Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 13223
07 juin 2013

Lutter contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et sur l'identité de genre

Rapport[1]
Commission sur l'égalité et la non-discrimination
Rapporteur: M. Håkon HAUGLI, Norvège, Groupe socialiste

Résumé

Depuis 2010, année où l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres ont adopté des textes d'une portée considérable sur la lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et sur l'identité de genre, d'importantes avancées positives ont eu lieu dans quelques Etats membres du Conseil de l'Europe, notamment la mise en œuvre de mesures législatives, de plans d'action et de stratégies spécifiques.

Malgré ces avancées, il reste que les préjugés à l'égard des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT) sont très répandus dans la société. La discrimination à leur encontre reste un problème majeur, comme l'indiquent les atteintes répétées à leur liberté d'expression et à leur droit de réunion pacifique, et l'incapacité des autorités à les protéger contre les violences homophobes et transphobes. L'adoption de textes ou projets de textes législatifs sur l'interdiction de la «propagande homosexuelle» dans des pays comme la Lituanie, la République de Moldova, la Fédération de Russie et l'Ukraine est en contradiction avec les obligations juridiques de ces pays. Cette démarche risque également de légitimer les préjugés contre les personnes LGBT, lesquels sont trop souvent alimentés par des propos inconsidérés de responsables politiques et d'autres personnalités officielles.

Les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient prendre des mesures pour prévenir la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, promouvoir l'égalité et lutter contre l'homophobie et la transphobie. La République de Moldova, la Pologne et la Fédération de Russie devraient exécuter pleinement les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le Comité des Ministres devrait continuer à renforcer ses activités dans cette région pour veiller à la pleine application de sa Recommandation CM/Rec(2010)5.

1. Renvoi en commission: Doc. 13007, Renvoi 3906 du 1er octobre 2012.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Projet de recommandation 5
C. Exposé des motifs, par M. Haugli, rapporteur 6
1. Tendances et clivages 6
2. Objectif, approche et méthodes de travail 6
3. Portée du rapport 7
4. Dépénalisation: une mission inachevée 8
5. L'orientation sexuelle et de l'identité de genre en tant que motifs pour lesquels la discrimination est interdite dans le droit national et le droit international 8
6. Liberté de réunion 10
7. Liberté d'expression et interdiction de la «propagande homosexuelle» 12
7.1. Exemples 12
7.2. Préoccupations 14
8. Responsabilités publiques 15
9. Discours de haine 16
10. Prévention de la violence homophobe et transphobe 17
11. Plans d'action/stratégies 18
12. Droit à la vie familiale 20
13. Efforts multilatéraux en cours 21
14. Conclusions et recommandations 22
Annexe – ILGA-Europe Rainbow Map, mai 2013 23

A. Projet de résolution[2]

1. L'Assemblée parlementaire se félicite des évolutions positives dans le domaine de la lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre qui sont intervenues depuis l'adoption de sa Résolution 1728 (2010), notamment l'introduction, par différents Etats membres du Conseil de l'Europe, de mesures législatives, de plans d'action et de stratégies spécifiques visant à promouvoir l'égalité et à lutter contre la discrimination envers les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT) ainsi qu'à s'attaquer au discours et à la violence homophobes et transphobes.

2. Malgré ces avancées, l'Assemblée regrette que les préjugés, l'hostilité et la discrimination fondés sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre restent un problème grave qui touche la vie de dizaines de millions d'Européens. Ils se manifestent sous la forme de discours de haine, de harcèlement et de violences qui touchent souvent des jeunes. Ils revêtent également la forme d'atteinte répétée au droit de réunion pacifique des personnes LGBT.

3. L'Assemblée est consciente que l'évolution de la société requiert du temps et se produit de façon inégale dans un même pays et à plus forte raison entre des pays différents. Cela étant dit, l'Assemblée estime aussi que les responsables politiques, à travers leur exemple et leur discours, ainsi que les lois, de par leur caractère contraignant, constituent de puissants leviers de promotion des transformations de la société et garantissent que le respect des droits de l'homme soit non seulement une obligation juridique mais aussi une valeur partagée.

4. A ce propos, l'Assemblée est préoccupée par les déclarations homophobes de responsables politiques et d'autres personnalités détenant une autorité, déclarations qui, loin d'être une manifestation de la liberté d'expression, participent du discours de haine et de l'incitation à l'hostilité, à la discrimination et à la violence.

5. Par ailleurs, l'Assemblée se déclare profondément préoccupée par l'introduction, à l'échelon local, régional mais aussi national ou fédéral, de textes ou projets de textes législatifs sur l'interdiction de la «propagande homosexuelle» dans un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe. Ces lois et projets de loi, qui sont en contradiction avec la liberté d'expression et l'interdiction de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, risquent de légitimer les préjugés et l'hostilité qui existent dans la société et d'alimenter un climat de haine contre les personnes LGBT.

