre le développement d'analyses comparatives entre les données du ministère public et celles de la police. Cette démarche peut aider à repérer les domaines qui exigent une attention particulière ou des améliorations et, en fin de compte, favoriser la comparabilité et la compatibilité des méthodologies.

La mise en place de groupes de travail gouvernementaux officiels sur la lutte contre les crimes de haine, chargés d'améliorer l'enregistrement des données, peut être une piste intéressante. Il existe déjà de tels groupes dans certains États membres du Conseil de l'Europe, comme en Slovaquie, où le groupe de travail des procureurs sur le discours de haine et les crimes de haine a pour mission, entre autres, d'harmoniser les pratiques de poursuites et la politique pénale en matière de crimes de haine et de discours de haine. De même, en Belgique, un groupe de travail est chargé de mettre en œuvre la circulaire commune pour les services de police de la Police Intégrée et les Procureurs sur les crimes de haine (COL 13/2013). Pour de plus de détails, voir aussi le document sur les « pratiques prometteuses »<sup>92</sup>.

---

91. Par exemple, en Croatie, la définition du crime de haine telle qu'elle figure dans le code pénal est partagée par toutes les instances de justice pénale. Elle couvre un large éventail de motivations fondées sur des préjugés : « une infraction pénale commise en raison de la race, de la couleur, de la religion, de l'origine nationale ou ethnique, du handicap, du genre, de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre d'une personne. Ce comportement est considéré comme une circonstance aggravante si une peine plus sévère n'est pas expressément prévue par la loi ». En Allemagne, une définition a été élaborée à des fins de suivi. Elle est utilisée au niveau national, mais n'est pas exhaustive en ce qui concerne les motivations SOGIESC : « les infractions pénales à motivation politique sont considérées comme des crimes de haine si, au vu des circonstances et/ou de l'attitude de l'auteur, il y a des indications que ces infractions sont dirigées contre d'autres personnes en raison de leur nationalité, de leur origine ethnique, de leur race, de leur couleur, de leur religion, de leur origine, de leur apparence extérieure, de leur handicap, de leur orientation sexuelle ou de leur statut social ».

92. Disponible à l'adresse : <https://rm.coe.int/2022-thematic-review-fr-sogiesc-based-hate-crime-promising-practices/1680ac0eeb>.

L'établissement d'une véritable coopération avec la société civile est indispensable pour recenser et enregistrer efficacement les crimes de haine fondés sur des considérations SOGIESC. En particulier, la collaboration avec les ONG LGBTI peut fournir des informations précieuses sur les obstacles que rencontrent les victimes lorsqu'elles signalent des crimes de haine, et sur l'incidence que peuvent avoir les différentes définitions et approches méthodologiques. En s'appuyant sur la confiance que les ONG LGBTI ont instaurée avec les groupes de victimes, il est possible de mieux cerner l'ampleur et la nature des crimes de haine fondés sur des motifs SOGIESC et de s'assurer que ces crimes sont correctement enregistrés. En définitive, cela peut contribuer à un traitement plus efficace des crimes de haine et à une meilleure protection des communautés vulnérables.

## Réglementations et orientations

---

Il peut être utile d'adopter des **réglementations ou d'émettre des orientations pour aider les agents de police** à reconnaître, démasquer et enregistrer officiellement les crimes de haine fondés sur des motifs SOGIESC. En Norvège, par exemple, un guide sur l'enregistrement des infractions fondées sur des préjugés, dont l'orientation sexuelle, a été diffusé au sein de la police en 2018 ; il met en place des procédures systématiques de suivi et d'enregistrement des crimes de haine dans tous les districts de police du pays. En Croatie, le Protocole relatif aux procédures à suivre dans les affaires de crime de haine encadre le travail de tous les organes officiels impliqués dans la détection et la poursuite des crimes de haine, de même que le suivi des résultats de ces poursuites. Enfin, au Royaume-Uni, un nouveau guide publié en 2020 fournit des informations détaillées pour aider les forces de police à enquêter et à enregistrer les crimes de haine et les incidents de haine ne constituant pas une infraction, y compris des conseils sur la manière de répondre aux besoins particuliers des victimes de crimes de haine liés à leur orientation sexuelle ou à leur identité et expression de genre.

Au sein du système judiciaire, la formulation d'orientations et la formation professionnelle continue des magistrats – sans perdre de vue l'importance de l'indépendance de la justice – peuvent aider à l'interprétation judiciaire, notamment en garantissant sa conformité avec la jurisprudence de la Cour. À titre d'exemple, on peut citer le Crown Prosecution Service (Service des poursuites judiciaires de la Couronne), qui intervient en Angleterre et au

Pays de Galles, et le guide spécifique de poursuite qu'il a publié en 2022 sur les crimes de haine homophobes, biphobes et transphobes<sup>93</sup>.

## Structures spécifiques

---

Certains pays ont mis en place des agents de police et des autorités de poursuite spécialisés pour faciliter le travail et accroître l'expertise sur les crimes de haine anti-LGBTI. Parmi les exemples de structures spécialisées, on peut citer le canton de Tuzla en Bosnie-Herzégovine, qui a nommé un point de contact au sein du bureau du procureur pour superviser les affaires qui impliquent des crimes de haine anti-LGBTI. La création d'une section spéciale LGBT au sein de la police d'Amsterdam aux Pays-Bas ou d'une unité spéciale pour la gestion de la diversité au sein de la police de Fuenlabrada, en Espagne, où le personnel travaille en collaboration avec des organisations communautaires, y compris des organisations LGBT, pour prévenir les crimes de haine, sont d'autres exemples.

Bien que leur nombre ait augmenté au fil des ans, seuls neuf États membres du Conseil de l'Europe ont indiqué avoir mis en place des unités spéciales pour enquêter sur les crimes de haine liés à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre dans le rapport de 2020 sur l'examen de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2010)5. La nécessité de désigner des agents de police et des procureurs spécialisés ou de mettre en place des autorités spécialisées au sein des services de police et du ministère public est également soulignée dans plusieurs rapports par pays de l'ECRI<sup>94</sup>.

---

93. *Homophobic, Biphobic and Transphobic Hate Crime*, Crown Prosecution Service (2022). Disponible à l'adresse suivante : <https://www.cps.gov.uk/legal-guidance/homophobic-biphobic-and-transphobic-hate-crime-prosecution-guidance>.