6. Partant de ces considérations et soulignant que sa Résolution 1728 (2010) sur la discrimination sur la base de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre reste d'actualité, l'Assemblée invite les Etats membres du Conseil de l'Europe:

6.1. en ce qui concerne l'égalité et la non-discrimination:

6.1.1. à garantir la pleine protection des droits de l'homme de toutes les personnes relevant de leur juridiction, y inclus l'interdiction de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre;

6.1.2. à s'assurer que tout nouvel instrument juridique et de politique qu'ils adoptent dans le domaine de l'égalité et de la non-discrimination inclut explicitement l'orientation sexuelle et l'identité de genre;

6.1.3. à introduire sans délai une législation civile de protection contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans tous les domaines de la vie, y compris l'emploi, l'éducation, la santé, l'accès aux biens et aux services, le logement, l'accès à la sécurité sociale et aux avantages sociaux;

6.1.4. à élaborer et mettre en œuvre des plans d'action/stratégies nationaux destinés à promouvoir l'égalité et la non-discrimination sur la base de l'orientation sexuelle et l'identité de genre;

6.1.5. à introduire une réglementation claire concernant l'obligation pour les services publics de s'abstenir de toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre;

6.1.6. à impliquer les organisations LGBT et des droits de l'homme dans des consultations sur des projets de lois et des politiques concernant la discrimination;

6.1.7. à adopter une législation pénale introduisant l'orientation sexuelle et l'identité de genre comme motifs de poursuites pour les crimes de haine;

---

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 24 mai 2013.

6.1.8. à introduire des lignes directrices contraignantes pour les agents chargés du respect de la loi afin de garantir que tout prétendu motif de haine associé avec un crime, y compris les motifs de haine fondés sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, fasse l'objet d'une enquête approfondie, rapide, impartiale et effective, et soit pris en compte dans les poursuites et les condamnations de ces crimes;

6.2. en ce qui concerne l'homophobie et la transphobie:

6.2.1. à améliorer la collecte de données sur les crimes homophobes et transphobes, ainsi que sur la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre;

6.2.2. à organiser des campagnes publiques sur l'égalité et la diversité, ainsi que contre l'homophobie et la transphobie;

6.2.3. à soutenir ou lancer des projets contre le harcèlement homophobe et transphobe à l'école, spécialement axés sur la prévention, ciblant et associant les élèves, le corps enseignant et le personnel éducatif;

6.2.4. à dispenser aux agents des services de police, de l'appareil judiciaire et de l'administration une formation sur l'homophobie, la transphobie et l'interdiction de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre;

6.2.5. de mettre en place des mécanismes de plainte et de soutien aux victimes de violence homophobe et transphobe, tels que des lignes téléphoniques d'assistance et des services sociaux spécifiques, dotés de personnel spécialisé.

7. En ce qui concerne certains cas préoccupants spécifiques, l'Assemblée demande:

7.1. aux autorités qui exercent le contrôle de fait sur la partie nord de Chypre d'exécuter pleinement l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Modinos c. Chypre* et de garantir la dépénalisation des relations consensuelles de même sexe entre adultes, comme dans les zones contrôlées par le gouvernement de la République de Chypre;

7.2. aux autorités polonaises d'exécuter pleinement l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Bączkowski et d'autres c. Pologne*;

7.3. aux autorités compétentes de la République de Moldova d'exécuter pleinement l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Genderdoc-M c. Moldova*; de se conformer aux décisions de justice qui ont invalidé la législation interdisant la «propagande homosexuelle» et de l'abroger si cela n'a pas encore été fait;

7.4. aux autorités russes d'exécuter pleinement l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Alekseyev c. Russie*;

7.5. aux Parlements de l'Ukraine et de la Fédération de Russie de ne pas poursuivre l'examen des projets de loi respectifs relatifs à l'interdiction de la «propagande homosexuelle»;

7.6. aux autorités locales et régionales concernées de la Fédération de Russie d'abroger la législation sur l'interdiction de la «propagande homosexuelle»;

8. En ce qui concerne le rôle des personnalités, y compris les parlementaires, responsables politiques et autres personnes détenant une autorité, l'Assemblée:

8.1. les invite à établir des relations de dialogue et de confiance avec la communauté LGBT, y compris en participant aux marches des fiertés et autres manifestations similaires;

8.2. les appelle à s'abstenir de tout discours homophobe et transphobe et à condamner publiquement ce discours;

8.3. propose d'organiser des activités destinées à sensibiliser les parlementaires à la prévention de l'homophobie et de la transphobie, ainsi qu'à la promotion des normes du Conseil de l'Europe en matière de lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre.

B. Projet de recommandation[3]

1. A la suite de la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, le Conseil de l'Europe a renforcé ses activités dans ce domaine. L'Assemblée parlementaire affirme son plein soutien à cette démarche et encourage le Comité des Ministres à la poursuivre afin d'assurer une mise en œuvre intégrale de la Recommandation CM/Rec(2010)5.

2. Rappelant sa Résolution ... (2013) sur la lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, l'Assemblée déplore que, malgré des avancées notables dans la protection des droits de l'homme des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT) dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, la violence, les préjugés, l'hostilité et la discrimination à leur encontre demeurent un problème grave.

3. En outre, l'Assemblée se déclare profondément préoccupée par les atteintes répétées, dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, aux droits à la liberté de réunion et à la liberté d'expression des personnes LGBT et par la nette régression dans ce domaine due à l'introduction de lois et de projets de lois sur l'interdiction de la «propagande homosexuelle».

4. L'Assemblée considère que l'action du Conseil de l'Europe dans le domaine de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre est primordiale pour garantir que les mêmes normes en matière de droits de l'homme soient appliquées dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et que le respect de la diversité soit une valeur partagée sans clivages géographiques ou politiques.