94. Voir la compilation des recommandations formulées dans les rapports par pays de l'ECRI au sujet des personnes LGBT, cinquième cycle de monitoring, section « Agents de police et autorités de poursuite spécialisés », pages 17 et suivantes : 137. (§ 90) L'ECRI recommande aux autorités [belges] de désigner sans plus attendre, au sein de chaque arrondissement de police, une personne de contact chargée des questions de racisme et d'homophobie/transphobie. Il conviendrait de mettre ces personnes en réseau mais aussi d'assurer une communication étroite entre la personne de contact de l'arrondissement de police et le magistrat de référence du parquet correspondant. 138. (§ 68) L'ECRI recommande aux autorités géorgiennes de créer une cellule de police spécialisée dans les affaires de crime de haine à caractère raciste, homophobe ou transphobe. Pour ce faire, elles devraient puiser dans les compétences du Défenseur public ainsi que des organisations internationales et des ONG concernées. 139. (§ 80) L'ECRI recommande [à la Grèce] d'inclure l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans le mandat des nouvelles unités de police chargées de lutter contre le racisme. 140. (§ 62) L'ECRI recommande aussi [aux autorités italiennes] [...] de désigner, au sein de chaque arrondissement de police, une personne de contact chargée des questions de racisme et d'homophobie/transphobie de même qu'un magistrat de

## B. Mesures structurelles pour renforcer la confiance

La crainte de réactions LGBTI-phobes de la part de la police, le manque d'espoir quant à la manière dont la plainte sera traitée par les forces de l'ordre et l'absence de confidentialité, crainte d'expulsion ou d'arrestation dans le cas des migrants sans papiers ou de ceux qui travaillent dans des industries criminalisées et de systèmes sûrs pour porter plainte sont quelques-uns des problèmes révélés par les enquêtes qui cherchent à connaître les raisons pour lesquelles les victimes LGBTI ne se manifestent pas auprès des autorités nationales<sup>95</sup>. S'ils ne sont pas résolus, ces problèmes peuvent *de facto* compromettre l'accès à la justice des victimes de crimes de haine anti-LGBTI.

Diverses mesures positives ont été prises par certains États membres du Conseil de l'Europe pour renforcer structurellement la confiance des victimes dans le système de justice pénale. Ces mesures consistent notamment à :

---

référence du parquet correspondant. Il conviendrait de mettre ces personnes en réseau et d'assurer une communication étroite entre la personne de contact de l'arrondissement de police et le magistrat de référence. 141. (§ 40) L'ECRI recommande en priorité aux autorités [lettones] de créer au sein de la police d'État une unité chargée de nouer le dialogue avec les groupes vulnérables pour accroître la confiance dans la police et remédier au problème de la sous-déclaration des infractions racistes et homo-/transphobes. 142. (§ 43) L'ECRI recommande aux autorités [norvégiennes] de créer dans chaque district de la police une unité spécialisée ou d'y nommer un agent spécialisé dans les affaires à caractère raciste, homophobe et transphobe ; ils maintiendront également le contact avec les groupes vulnérables. 143. (§ 48) L'ECRI recommande aux services de police et au parquet portugais d'adopter une définition large de l'incident raciste, homo- et transphobe et d'enregistrer comme tel tout discours et crime de haine qui est perçu comme étant raciste, homo- ou transphobe par la victime ou toute autre personne. En outre, elles devraient encore intensifier leur interaction avec les groupes exposés au racisme et l'intolérance, et les encourager à porter plainte. 144. (§ 67) L'ECRI recommande aux autorités portugaises d'instaurer au sein des services de police une politique de tolérance zéro envers le racisme, l'homo- et la transphobie, qui devrait transpirer dans la formation initiale et continue des agents de police. Les services de police devraient intensifier le dialogue et la coopération avec les groupes exposés au racisme et l'intolérance. 145. (§ 63) L'ECRI recommande aux autorités [roumaines] de poursuivre les activités de formation de la police, des procureurs et des juges sur le traitement des actes de violence raciste et homo/transphobe. Ces formations devraient inclure des procédures améliorées pour reconnaître les mobiles discriminatoires. Elle leur recommande par ailleurs, en vue de remédier au faible taux de signalement, de renforcer la coopération entre la police et les groupes vulnérables, en particulier les Roms et la communauté LGBT. 146. (§ 64) L'ECRI recommande aux autorités [russes] de faciliter la coopération entre les communautés LGBT et la police, et d'instaurer un dialogue régulier en vue d'améliorer le signalement de la violence homo/transphobe, de la prévenir et de la combattre.

95. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2020). LGBTI survey results: Violence and discrimination against LGBTI people.

► **Soutenir une variété de modalités de signalement et favoriser la mise en place d'autres mécanismes, tels que le signalement anonyme ou par un tiers**

Le fait de proposer plusieurs solutions aux victimes de crimes de haine pour signaler les incidents pourrait inciter davantage de victimes à se manifester<sup>96</sup>. Le signalement anonyme ou par un tiers peut permettre d'informer la police d'expériences de victimation et de constituer une base de données utiles pour l'élaboration de mesures actives et préventives. Parmi les exemples d'autres modalités de signalement, on peut citer la création par la police irlandaise, en 2021, d'un nouveau système de signalement en ligne des crimes de haine, conçu pour faciliter les démarches des victimes ou permettre le signalement par un tiers, qui permet notamment à une organisation de la société civile de signaler un crime de haine au nom d'une victime. Au Portugal, d'autres canaux de signalement incluent le signalement anonyme et le signalement par le biais d'un formulaire en ligne ou via les réseaux sociaux, comme Twitter. Les organismes pour la promotion de l'égalité peuvent fournir des mécanismes de signalement par des tiers auxquels les victimes LGBTI font confiance et peuvent également avoir la possibilité de fournir une assistance juridique ou une aide pour aller en justice. Lorsque le signalement par un tiers est proposé par des organismes qui peuvent mettre les victimes en contact avec des services de soutien, qu'il s'agisse d'organismes de promotion de l'égalité ou d'organisations de la société civile, la probabilité que les victimes LGBTI utilisent ces services est accrue.

► **Normaliser les procédures d'orientation**

La normalisation des procédures d'orientation peut être une stratégie efficace pour améliorer le traitement des crimes de haine envers les personnes LGBTI. En l'absence de procédures d'orientation normalisées, les agents de première ligne qui échangent directement avec les victimes LGBTI s'appuient généralement sur des solutions et des pratiques *ad hoc*, ce qui peut donner lieu à des incohérences dans la prise en charge des victimes et saper leur confiance dans le système de justice pénal. Par exemple, une procédure d'orientation normalisée pourrait prévoir un protocole clair et cohérent d'orientation des victimes LGBTI vers les services d'aide appropriés, à savoir les défenseurs des droits des victimes, l'aide juridique ou des professionnels de la santé mentale. La mise en place de programmes de sensibilisation

---

96. Voir: FRA (2020), A long way to go for LGBTI equality. Disponible à l'adresse suivante: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/eu-lgbti-survey-results>

et de formation pour la police et le personnel de la justice pénale pourrait aider ces derniers à mieux connaître les différents services d'aide disponibles et donc à apporter une réponse plus efficace et plus sensible aux crimes de haine perpétrés contre les personnes LGBTI.

► **Améliorer les systèmes nationaux d'enregistrement et de collecte de données (voir plus haut)**

Les mesures prises pour améliorer la collecte des données au niveau national telle qu'elle est décrite ci-dessus devraient à terme contribuer à renforcer la capacité des systèmes nationaux d'application de la loi de recenser et d'enregistrer correctement les crimes de haine. Les progrès réalisés dans ce domaine auront certainement un effet positif sur le signalement des crimes de haine.

► **Lutter contre les comportements entachés de préjugés**

L'accès des victimes LGBTI à la justice dépend également de leur confiance dans le fait que les praticiens, et en particulier les officiers de police, respecteront leur dignité et, surtout, leurs droits. Les exactions policières entament sérieusement cette confiance. Il est donc recommandé de prendre à la fois des actions préventives et des sanctions contre de telles fautes pour reconnaître, admettre et traiter les préjugés institutionnels et le système de discrimination.

L'importance des garanties contre les formes institutionnelles de discrimination a été soulignée par la FRA, l'ECRI et le CERD<sup>97</sup>, notamment dans le cadre de la lutte contre le racisme. Ces garanties peuvent être appliquées *mutatis mutandis* à la lutte contre les comportements LGBTI-phobes. Elles devraient contenir des énoncés de mission clairs et des systèmes solides d'évaluation des performances.

L'existence et l'application de mesures disciplinaires adéquates en cas de comportement abusif sont importantes pour rétablir la confiance. Dans la droite ligne de sa Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, l'ECRI a préconisé dans plusieurs rapports par pays la création d'un service indépendant de traitement des plaintes contre la police, chargé d'enquêter, entre autres, sur les allégations de violences racistes et LGBTI-phobes commises par des agents de police. Elle a par ailleurs souligné la nécessité

---

97. Conseil de l'Europe, ECRI (2007), Recommandation de politique générale n° 11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, Strasbourg, 29 juin 2007 ; Nations Unies, CERD (2005), Recommandation générale XXXI sur la discrimination raciale dans l'administration et le fonctionnement du système de justice pénale, 2005. Voir aussi FRA (2021), Rapport sur les droits fondamentaux 2021, chapitre 4 « Le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée ».

d'instaurer un système permettant aux victimes de porter plainte en toute confiance auprès d'un organe indépendant de traitement des plaintes contre la police. Dans un autre cas, elle a recommandé que les plaintes relatives à des remarques et comportements LGBTI-phobes de la part d'agents de police fassent l'objet de plaintes en bonne et due forme, et pas seulement de mains courantes<sup>98</sup>.

La mise en place de politiques éducatives visant à favoriser ou à renforcer la capacité des agents de police, des procureurs et des juges à comprendre la situation spécifique des personnes LGBTI peut également contribuer à prévenir les comportements empreints de préjugés parmi les acteurs de la justice pénale et les autres praticiens qui traitent des crimes de haine et des incidents liés à la haine. Ces politiques éducatives sont abordées dans les paragraphes suivants, dans la section Sensibilisation et formation.

## C. Sensibilisation et formation

Dans l'ensemble, l'expérience des ONG révèle une certaine méconnaissance des comportements LGBTI-phobes parmi les professionnels de la police et de la justice. L'absence de données sur les crimes de haine liés aux SOGIESC et le faible taux de signalement des victimes peuvent avoir rendu la question de la violence anti-LGBTI invisible à leurs yeux, ce qui vient conforter l'idée qu'il s'agit d'un faux problème et peut les empêcher de voir l'intérêt de prendre des mesures spécifiques pour répondre aux besoins de la communauté LGBTI.

---

98. Voir la Compilation des recommandations formulées dans les rapports par pays de l'ECRI au sujet des personnes LGBT (cinquième cycle de monitoring) : (§ 109) L'ECRI recommande aux autorités françaises d'intensifier la formation des représentants de force de l'ordre aux éléments du Code de déontologie concernant l'exemplarité des relations avec la population, de revoir le système du numéro de matricule apposé sur leurs uniformes afin de faciliter leur identification, y compris en testant les solutions proposées par la CNCDH et le Défenseur des droits, et de prendre des mesures pour mettre en application les directives du ministère de la Justice concernant la réception des infractions à caractère raciste sous forme de plainte, et non de main courante, et d'étendre ce dispositif aux infractions à caractère homo/transphobe. (§ 59) L'ECRI recommande également [à la Lituanie] la création d'un mécanisme de plainte indépendant contre la police qui sera chargé d'enquêter, notamment, sur les allégations d'actes de violence raciste et/ou homo/transphobe commis par des policiers. Voir également le rapport de l'ECRI sur la France (sixième cycle de monitoring) : (§ 114) : Par ailleurs, l'ECRI note avec préoccupation que, d'après plusieurs interlocuteurs de la société civile, lorsqu'une victime essaie de porter plainte et faire sanctionner ces abus, elle est souvent incitée à déposer une main courante plutôt qu'une plainte ou fait l'objet d'intimidations et représailles, voire de « contre-plaintes » qui, contrairement à la plainte initiale, seront diligentées sans délai.

L'espace du Conseil de l'Europe ne manque pas d'exemples où des ONG se sont associées aux services de police et de justice pour mettre en place des activités de sensibilisation et de formation sur la lutte contre les crimes de haine LGBTI-phobes. Ces activités ont souvent bénéficié d'un soutien international<sup>99</sup>. Il semble que la sensibilisation aux crimes de haine interphobes soit particulièrement peu développée et que seuls un petit nombre d'États aient commencé à prendre position sur cette question. Toutefois, dans l'ensemble, les activités menées par les gouvernements relèvent davantage de l'exception et l'essentiel des initiatives repose sur les connaissances et l'expertise de la société civile LGBTI.

Parmi les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de ces activités, on peut citer l'insuffisance ou le manque total de financement de certains programmes de formation. En outre, le caractère irrégulier des activités et le nombre réduit de professionnels de la justice pénale qui ont accès à cette offre de formation signifient qu'un pourcentage limité de professionnels susceptibles d'être en contact avec des victimes d'actes anti-LGBT est atteint.

L'ECRI a également recommandé aux autorités **d'évaluer l'efficacité des formations** proposées afin de mieux cerner les besoins des personnels de police et de justice et d'adapter les programmes de formation en conséquence. Les enseignements tirés de ces formations peuvent nourrir l'élaboration de nouvelles politiques publiques nationales et autres plans d'actions. Par exemple, les besoins en formation ont été intégrés au Plan d'action fédéral en faveur des personnes LGBTI, *Pour une Belgique LGBTQI+ Friendly*, qui préconise la prise de mesures structurelles de formation au niveau fédéral. De même, en France, des discussions sont en cours concernant le renouvellement du Plan national d'actions pour l'égalité des droits, contre la haine et les discriminations Anti-LGBT+ après 2023.