5. A la lumière de ce qui précède, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

5.1. d'assurer, à intervalles réguliers, un suivi de la Recommandation CM/Rec(2010)5 sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre et à effectuer un examen régulier de sa mise en œuvre;

5.2. de veiller à ce que ses activités dans les domaines de la jeunesse, de l'égalité, de la dignité humaine et du dialogue interculturel, y compris dans sa dimension ayant trait aux religions, prennent en compte la question de la non-discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre;

5.3. d'intensifier son action contre l'homophobie et la transphobie, en mettant l'accent sur la prévention à l'école et dans le sport;

5.4. de mettre en place un programme de formation modèle en ligne sur l'homophobie, la transphobie et la discrimination fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, à l'intention des policiers, des procureurs et des juges, qui pourrait par la suite être adapté au niveau national;

5.5. d'inclure explicitement l'orientation sexuelle et l'identité de genre en tant que motifs pour lesquels la discrimination est interdite dans toutes ses conventions pertinentes futures;

5.6. d'envisager la faisabilité d'une action conjointe avec l'Agence des droits fondamentaux (FRA) de l'Union européenne pour garantir la collecte de données et d'informations comparables sur la situation des personnes LGBT dans tous les pays du Conseil de l'Europe;

5.7. d'assurer que les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, y compris ceux relatifs à la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, soient appliqués effectivement et sans délai, notamment par l'adoption de mesures générales afin de prévenir de futures violations.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 24 mai 2013.

C. Exposé des motifs, par M. Haugli, rapporteur

1. Tendances et clivages

1. Le Conseil de l'Europe joue un rôle moteur parmi les organisations internationales dans la lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. En 2010, le Comité des Ministres a adopté une recommandation d'une portée considérable sur cette question[4]. La même année, l'Assemblée parlementaire a adopté la Résolution 1728 (2010) et la Recommandation 1915 (2010) sur la discrimination sur la base de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre. Ces textes représentent, à ce jour, les recommandations les plus avancées et détaillées adoptées par des organisations internationales sur ce sujet.

2. En outre, l'actuel et le précédent Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ont donné une visibilité accrue aux questions concernant les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT) dans le cadre de leurs activités et fait la promotion d'un changement de mentalité, de politiques et de législation. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en personne, Thorbjørn Jagland, a fermement pris position contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre.

3. En dépit d'une volonté politique forte et des efforts déployés par le Conseil de l'Europe pour établir des normes en la matière, la question de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre reste politiquement délicate et controversée dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

4. Certains exemples tirés de l'expérience du Conseil de l'Europe confirment cette divergence d'approches: au cours des négociations qui ont abouti à l'adoption de 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 (Convention d'Istanbul, STCE n° 210), certains Etats membres se sont opposés à l'inclusion de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre comme motif de non-discrimination. De même, en 2012, la Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables de la jeunesse n'a pas été en mesure d'adopter des conclusions en raison de l'opposition de la Fédération de Russie à l'inclusion d'une référence à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, qui était proposée par la Suède et soutenue par d'autres Etats membres[5].

5. Ce clivage est également visible lorsqu'on évalue les développements dans les Etats membres depuis 2010, année d'adoption des deux textes fondamentaux du Conseil de l'Europe susmentionnés. Il y a eu des progrès significatifs dans un groupe d'Etats membres, avec l'adoption de plans d'action/stratégies spécifiques de promotion de l'égalité et de lutte contre la discrimination, la reconnaissance de droits des personnes LGBT dans le domaine de l'adoption, des partenariats civils et du mariage et l'introduction de mesures plus énergiques contre le discours et la violence homophobes et transphobes. Cependant, il y a eu un manque de progrès et même une détérioration dans un autre groupe d'Etats membres, notamment dans le domaine de la liberté d'expression, de réunion et d'association.

6. Cela dit, il serait trop simple de présenter la situation en des termes manichéens, c'est-à-dire comme tout à fait satisfaisante dans certains pays et tout à fait mauvaise dans d'autres. L'attitude à l'égard des personnes LGBT, au sein d'un même pays, est très variée. La protection des personnes LGBT contre la discrimination repose non seulement sur les mœurs de la société, mais aussi sur l'existence de lois et politiques adaptées et la volonté politique de les mettre en œuvre, qui varient considérablement, y compris dans un même pays.

7. La violence à l'encontre des personnes LGBT constitue un problème partout en Europe. On observe une augmentation des injures et actes de violence à l'égard des minorités, dont les personnes LGBT, dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, en raison des effets de la crise économique et de la radicalisation et du renforcement de groupes extrémistes qui ont suivi. Cela s'explique en partie par le fait que plus de victimes sont prêtes à dénoncer les faits auprès de la police ou que la collecte de données est en train de s'améliorer. Il n'en reste pas moins que le phénomène est inquiétant.

2. Objectif, approche et méthodes de travail

8. La Résolution 1728 (2010) de l'Assemblée relative à la discrimination sur la base de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre constitue le point de départ de mon travail. Je souscris entièrement à l'analyse présentée par son rapporteur, M. Andreas Gross (Suisse, SOC), et n'entends pas reprendre

---

4. Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.
5. http://english.pravda.ru/russia/politics/28-09-2012/122300-russia_gay_rights-0/.

inutilement le contenu de ses travaux. Dans le présent rapport, j'évaluerai les principaux changements qui sont intervenus dans les Etats membres du Conseil de l'Europe dans le domaine de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre depuis l'adoption de la Résolution 1728 (2010). Mon objectif est de saisir la tendance générale (progrès ou recul) et de répondre à des sujets de préoccupation spécifiques qui se posent dans certains pays. Mes recommandations visent à compléter et à élargir la Résolution 1728 (2010) et non à s'y substituer.