---

99. Voir l'exemple du Portugal, qui accompagne la parution de la version portugaise du manuel « *Crimes de haine contre les personnes LGBTI* » d'une formation à destination des agents de police, des procureurs et des juges: <https://www.coe.int/fr/web/sogi/-/portugal-takes-a-stand-on-homophobic-transphobic-and-interphobic-hate-cri-2>.

## V. Aide aux victimes

---

### A. Les politiques destinées à soutenir les victimes de crimes de haine anti-LGBTI et à fournir des services d'assistance adaptés à la communauté LGBTI

Parmi les normes internationales relatives aux droits des victimes figurent la Recommandation (2006)8 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'assistance aux victimes d'infractions et, au niveau de l'UE, la Directive relative aux droits des victimes qui établit un devoir de protection et d'aide aux victimes de crimes de haine. Ces deux textes fixent des normes minimales et s'appliquent à toutes les victimes de la criminalité.

Au niveau du Conseil de l'Europe, la **Recommandation (2006)8 du Comité des Ministres sur l'assistance aux victimes d'infractions**<sup>100</sup> énonce certains principes qui visent à garantir la reconnaissance effective et le respect des droits des victimes, sans discrimination. Elle décrit diverses mesures à cette fin, telles que la mise en place et la coordination de services spécialisés d'aide aux victimes et la formation de leur personnel, l'accès des victimes aux informations qui les concernent et l'accès à l'aide juridique.

Au niveau de l'UE, la **Directive relative aux droits des victimes**<sup>101</sup> a pour objet de « garantir que les victimes de la criminalité reçoivent des informations, un soutien et une protection adéquats et puissent participer à la procédure pénale » (article 1). Cette directive s'adresse à toutes les victimes de crimes de haine, sur un pied d'égalité, et reconnaît qu'il s'agit de victimes particulièrement vulnérables qui doivent bénéficier d'une évaluation personnalisée pour déterminer leurs besoins spécifiques en matière de protection et de soutien (article 22). Elle encourage également les États à mieux faire connaître les droits des victimes tels qu'énoncés, notamment en coopérant avec la société civile et d'autres parties prenantes dans le cadre de

---

100. Recommandation Rec(2006)8 du Comité des Ministres aux États membres sur l'assistance aux victimes d'infractions, adoptée par le Comité des Ministres le 14 juin 2006 lors de la 967<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres, disponible à l'adresse suivante : [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d809f](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d809f).

101. Directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012L0029>.

campagnes de sensibilisation et de programmes de recherche et d'éducation (article 26). Il exige également que les fonctionnaires susceptibles d'entrer en contact avec les victimes, tels que les policiers et le personnel judiciaire, reçoivent une formation générale et spécialisée à un niveau approprié à leur contact avec les victimes. La formation doit leur permettre de traiter les victimes de manière impartiale, respectueuse et professionnelle<sup>102</sup>.

Au niveau de l'UE, une évaluation de la mise en œuvre de la Directive relative aux droits des victimes<sup>103</sup> a révélé une situation inégale, puisque plusieurs États membres n'ont pas transposé intégralement le droit d'accès à des services d'aide généraux (article 8 de la directive). En effet, certains d'entre eux limitent l'accès à ces services à certaines catégories de victimes, telles que les victimes de violences domestiques ou de la traite des êtres humains. L'obligation des autorités compétentes d'orienter les victimes vers des services d'aide (article 8, paragraphe 2) pose problème dans certains États membres : soit il n'existe pas de pratique commune ou établie en matière d'orientation normalisée et de coopération structurée entre la police et les organismes nationaux de promotion de l'égalité dans l'UE ; soit, si les victimes sont orientées vers des services d'aide spécialisés, seule une catégorie spécifique de victimes est concernée (par exemple, les victimes de violence domestique).

Des études spécifiques par pays ou par groupe ont mis en évidence les défis considérables à relever pour garantir que les services d'aide s'adressent à toutes les victimes et que les besoins spécifiques des victimes LGBTI de crimes de haine sont bien pris en compte. Par exemple, un rapport financé par l'UE et qui porte sur une sélection de 10 États, « *Obstacles in the Access to Justice for Victims of Anti-LGBTI Hate Crimes* »<sup>104</sup>, révèle que les services d'aide aux victimes de crimes financés par l'État sont « rarement inclusifs ou respectueux des besoins des personnes LGBT » et qu'il n'existe pas de protocoles ou de mesures spécifiques pour les victimes de crimes de haine anti-LGBT. Le rapport souligne en revanche que les services d'aide spécifiques aux victimes de crimes de haine anti-LGBT sont principalement fournis par des ONG LGBTI (voir ci-dessous le rôle de la société civile). L'écart constaté entre les zones urbaines et rurales en ce qui concerne la disponibilité des services

---

102. Voir FRA (2020), A long way to go for LGBTI equality, disponible à l'adresse suivante : <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/eu-lgbti-survey-results>.

103. Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil, disponible à l'adresse <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0188>.

104. *Running through Hurdles : Obstacles in the Access to Justice for Victims of Anti-LGBTI Hate Crimes*, éditeurs : Piotr Godzisz et Giacomo Viggiani, 2018.

d'aide est une préoccupation générale pour les victimes de crimes de haine, qui pèse aussi négativement sur l'accès à l'aide pour les victimes de crimes de haine anti-LGBTI.

Les logements d'urgence ou les refuges réservés aux victimes LGBTI de violences domestiques sont apparemment peu nombreux. L'accès aux refuges sur une base non discriminatoire est prévu par la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, connue sous le nom de Convention d'Istanbul (voir article 4, alinéa 3)<sup>105</sup>, et l'importance de garantir que les femmes lesbiennes et les personnes qui s'identifient comme des femmes soient admises dans les refuges pour femmes a été soulignée dans plusieurs rapports du Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO).

## **B. La connaissance par la communauté LGBTI des organisations d'aide aux victimes**

L'enquête susmentionnée de la FRA sur les personnes LGBTI dans l'UE, en Macédoine du Nord et en Serbie donne une idée générale du niveau de connaissance par la communauté LGBTI des services d'aide aux victimes, lorsqu'ils existent. Même si elle ne couvre pas tous les États membres du Conseil de l'Europe, cette enquête révèle que la majorité des répondants LGBTI (66 %) connaissent les organisations qui peuvent offrir un soutien ou des conseils aux victimes de discrimination dans leur pays, mais ce pourcentage varie fortement selon les pays (allant jusqu'à 77 % en Suède). La même variation s'applique à la connaissance des organismes de promotion de l'égalité (en moyenne, 61 % de tous les répondants ont au moins entendu parler d'un organisme de promotion de l'égalité dans leur pays, le pourcentage le plus élevé étant enregistré en Pologne (93 %) tandis qu'un répondant sur trois connaît les organismes existants de promotion de l'égalité en Slovaquie, en Slovénie, en Italie et au Luxembourg)<sup>106</sup>.

105. L'article 4 alinéa 3 énonce : « La mise en œuvre des dispositions de la présente Convention par les Parties, en particulier les mesures visant à protéger les droits des victimes, doit être assurée sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, le genre, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'âge, l'état de santé, le handicap, le statut marital, le statut de migrant ou de réfugié, ou toute autre situation ».

106. *Ibid.*, page 35.

Ce n'est pas parce qu'elles connaissent l'existence des services d'aide que les victimes sont disposées à les solliciter ou à se tourner vers le système de justice pénale: d'autres facteurs peuvent être perçus comme des obstacles, comme les procédures considérées comme bureaucratiques, coûteuses et/ou chronophages.

### **C. Le rôle de la société civile**

Les États s'appuient souvent sur les organisations de la société civile pour fournir des services de soutien spécialisés. Il est largement reconnu que les ONG ou les organisations communautaires interviennent en première ligne et constituent une source unique d'expertise. Il est particulièrement vrai lorsqu'il s'agit de fournir des services aux victimes qui subissent des formes multiples et croisées de discrimination et/ou d'oppression de la violence, telles que les demandeurs d'asile LGBTI, les migrants LGBTI sans papiers, les personnes LGBTI handicapées, les professionnel(le)s du sexe LGBTI et les personnes LGBTI racialisées, et en particulier les personnes LGBTI qui appartiennent à plusieurs de ces groupes simultanément.

Également, un certain nombre de problèmes liés à ce rôle. Tout d'abord, leur financement reste insuffisant pour garantir une fourniture durable et complète de l'aide, ce qui conduit certains pays à limiter leur soutien à l'assistance juridique et à l'orientation vers des services spécialisés. Ensuite, leurs fonds limités ne leur permettent pas de fournir des services sur l'ensemble du territoire national. Par ailleurs, il peut être difficile de respecter les normes de qualité professionnelle pour tous ceux qui en ont besoin, en raison d'un manque de personnel ou du recours à des bénévoles insuffisamment formés. Enfin, la société civile peut se voir confier certaines responsabilités dans ce domaine sans pour autant être considérée comme un partenaire à part entière, et donc se voir exclue des consultations sur l'élaboration des politiques d'aide aux victimes.

# VI. Protection contre les crimes et incidents de haine anti-LGBTI dans les lieux de détention

---

## A. Mesures visant à garantir la sécurité et la dignité des détenus et problèmes de mise en œuvre

### 1. La détention, une situation à risque

---

Les personnes LGBTI en détention se trouvent dans une situation de vulnérabilité particulière, car leur exposition au risque de violation des droits humains est exacerbée lorsqu'elles sont privées de liberté. Bien que cette section porte plus spécifiquement sur les situations à risque pour les personnes LGBTI dans le système de justice pénale, les principes énoncés par la Recommandation CM/Rec(2010)5 peuvent être appliqués à d'autres lieux où les personnes LGBTI sont privées de liberté sous la responsabilité des autorités de l'État. Il peut s'agir notamment d'établissements d'hospitalisation psychiatrique, évoqués dans l'exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2010)5, ou de centres de détention de migrants (voir la section 1-A, paragraphe 4 de la Recommandation CM/Rec(2010)5 : « Les États membres devraient prendre des mesures appropriées afin d'assurer la sécurité et la dignité de toute personne placée en prison ou se trouvant dans d'autres situations de privation de liberté, y compris des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres », ainsi que les parties correspondantes de l'exposé des motifs).

Certains aspects de la vie carcérale présentent des risques particulièrement importants, comme les décisions de placer les détenus LGBTI dans certaines unités ou cellules. Les fouilles corporelles sont un autre moment critique où il convient de s'assurer que les attitudes et le langage des agents pénitentiaires respectent la dignité et l'intimité des personnes soumises à la fouille. Les personnes LGBTI peuvent être plus exposées à la violence de la part de leurs codétenus ainsi qu'à d'éventuels abus de la part du personnel pénitentiaire. Enfin, il semblerait que la mise à l'écart et le placement à l'isolement soient utilisés comme mesures de protection pour garantir la sécurité des

détenus LGBTI, en restreignant de façon injustifiée leurs interactions sociales et leur accès à un avocat ou à un médecin. En outre, l'isolement prolongé peut être assimilé à une peine ou un traitement cruel, inhumain ou dégradant, voire à de la torture.

## 2. Les réponses apportées

---

Les documents internationaux se sont progressivement emparé des problèmes spécifiques qui se posent aux personnes LGBTI privées de liberté. Tous soulignent la nécessité de mettre en place des politiques spécifiques pour lutter contre la violence anti-LGBTI en détention.

Au niveau du Conseil de l'Europe, nous avons déjà rappelé la jurisprudence pertinente de la Cour dans la section I du présent rapport. Les rapports de suivi du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) sont également utiles, car le CPT a recommandé dans certains cas la mise en place de politiques visant à lutter contre la discrimination et l'exclusion subies par les détenus transgenres<sup>107</sup>. Le Principe 9 des Principes de Jogjakarta plus 10 souligne la nécessité pour les États d'adopter et de mettre en œuvre des politiques de lutte contre la violence et la discrimination à l'égard des détenus fondées sur les SOGIESC, et de définir des obligations pour les autorités responsables de la détention – notamment en ce qui concerne l'accès des détenus LGBTI à des soins appropriés, y compris l'accès et la poursuite des traitements de réassignation de sexe, et la participation des détenus LGBTI à la prise de décision concernant le lieu de détention le plus approprié à leur situation. L'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des détenus – ou règles Nelson Mandela – prévoit la possibilité de déterminer son identité de genre pendant la période d'incarcération<sup>108</sup>.

Au niveau national toutefois, les réponses politiques aux risques de violence à l'encontre des détenus LGBTI semblent encore insuffisamment développées. C'est une question qui mérite davantage d'attention.

---

107. Voir, par exemple, les rapports du CPT sur les questions liées aux détenus transgenres dans la base de données HUDOC CPT: <https://hudoc.cpt.coe.int/fre/#{%22sort%22:%22cpt-documentdate%20descending,cptdocumentid%20ascending,cptsectionnumber%20ascending%22%22}>

108. Voir la Règle n° 7, disponible à l'adresse suivante: [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson\\_Mandela\\_Rules-F-ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-F-ebook.pdf).