9. Je m'appuierai sur les principes de Yogyakarta relatifs à l'application du droit international des droits humains en matière d'orientation sexuelle et d'identité de genre[6]. Ces principes ont été fixés en 2007 par un groupe d'experts juridiques dans le but d'identifier et de décrire l'obligation des Etats de respecter et de protéger les droits de l'homme de toutes les personnes, indépendamment de leur orientation sexuelle. Dans cet ordre d'idées, je n'ai aucunement l'intention de suggérer que les personnes LGBT devraient bénéficier de droits spéciaux ou d'une nouvelle catégorie de droits. Au contraire, je souhaite mettre en lumière la discrimination dont les personnes LGBT font l'objet et qui les empêche de jouir des droits de l'homme comme tout un chacun.

10. Pour la préparation de ce rapport, j'ai rencontré des représentants de la société civile, plus particulièrement des activistes des droits de l'homme d'Albanie, de Hongrie, de Lituanie, de la Fédération de Russie, de Serbie et d'Ukraine, ainsi que des représentants d'Amnesty International, de la région Europe de l'Association internationale des lesbiennes, des gays et des personnes bisexuelles, trans et intersexes (ILGA-Europe) et du Comité d'Helsinki norvégien. En septembre 2012, j'ai rencontré les points focaux LGBT, qui sont des représentants gouvernementaux de plusieurs pays européens. J'ai eu une rencontre très intéressante à Bruxelles avec les membres de l'Intergroupe LGBT du Parlement européen. A Strasbourg, j'ai eu l'occasion de rencontrer Mme Tatiana Parvu, Ambassadeur de la République de Moldova auprès du Conseil de l'Europe, et des membres de plusieurs organisations turques des droits de l'homme actives sur la situation des personnes LGBT (janvier 2013). J'ai effectué des visites d'information en Hongrie (27 février-1er mars 2013) et en Ukraine (15-16 mai 2013).

11. La conférence sur «La liberté d'expression pour les personnes LGBT», que la commission sur l'égalité et la non-discrimination a organisée à Varsovie en mars 2013, en coopération avec le Parlement polonais, m'a grandement aidé à collecter des informations et à préciser mon opinion sur la situation actuelle de l'Europe en ce qui concerne la protection sans discrimination des droits de l'homme pour les personnes LGBT.

12. Le choix de la Pologne pour cette manifestation a été particulièrement opportun. La Pologne est un pays dont la majeure partie de la population est catholique et qui a connu un régime totalitaire, à l'instar de ses voisins. La Pologne est un bon exemple de la manière dont la situation peut évoluer: en 2005 encore, le maire de Varsovie de l'époque refusait d'autoriser une manifestation pour les droits LGBT; aujourd'hui, la liberté d'expression, d'association et de réunion est garantie et une loi sur les unions civiles est en cours d'examen. Les personnes LGBT sont impliquées sur la scène politique et une conférence telle que celle que la commission a organisée a pu se dérouler dans l'enceinte du parlement. Ainsi que l'a souligné mon collègue, Robert Biedron, cela aurait été impensable il y a encore quelques années. Cela étant, comme je l'ai indiqué dans l'introduction, la situation n'est jamais nettement tranchée: quelques jours seulement avant la conférence, les médias ont accordé une large couverture aux propos négatifs d'un homme politique réputé, en l'occurrence l'ancien Président Lech Walesa, qui se déclarait opposé à la présence de personnes LGBT en politique et qualifiait l'homosexualité de contraire aux valeurs traditionnelles polonaises[7].

3. Portée du rapport

13. J'ai décidé de centrer ce rapport sur la liberté d'expression et de réunion, ainsi que sur la prévention et la protection de l'homophobie et de la transphobie. Plusieurs considérations m'ont conduit à cette décision: il s'agit de droits humains fondamentaux, qui répondent à des besoins essentiels: celui de s'exprimer et d'être protégé contre la violence; il s'agit malheureusement aussi de points sur lesquels des développements inquiétants sont survenus dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe qui appellent une réaction urgente.

6. www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=48244e8c2.
7. http://edition.cnn.com/2013/03/05/world/europe/poland-walesa-anti-gay.

14. Les personnes transgenres sont incluses dans ce rapport et le problème de la transphobie est mentionné à plusieurs occasions. J'estime cependant que la spécificité de la situation des personnes transgenres est si complexe qu'elle doit faire l'objet d'un rapport distinct. C'est pourquoi j'ai proposé qu'une proposition en ce sens soit déposée au nom de la commission.

4. Dépénalisation: une mission inachevée

15. La pénalisation des relations homosexuelles consensuelles entre adultes était la principale pierre d'achoppement sur la voie de la protection des droits fondamentaux des personnes LGBT pendant des décennies. L'interdiction des rapports entre adultes consentants de même sexe a survécu jusqu'à une époque assez récente dans plusieurs systèmes juridiques. Bien qu'elle ait été le plus souvent abolie dans la première moitié du XX^{e} siècle, certains pays – notamment le mien, la Norvège – n'ont réformé leur droit pénal que dans les années 1970. D'autres, spécialement en Europe centrale et orientale, ont maintenu l'interdiction jusqu'à la fin des années 1990 ou au début des années 2000.