## a. Les données et l'état de la recherche

Il reste difficile de se faire une idée précise de la situation des personnes LGBTI dans les prisons, ce qui reflète de manière encore plus aiguë le manque de données déjà observé pour les aspects relatifs aux droits humains du traitement des personnes LGBTI en dehors du milieu carcéral.

Il semble que très peu d'autorités pénitentiaires recueillent activement des données sur les éléments SOGIESC des détenus<sup>109</sup> en respectant le droit des personnes LGBTI de révéler ou non leur orientation sexuelle, leur identité de genre ou leurs caractéristiques sexuelles. Lorsque de telles données existent, il est probable qu'elles sous-estiment la proportion de personnes LGBTI en raison des modes limités de collecte de données utilisés et du fait qu'une bonne partie des personnes LGBTI ne s'identifient pas en tant que telles par crainte de subir d'autres discriminations ou violences.

Au niveau de la recherche et du suivi, l'attention porte principalement sur l'incarcération des personnes transgenres, et le sujet semble être dominé par des études axées sur les États-Unis. Bien que le sujet mériterait d'être plus approfondi, l'attention portée aux détenus LGBTI dans d'autres contextes comprend par exemple la recherche empirique menée aux Pays-Bas en 2022<sup>110</sup> et l'étude de 2016 sur les besoins et les expériences des détenus LGBT en Irlande<sup>111</sup>.

Face au manque d'informations, le TGEU a entamé des recherches sur la question des personnes transgenres en « milieu fermé » en Europe centrale et orientale et en Asie centrale, et a dressé un aperçu des violations des droits des personnes transgenres dans les systèmes de justice pénale de cette région<sup>112</sup>. Le rapport de 2018 attire l'attention sur le fait que « la violence à l'encontre des détenus transgenres est documentée de façon sporadique

---

109. Pour des exemples de collecte de données, voir: <https://www.telegraph.co.uk/politics/2019/11/28/half-jails-have-least-one-transgender-prisoner-government-figures>.

110. Voir P. Jacobs, « Transgender achter de deur. Een onderzoek naar en aanbevelingen voor de behandeling van transgender gedetineerden », *Nederlands Tijdschrift voor Strafrecht* 2022/77, p. 268 à 278 (en néerlandais ; des informations sur cette recherche sont disponibles en anglais à l'adresse suivante : <https://www.uu.nl/en/research/empirical-research-into-institutions-for-conflict-resolution-eri/research-on-transgender-prisoners>).

111. Nicola Carr, Siobhán McAlister et Tanya Serisier, « Out on the Inside The Rights, Experiences and Needs of LGBT People in Prison », Irish Penal Reform Trust (IPRT), 2016, disponible à l'adresse suivante : [https://www.iprt.ie/site/assets/files/6369/iprt\\_out\\_on\\_the\\_inside\\_2016\\_embargo\\_to\\_1030\\_feb\\_02\\_2016.pdf](https://www.iprt.ie/site/assets/files/6369/iprt_out_on_the_inside_2016_embargo_to_1030_feb_02_2016.pdf).

112. TGEU 2018, « Deprived of liberty, deprived of rights : A community report on policing and detention of trans people in Central-Eastern Europe and Central Asia », disponible à l'adresse suivante : [https://tgeu.org/wp-content/uploads/2018/11/Prison\\_Report\\_2018\\_EN.pdf](https://tgeu.org/wp-content/uploads/2018/11/Prison_Report_2018_EN.pdf).

dans la région» et qu'il n'y a pratiquement pas d'évaluations de la sécurité, et encore moins de consultation des personnes transgenres en détention pour évaluer leurs risques en matière de sécurité. Les détenus transgenres sont souvent mis à l'écart, soit dans des cellules d'isolement, soit dans des cellules réservées aux LGBT, ou assignés à des quartiers masculins ou féminins en fonction de leur sexe officiel, sans leur consentement éclairé et pour des raisons et des périodes de temps qui contreviendraient à l'Ensemble de règles minima des Nations Unies sur le traitement des détenus (règles Nelson Mandela).

## **b. Le cadre politique**

Les informations sur les mesures préventives ou autres qui visent à garantir la sécurité des personnes LGBTI dans les lieux de détention, conformément aux recommandations de la Recommandation CM/Rec(2010)5, sont rares. L'examen 2020 de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2010)5 a indiqué que les détenus LGBTI étaient souvent regroupés dans la catégorie des « personnes vulnérables » en milieu carcéral. Un nombre limité de pays ont pris des mesures politiques pour guider les autorités pénitentiaires dans la prévention ou le traitement des crimes de haine anti-LGBTI dans les prisons. Parmi ces orientations ou mesures politiques, on peut citer :

**Belgique :** le Plan d'action fédéral en faveur des personnes LGBTI, *Pour une Belgique LGBTQI+ Friendly (2021-2024)* comprend une série d'actions visant à former le personnel des centres de première ligne qui traite les demandes de diversité et les questions de genre dans le contexte de l'asile et de la migration, et prévoit un rapprochement avec des organisations spécialisées pour fournir aux demandeurs d'asile LGBTIQ+ accueillis dans les centres d'accueil ouverts et fermés toutes les informations nécessaires.

**Chypre :** il existe des lignes directrices de la police concernant le traitement des personnes LGBTI en garde à vue uniquement.

**Finlande :** le plan pour l'égalité et la non-discrimination de l'Agence des sanctions pénales prévoit l'apport d'informations au personnel et aux détenus et la mise en place de formations sur la diversité relative au genre et à l'orientation sexuelle ; il souligne par ailleurs que le genre ou l'orientation sexuelle ne constituent pas un obstacle à la participation aux activités de la prison ou à l'assignation à un quartier dans la prison<sup>113</sup>.

---

113. Voir FRA, « Criminal detention conditions in the European Union : rules and reality » (2019), disponible à l'adresse suivante : [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2019-criminal-detention-conditions-in-the-eu\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2019-criminal-detention-conditions-in-the-eu_en.pdf), page 40.

**Malte:** Politique relative aux détenus transgenres, de genre non défini et intersexes (services correctionnels)<sup>114</sup>.

**Roumanie:** la décision n° 157/2016 portant approbation du règlement d'application de la loi no 254/2013 sur l'exécution des peines du 10 mars 2016 établit un statut distinct pour les détenus vulnérables, et l'orientation sexuelle est l'un des premiers critères de vulnérabilité explicitement retenus par le règlement. Cette décision rend possible la séparation des détenus LGBTI de la population carcérale principale<sup>115</sup>.

**Royaume-Uni:** Angleterre et Pays de Galles: Politique relative aux soins et à la prise en charge des personnes transgenres<sup>116</sup> (mise à jour en 2020); et Écosse: Politique d'identité de genre et de réassignation de genre pour les personnes placées sous notre autorité, Scottish Prison Service (2014)<sup>117</sup>.

En l'absence de cadre politique, les décisions concernant la violence à l'encontre des personnes LGBTI dans les prisons peuvent être laissées à l'appréciation de l'administration pénitentiaire et soumises à l'influence d'éventuels préjugés et idées préconçues, personnels ou institutionnels.

Les procédures pénitentiaires prévoient dans certains cas de demander aux détenus transgenres leur avis sur le quartier de l'établissement pénitentiaire qui correspond le mieux au genre auquel ils s'identifient (voir par exemple l'instruction pénitentiaire no 17/201656 au Royaume-Uni). Cependant, il existe également des exemples de politiques au niveau infranational, comme à Berlin ou en Catalogne, où des dispositions spécifiques sont en place pour permettre aux détenus transgenres qui n'ont pas terminé leur procédure légale de reconnaissance de genre, d'être placés en fonction de leur identité de genre<sup>118</sup>. Toutefois, les politiques et les méthodes pour reconnaître le genre auquel les personnes s'identifient et pour conduire des évaluations des risques appropriées sont absentes. Cette situation entraîne le placement

---

114. Disponible à l'adresse suivante: <https://meae.gov.mt/en/Documents/TRANS%20GENDER%20VARIANT%20and%20INTERSEX%20INMATES%20POLICY/Trans%20Gender%20Variant%20and%20Intersex%20Inmates%20Policy.pdf>.

115. Disponible à l'adresse suivante: <https://anp.gov.ro/wp-content/uploads/sites/37/rapoarte/hg%20157%20-%20extras.pdf>.

116. Voir <https://www.gov.uk/government/publications/the-care-and-management-of-individuals-who-are-transgender>.

117. Disponible à l'adresse suivante: <https://www.sps.gov.uk/Corporate/Publications/Publication-2561.aspx>.

118. Voir la législation à Berlin: <https://www.berlin.de/justizvollzug/service/recht/gesetz/stvollzg-blm/artikel.516237.php#11> et des informations sur la situation en Catalogne, disponible à l'adresse suivante: <https://www.catalannews.com/society-science/item/non-transitioned-inmates-can-apply-for-transfers-to-prisons-according-to-gender-identity>

carcéral des détenus transgenres sur la base du genre qui leur est légalement attribué, tandis que leur identité de genre est rarement prise en compte<sup>119</sup>.

### **c. La formation**

Une fois que des politiques spécifiques ont été définies, l'ensemble du personnel impliqué dans la détention des personnes LGBTI doit bénéficier de formations adéquates pour gérer les problèmes et les risques rencontrés par cette catégorie de détenus (voir également les Principes de Jogjakarta)<sup>120</sup>.

Il peut s'agir de renforcer les connaissances sur les différents groupes concernés, d'améliorer la compréhension de la diversité des situations qui existent au sein de la communauté LGBTI et de leurs besoins et risques spécifiques, ou encore de mettre en œuvre des normes relatives à la détention d'une manière qui évite toute stigmatisation.

Il semble que l'offre de formation et d'information du personnel pénitentiaire soit insuffisamment développée, surtout si on les compare aux formations proposées à d'autres catégories de fonctionnaires (voir également la section ci-dessus sur la formation). Certaines initiatives existent néanmoins, parfois avec l'aide de la communauté internationale; elles mériteraient d'être développées davantage<sup>121</sup>.

Au niveau international, certaines orientations ont été publiées à destination des organes de contrôle, dans le prolongement du principe de Jogjakarta qui consiste à garantir une surveillance indépendante des lieux de détention par l'État ainsi que par des organisations non gouvernementales, y compris des organisations actives dans les domaines de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre. L'Association pour la prévention de

---

119. Voir la déclaration conjointe appelant à une plus grande protection des personnes LGBTI en détention, publiée en 2016 par le Sous-Comité pour la prévention de la torture des Nations Unies, le Comité contre la torture des Nations Unies, le Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants des Nations Unies et le Conseil du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture.

120. Le Principe 9 dispose : Les États devront « mettre en place des programmes de formation et de sensibilisation du personnel pénitentiaire et de tous les autres responsables des secteurs public et privé travaillant dans les établissements de détention, au regard des normes internationales en matière des droits humains et des principes d'égalité et de non-discrimination, y compris en relation avec l'orientation sexuelle et l'identité de genre ».

121. Voir, par exemple, la formation sur le traitement des prisonniers LGBTI dans les établissements pénitentiaires, organisée en coopération avec l'Institution du médiateur pour les droits de l'homme de Bosnie-Herzégovine en 2016. Pour plus d'informations, voir : <https://www.coe.int/en/web/inclusion-and-antidiscrimination/-/sensitised-treatment-of-lgbti-prisoners-in-correctional-institutions>.

la torture (APT) a publié un guide de monitoring qui présente l'état du droit et fournit des conseils sur la manière de protéger les droits humains des personnes LGBTI (Promouvoir la protection efficace des personnes LGBTI privées de liberté: Guide de monitoring<sup>122</sup>); et le BIDDH-OSCE a publié son guide «*Preventing and Addressing Sexual and Gender-Based Violence in Places of Deprivation of Liberty: Standards, Approaches and Examples from the OSCE Region*» (Prévenir et lutter contre les violences sexuelles et fondées sur le genre dans les lieux de détention: normes, approches et exemples tirés de la région de l'OSCE)<sup>123</sup>.

## B. Surveillance et mécanismes de plainte

Les Principes de Jogjakarta rappellent la nécessité de «garantir le **contrôle efficace des lieux de détention**, qu'ils soient gérés par le secteur public ou privé, en vue d'assurer la sûreté et la sécurité de toutes les personnes et de prendre en compte les vulnérabilités spécifiques liées à l'orientation sexuelle, à l'identité de genre, à l'expression de genre et aux caractéristiques sexuelles» (Principe de Jogjakarta Plus (PY+10), 9 (J) additionnel, le droit à un traitement humain lors d'une détention).

Il existe plusieurs mécanismes de suivi qui effectuent un contrôle indépendant des lieux de privation de liberté dans les États membres du Conseil de l'Europe. Outre le CPT, les principales institutions chargées de cette surveillance dans les États parties au Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture, sont les mécanismes nationaux de prévention, établis conformément aux dispositions dudit Protocole facultatif. Certains de ces mécanismes ont émis des recommandations concernant le traitement des personnes LGBTI<sup>124</sup>.