16. Le Conseil de l'Europe a joué un rôle important dans cette dépénalisation, puisqu'elle faisait partie des mesures exigées des pays candidats à l'adhésion. Dans les cas de l'Arménie et de la Roumanie, l'Assemblée parlementaire leur a demandé, au stade de la candidature, de modifier leur droit pénal en ce sens[8].

17. Aujourd'hui, le seul endroit en Europe où la pénalisation est toujours appliquée est la partie nord de Chypre: il y a eu aussi récemment qu'en 2012 des arrestations sur la base de l'article 171 du Code pénal, en vertu duquel les rapports homosexuels consentis sont passibles d'une peine pouvant aller jusqu'à cinq ans de prison. Chypre a supprimé cette disposition de son Code pénal à la suite d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») qui l'avait jugée contraire à l'Article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») (droit à la vie privée)[9]. En dépit de cela, elle est toujours appliquée dans la partie nord du pays, qui échappe au contrôle effectif des autorités chypriotes.

18. En octobre 2011, j'ai adressé une question écrite au Comité des Ministres sur «la criminalisation de l'homosexualité dans la partie nord de Chypre», en demandant ce que le Conseil des Ministres envisageait de faire afin que la Turquie, qui contrôle de fait cette partie de l'île, abroge l'article 171[10]. J'ai le regret de préciser que les Délégués des Ministres se sont déclarés, le 13 juin 2012, dans l'impossibilité d'adopter une réponse à ma question faute de consensus.

19. A l'occasion d'un échange de lettres qui s'en est suivi, les représentants élus de la communauté chypriote turque à l'Assemblée parlementaire, MM. Mehmet Çağlar et Ahmet Eti, ont expliqué que leur communauté était largement favorable à des modifications du code pénal garantissant des droits égaux pour tous, sans distinction d'orientation sexuelle et d'identité de genre. Ils ont confirmé cette position lors de la réunion de la commission sur l'égalité et la non-discrimination qui s'est tenue à Varsovie en mars 2013. Parallèlement, l'année dernière, une requête contre la Turquie a été déposée devant la Cour européenne des droits de l'homme, avec le soutien de l'organisation *Human Dignity Trust,* au sujet de la pénalisation de l'homosexualité dans la partie nord de Chypre[11]. Je considère que la dépénalisation se fait attendre depuis trop longtemps et qu'il est grand temps d'un changement.

5. L'orientation sexuelle et de l'identité de genre en tant que motifs pour lesquels la discrimination est interdite dans le droit national et le droit international

20. La décriminalisation est une condition préalable mais ne garantit pas que les personnes LGBT puissent exercer leurs droits humains. L'un des instruments principaux permettant d'atteindre cet objectif est l'inscription, dans le cadre juridique, d'une référence spécifique à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre comme motifs pour lesquels la discrimination est interdite.

21. Historiquement, l'évolution a été marquée par deux tendances: premièrement, alors que les lois et les constitutions plus anciennes ne mentionnent pas explicitement l'orientation sexuelle et l'identité de genre, les tribunaux nationaux ont progressivement adopté l'interprétation selon laquelle les dispositions non limitatives

8. Avis 176 (1993) de l'Assemblée relatif à la demande d'adhésion de la Roumanie au Conseil de l'Europe et Avis 221 (2000) sur la demande d'adhésion de l'Arménie au Conseil de l'Europe.
9. Affaire *Modinos c. Chypre*, Requête n° 15070/89, arrêt du 22 avril 1993.
10. Question écrite n° 608 au Comité des Ministres, Doc. 12782.
11. www.pinknews.co.uk/2012/02/07/northern-cyprus-anti-gay-law-to-be-challenged/.

sur la non-discrimination les incluent implicitement. Deuxièmement, les instruments juridiques plus récents mentionnent explicitement l'orientation sexuelle et l'identité de genre; parfois, comme en Suède et au Portugal, c'est le cas dans la Constitution même.

22. Toutefois, l'évolution n'a pas été homogène. Dans la République de Moldova, par exemple, une nouvelle législation de lutte contre la discrimination a été introduite en 2012, dans le cadre d'un plan d'action national pour les droits de l'homme, au terme d'un long processus de consultation de la société civile et d'organisations internationales, dont le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH). En dépit de cette évolution positive, je trouve regrettable que l'orientation sexuelle soit explicitement mentionnée comme un motif pour lequel la discrimination est interdite uniquement dans le domaine de l'emploi. La façon dont la législation contre la discrimination sera appliquée dans ce pays revêt une importance capitale, ainsi que les mesures qui seront adoptées pour mettre en exécution le plan d'action.

23. En Hongrie, la nouvelle Constitution, adoptée en avril 2011 et entrée en vigueur le 1er janvier 2012 n'inclut pas explicitement l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans les motifs pour lesquels la discrimination est interdite (article XIV). Même si la liste des motifs visés à l'article XV n'est pas limitative et peut donc implicitement inclure l'orientation sexuelle et l'identité de genre, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a critiqué le fait que ces motifs ne soient pas visés, soulignant qu'il pourrait donner l'impression que la discrimination sur la base de ces motifs n'est pas considérée comme répréhensible[12]. Le Parlement européen a fait part de préoccupations similaires[13].

24. L'adoption d'une loi anti-discrimination exhaustive fait partie des conditions établies par l'Union européenne pour la conclusion d'un accord d'association avec l'Ukraine. Cependant, l'inclusion explicite de l'orientation sexuelle parmi les motifs de discrimination interdite se heurte à une forte opposition au parlement.

25. La même tendance à passer d'une d'inclusion implicite à une inclusion explicite de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre parmi les motifs pour lesquels la discrimination est interdite se retrouve dans les instruments internationaux. Même si les principaux instruments des droits de l'homme des Nations Unies ne les mentionnent pas explicitement, tous les organes créés en vertu de ces instruments ont soutenu que l'orientation sexuelle et l'identité de genre soient incluses parmi les motifs pour lesquels la discrimination est interdite (voir tableau ci-après). De même, si la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés ne vise pas explicitement l'orientation sexuelle et l'identité de genre, il existe une jurisprudence consolidée qui confirme que les personnes LGBT représentent un «groupe social particulier» rentrant dans la définition des réfugiés, et que l'orientation sexuelle et l'identité de genre constituent des motifs de persécution couverts par la convention.

Instrument des Nations Unies	**Interprétation précisant l'inclusion de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre parmi les motifs pour lesquels la discrimination est interdite**
Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966)	Dans l'affaire *Toonen c. Australie* (1992), le Comité des droits de l'homme a estimé que la référence au terme «*sexe*» (PIDCP, article 2) et au droit à la «*vie privée*» (PIDCP, article 17) couvre l'orientation sexuelle
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966)	Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 20 – La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, document des Nations Unies E/C.12/GC/20 (2009)
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979)	Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Recommandation générale n° 28 sur les obligations fondamentales des Etats parties en vertu de l'article 2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (19 octobre 2010)
Convention contre la torture (1984)	Comité contre la torture, Observation générale n° 2 relative à l'application de l'article 2 par les Etats parties (24 janvier 2008)
Convention relative aux droits de l'enfant (1989)	Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 4 (2003) sur la santé et le développement de l'adolescent dans le contexte de la Convention relative aux droits de l'enfant

12. Avis n° 621/2011, www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2011)016-F.aspx.
13. Résolution du Parlement européen du 5 juillet 2011 sur la Constitution hongroise révisée.

26. L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme ne vise pas explicitement l'orientation sexuelle et l'identité de genre comme des motifs pour lesquels la discrimination est interdite. Toutefois, la Cour estime que l'expression «ou toute autre situation» couvre l'orientation sexuelle et la transsexualité. De même, le Protocole n° 12 à la Convention (STE n° 177) interdit la discrimination en ce qui concerne la jouissance des droits reconnus par la loi. Son rapport explicatif précise que les motifs de discrimination visés par le Protocole n° 12 sont les mêmes que ceux visés par la Convention européenne des droits de l'homme.

27. En 1997, l'article 13 du Traité d'Amsterdam a autorisé l'Union européenne à lutter contre la discrimination fondée sur toute une série de motifs, dont l'orientation sexuelle[14]. En 2000, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a été le premier instrument international à inclure explicitement l'orientation sexuelle en tant que motif pour lequel la discrimination est interdite[15]. Pour ce qui est de l'identité de genre, à la suite d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne[16], les personnes qui envisagent ou ont subi une réassignation sexuelle sont protégées contre la discrimination dans l'accès aux biens et services et à l'emploi. Par souci d'exhaustivité, je devrais préciser que le droit secondaire de l'Union européenne compte, dans des domaines spécifiques, d'autres instruments assurant une protection contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Il s'agit notamment de la Directive relative à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail[17] et de la Directive du 13 décembre 2011 sur l'asile, qui, grâce aux modifications proposées par le Parlement européen, inclut plusieurs passages garantissant la prise en compte de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre dans le contexte de la reconnaissance du statut de réfugié[18].

28. La première convention du Conseil de l'Europe à mentionner explicitement l'orientation sexuelle était la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Convention de Lanzarote, STCE n° 201), en 2007. La Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) de 2011 a été la première à mentionner à la fois l'orientation sexuelle et l'identité de genre. J'espère qu'elles marquent l'amorce d'une tendance qui se poursuivra dans le futur.

6. Liberté de réunion

29. Le droit de manifester pacifiquement est un droit de l'homme fondamental. Il revêt une importance particulière pour la communauté LGBT: trop longtemps dans l'histoire de nos sociétés, et souvent encore maintenant, les personnes LGBT ont caché leur orientation sexuelle et leur identité de genre; elles ont été invisibles ou ont choisi de l'être pour pouvoir mener une vie normale, loin des stéréotypes, des préjugés et du harcèlement. Les marches des fiertés offrent une possibilité unique de créer une conscience de groupe, de fêter la diversité et de montrer au reste de la population qu'il n'y a rien de honteux ou de secret concernant l'orientation sexuelle et l'identité de genre, même si elles ne sont pas les mêmes que celles de la majorité.

30. Les premières marches des fiertés ont été organisées aux Etats-Unis en 1970, afin de commémorer les émeutes de Stonewall à New York, l'année précédente, et de sensibiliser l'opinion contre le phénomène répandu de la discrimination et des stéréotypes. L'année suivante, Londres, Paris, Stockholm et Berlin-ouest ont été les premières capitales européennes où de telles marches ont été organisées. Pour remettre les choses dans leur contexte, à l'époque, les pays d'Europe occidentale venaient de dépénaliser les relations homosexuelles consenties ou étaient en passe de le faire.