En ce qui concerne les **mécanismes de plainte pour les détenus**, il semble que de nombreuses plaintes concernant des abus sexuels et des viols en général ne reçoivent pas ou peu de réponse de la part des administrations pénitentiaires, en particulier si ces plaintes sont déposées par des détenus LGBT. En outre, les détenus LGBTI eux-mêmes sont très réticents à porter plainte par crainte de représailles, souvent à la suite de menaces ouvertement formulées par les auteurs de ces actes.

---

122. Disponible à l'adresse suivante: [https://www.apr.ch/sites/default/files/publications/apt\\_2019\\_04\\_02\\_promouvoir\\_la\\_protection\\_efficace\\_des\\_personnes\\_lgbti\\_privées\\_de\\_liberte\\_guide\\_de\\_monitoring\\_final.pdf](https://www.apr.ch/sites/default/files/publications/apt_2019_04_02_promouvoir_la_protection_efficace_des_personnes_lgbti_privées_de_liberte_guide_de_monitoring_final.pdf)

123. Disponible à l'adresse suivante: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/b/427448.pdf>.

124. Par exemple, en France: [https://www.cgjpl.fr/wp-content/uploads/2021/07/joe\\_20210706\\_0155\\_0066.pdf](https://www.cgjpl.fr/wp-content/uploads/2021/07/joe_20210706_0155_0066.pdf).



## VII. Recommandations

---

**E**n gardant à l'esprit les travaux menés par le Comité d'experts sur les crimes de haine sur un projet de recommandation sur ce sujet, qui sera soumis pour adoption au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, le présent rapport met en avant les 12 recommandations prioritaires suivantes qui requièrent l'attention des États membres du Conseil de l'Europe dans la lutte contre les crimes et incidents de haine fondés sur les SOGIESC :

1. Veiller à ce que la législation et les politiques publiques fournissent une définition standard et acceptée du crime de haine, en citant et en définissant explicitement l'« orientation sexuelle », l'« identité de genre », l'« expression de genre » et les « caractéristiques sexuelles » parmi les motifs de crime de haine, au même titre que d'autres caractéristiques protégées pertinentes, telles que la « race », la religion, le genre ou le handicap ; et s'assurer que la dimension intersectionnelle de la victimation par le crime de haine est prise en compte dans cette législation et ces politiques publiques.
2. Lors de l'élaboration du cadre législatif des crimes de haine, veiller à ce que les dispositions pénales choisies soient suffisamment précises et opérationnelles pour que le système de justice pénale puisse poursuivre et condamner les crimes de haine fondés sur les SOGIESC, et qu'elles envoient un message clair à la société, à savoir que les crimes de haine fondés sur les SOGIESC sont passibles de sanctions.
3. Veiller à mettre en place une structure institutionnelle multipartite inclusive et opérationnelle pour coordonner la lutte contre les crimes de haine fondés sur les SOGIESC et élaborer ou réviser les stratégies nationales correspondantes. S'assurer que la société civile LGBTI peut véritablement y participer et y contribuer, et soutenir le rôle et le travail de la police, du ministère public, des organismes de promotion de l'égalité et des institutions nationales de défense des droits humains dans la prévention et la lutte contre ces crimes.

4. S'assurer que les données relatives aux crimes de haine sont ventilées en fonction des motifs fondés sur le genre et les SOGIESC et rendues publiques. Une approche globale, cohérente et intégrée de la collecte de données sur les crimes de haine fondés sur des considérations SOGIESC devrait être mise en place dans l'ensemble du système de justice pénale. Cette approche devrait permettre aux acteurs concernés d'examiner les suites données à tous les crimes et incidents de haine anti-LGBTI, y compris les suites judiciaires.
5. Accorder de l'attention et des ressources, y compris un soutien financier, à la recherche sur les crimes de haine fondés sur les SOGIESC, notamment les enquêtes de victimation, de manière à mesurer l'écart entre le nombre de cas signalés et le nombre de cas réels et à suivre l'évolution de la situation au fil du temps.
6. Prendre les mesures qui s'imposent pour que les services d'aide aux victimes de crimes de haine tiennent compte des besoins spécifiques des victimes LGBTI. Veiller à ce qu'elles aient accès à des services d'aide spécialisés et ciblés, et à ce que ces services soient dotés de moyens suffisants pour mener à bien leur mission, sur l'ensemble du territoire national.
7. Soutenir les organisations de la société civile qui travaillent avec les victimes LGBTI de crimes de haine, en veillant à ce qu'elles reçoivent un soutien financier suffisant pour mener à bien leurs activités, qu'il s'agisse de sensibilisation, de surveillance, de collecte des données ou de l'apport d'un soutien ciblé aux victimes.
8. Prendre les mesures nécessaires pour encourager le signalement des crimes de haine fondés sur les SOGIESC en proposant d'autres modalités de signalement, telles que le signalement en ligne ou anonyme, et en prenant des dispositions pour renforcer la confiance dans la police et le ministère public, notamment par le biais de mesures éducatives et de surveillance. Les cas de comportement LGBTI-phobe de la part de fonctionnaires ou d'institutions publiques sont particulièrement préoccupants et devraient faire l'objet d'une enquête indépendante et de sanctions effectives.
9. Prendre des mesures politiques pour répondre aux besoins spécifiques des détenus LGBTI, en particulier par l'adoption d'orientations portant notamment sur la réalisation d'une évaluation correcte des risques et la prise en compte du genre auquel la personne s'est identifié.
10. Contrôler et évaluer l'efficacité des politiques et des mesures qui visent à lutter contre les crimes de haine fondés sur les SOGIESC, les réviser et les mettre à jour régulièrement si nécessaire. Cela devrait impliquer la

consultation permanente des organisations de la société civile LGBTI et des autres parties prenantes concernées.

11. Afin de faciliter la mise en œuvre des recommandations précédentes, concevoir des politiques visant à sensibiliser la police et le personnel de la justice pénale et du secteur pénitentiaire, ainsi que les services d'aide aux victimes, aux problèmes spécifiques des personnes LGBTI, y compris ceux qui sont confrontés à une discrimination intersectionnelle et multiple, en insistant sur l'importance de démasquer les motifs SOGIESC des crimes de haine. Ces politiques devraient être renforcées par des programmes de formation continue.

12. Conduire des recherches et prendre des mesures politiques ciblées pour s'attaquer aux causes profondes des crimes de haine fondés sur les SOGIESC, telles que les préjugés, la stigmatisation et la discrimination, et sensibiliser le grand public à l'impact de ces crimes et à l'importance de les prévenir et les combattre. Ces mesures préventives peuvent inclure la promotion de la diversité et de l'inclusion dans tous les domaines de la société, notamment l'éducation, l'emploi et les soins de santé, ainsi que des campagnes d'information destinées au grand public, l'utilisation des réseaux sociaux et des programmes de sensibilisation des communautés.

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme 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 de l'homme, 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