---

14. «Sans préjudice des autres dispositions du présent Traité et dans les limites des compétences que celui-ci confère à la Communauté, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.» Cet article a ensuite été repris avec une portée plus grande à l'article 10 du Traité de Lisbonne: «Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union cherche à combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.»

15. «Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle» (article 21.1).

16. *P. contre S. et Cornwall County Council* (1996).

17. Directive 2000/78/CE, du 27 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

18. Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection.

31. Depuis lors, des marches des fiertés ont été organisées dans un nombre croissant de pays, essentiellement en Amérique et en Europe occidentale. Depuis la chute du Mur de Berlin, des marches des fiertés ont été organisées également dans d'autres pays européens. Toutefois, l'exercice de la liberté de réunion a malheureusement fait l'objet de violations répétées dans certains de ces pays, avec le refus des autorités d'autoriser ces manifestations, l'obstruction ouverte ou voilée des autorités (qui se traduit souvent par le déplacement du parcours des manifestations vers des zones excentrées ou par une absence de réponse aux demandes d'autorisation) ou l'attitude des autorités consistant à ne pas assurer une protection suffisante aux manifestants contre la violence homophobe.

32. D'après le rapport «Discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe», publié en 2011 par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, depuis 2004, des marches des fiertés et d'autres manifestations LGBT ont été interdites dans plusieurs Etats membres, dont la Lettonie, la Lituanie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et la Fédération de Russie. Par ailleurs, des marches des fiertés ont été interdites à plusieurs reprises à Belgrade et à Kiev.

33. Lors de ma visite à Kiev, j'ai été impressionné par l'activisme et la détermination des organisations non-gouvernementales et des représentants de la société civile. Les antennes locales des organisations non gouvernementales internationales (OING) telles qu'Amnesty International et la Fondation Heinrich Böll travaillaient aux côtés des organisations LGBT afin de s'assurer qu'une marche des fiertés aurait finalement lieu à Kiev en 2013, en toute sécurité. Lors de leurs négociations avec la police et les autorités compétentes à cet effet, elles ont demandé le soutien de partenaires internationaux et comptent sur la participation de nombreux représentants d'organisations des droits de l'homme étrangères. La participation de personnalités internationales et de représentants du corps diplomatique présents à Kiev contribuerait au succès de cet événement important. Malheureusement, aucun parti politique ni aucun syndicat ou toute autre organisation au niveau national ne semblait soutenir le mouvement LGBT en Ukraine, que ce soit à cette occasion ou de manière générale. Après mon départ de Kiev, j'ai appris que 61 membres du parlement avaient signé une pétition demandant au maire de la ville d'interdire la marche des fiertés. Par la suite, les autorités municipales ont décidé de solliciter une interdiction judiciaire pour toutes les manifestations publiques programmées le week-end du 24 mai 2013, requête qui leur a été accordée[19].

34. Les événements qui se sont produits en Géorgie sont également préoccupants: le 17 mai 2013, quelques ONG avaient organisé une marche à Tbilissi pour célébrer la Journée internationale de lutte contre l'homophobie. Celle-ci a été violemment perturbée par un groupe de nombreux contre-manifestants agressifs, dont beaucoup étaient des prêtres orthodoxes. La police n'a pas assuré une protection suffisante et des participants à la marche contre l'homophobie ont dû être évacués en bus. Plusieurs personnes ont été blessées[20].

35. Les trois affaires ci-après représentent l'ossature de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la liberté de réunion en relation avec l'interdiction de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre: *Bączkowski c. Pologne* (2007), *Alekseyev c. Russie* (2010) et *Genderdoc-M c. Moldova* (2012). Ces trois affaires présentent de nombreuses similitudes, y compris les raisons invoquées pour refuser l'autorisation, qui incluaient des préoccupations quant à la sécurité des manifestants et l'argument selon lequel les marches représenteraient une menace pour la morale publique.

36. Ainsi que Sir Nicolas Bratza, ancien Président de la Cour, l'a expliqué à l'occasion de la Conférence de Varsovie (en faisant référence à l'affaire *Alekseyev*):

> *«La Cour a estimé que les mesures qui portent atteinte à la liberté de réunion et d'expression en dehors des cas d'incitation à la violence ou de rejet des principes démocratiques – aussi choquants et inacceptables que peuvent sembler certains points de vue ou termes utilisés aux yeux des autorités – desservent la démocratie, voire, souvent, la mettent en péril. La Cour n'a pas du tout été convaincue de la sincérité et du bien-fondé des raisons avancées pour justifier l'interdiction des réunions.*
>
> *A propos des préoccupations alléguées concernant la sécurité des participants et la défense de l'ordre, la Cour a souligné qu'il est (...) du devoir des Etats contractants d'adopter des mesures raisonnables et appropriées afin d'assurer le déroulement pacifique des manifestations licites» et que, malgré les pétitions impliquant un risque de contre-manifestations violentes en cas de maintien de l'événement que le Gouvernement auraient reçues, il n'a pas procédé à une appréciation satisfaisante des (éventuels) risques pour la sécurité et l'ordre.*

19. www.interfax.co.uk/ukraine-news/court-bans-gay-pride-parade-in-kyiv-on-may-25/.
20. www.rferl.org/content/georgia-gay-rights-protests/24988972.html.

S'agissant de la menace à la morale publique alléguée, dont la Cour a estimé qu'elle constitue le motif principal de l'interdiction, la Cour n'a pu admettre la thèse avancée par le Gouvernement selon laquelle les marches auraient suscité le niveau de controverse allégué, car elle n'a trouvé aucun élément indiquant que les participants se seraient comportés de manière sexuellement provocante ou auraient attaqué les opinions religieuses. La Cour a aussi rejeté l'argument – reflétant l'opinion du maire – selon lequel il est nécessaire de confiner toute référence à l'homosexualité à la sphère privée et de soustraire les gays et les lesbiennes aux yeux du public, comme si l'homosexualité était un choix délibéré et asocial.»

37. Les trois affaires susmentionnées concernent des pays d'Europe centrale et orientale. Toutefois, il serait erroné de penser qu'il existe un clivage est-ouest dans la compréhension de la liberté de réunion, que la situation est uniforme dans un même pays donné ou qu'une évolution n'est pas possible. J'ai déjà indiqué que la situation a évolué dans le bon sens en Pologne depuis l'affaire *Bączkowski*. Cependant, d'autres exemples positifs méritent d'être cités: en 2011, à Split (Croatie), les participants de la marche des fiertés avaient été la cible d'agressions homophobes; en juin 2012, l'événement s'est déroulé sans incidents et avec la participation de centaines de personnes, y compris plusieurs membres du gouvernement. A Zagreb, la capitale, des marches similaires sont organisées régulièrement et pacifiquement depuis une dizaine d'années[21]. A Budapest, la marche annuelle des fiertés, qui était auparavant un événement pacifique et agréable pour toute la ville, est l'objet d'attaques homophobes de la part de groupes néonazis depuis 2007. A ces occasions, les forces de police ont protégé les participants. J'ai été particulièrement rassuré par le fait que les représentants de la police que j'ai rencontrés pendant ma visite en Hongrie m'ont assuré de leur engagement à continuer à le faire.

38. Plus récemment, le 17 mai 2013, des centaines d'individus se sont rassemblés dans le centre de Tirana à l'occasion d'une manifestation publique appelée la «Foire de la diversité», dans le cadre d'une série d'événements réunissant des représentants du Gouvernement albanais et de la police, le Médiateur, le Commissaire chargé de la protection contre la discrimination, des membres de la communauté internationale présents en Albanie, et des représentants des médias et d'organisations non gouvernementales (ONG) actives dans la défense des droits de l'homme. En mai 2013, la marche «Baltic Pride» à Riga s'est déroulée pacifiquement. La manifestation était autorisée par les autorités et aucun incident violent n'a éclaté. Le 19 mai 2013, une manifestation contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre a eu lieu à Chisinau, avec la participation de la société civile moldave et de représentants de la communauté internationale. Les autorités ont garanti l'ordre public et la sécurité des participants, malgré les tentatives de quelques groupes de perturber la manifestation. C'était la première marche de ce type autorisée en Moldova.

7. Liberté d'expression et interdiction de la «propagande homosexuelle»

39. Les pouvoirs locaux et régionaux de plusieurs pays se sont dotés d'une législation interdisant ce qu'elles appellent la «propagande homosexuelle» et plusieurs parlements examinent ou vont bientôt examiner des dispositions législatives analogues. L'objectif déclaré est de protéger les enfants et les convictions religieuses de la majorité de la population. Les partisans d'une telle législation voient dans l'homosexualité un comportement déviant et contraire aux préceptes religieux; pour eux, le fait d'évoquer la communauté LGBT ou d'en montrer l'existence constituerait une atteinte aux valeurs religieuses et morales et nuirait au bien-être des enfants.

7.1. Exemples

40. En Lituanie, une proposition a été soumise pour inclure dans le Code administratif une disposition sur la «protection des valeurs morales constitutionnelles», en vertu de laquelle le «dénigrement public des valeurs morales constitutionnelles et des principes de la famille tels que stipulés dans la Constitution, ainsi que l'organisation de manifestations contraires à la morale sociale» serait passible d'une amende de 1 000 à 3 000 litas. Cette proposition de loi a été rejetée par la Commission des affaires juridiques et par le parlement, mais ses auteurs l'ont à nouveau présentée. Elle a été approuvée par le parlement en mai 2013. Cette disposition pourrait être utilisée pour ériger en infraction toute une série d'activités, notamment les campagnes sur les questions de droits de l'homme liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre et la diffusion d'informations en matière de santé sexuelle. Elle pourrait également empêcher l'organisation de marches des fiertés et de manifestations similaires dans le pays.

21. Associated Press, «Croatian gay pride event passes without incident»: http://news.yahoo.com/croatian-gay-pride-event-passes-without-incident-172422664.html.

41. En République de Moldova, les conseils municipaux de plusieurs villes ont adopté en 2012 des mesures qui interdisent toute forme de promotion des droits des personnes LGBT. Ces mesures étaient motivées par des raisons religieuses et par la crainte d'une «épidémie d'homosexualité». D'après les informations fournies par les autorités moldaves, ces mesures locales ont été jugées contraires au droit moldave et invalidées par les tribunaux. J'espère recevoir des informations indiquant plus précisément si toutes les mesures concernées ont été invalidées et si les décisions de justice sont appliquées dans la pratique.

42. Depuis 2006, plusieurs régions de la Fédération de Russie ont adopté des dispositions législatives interdisant les «actions publiques de propagande en faveur de l'homosexualité, du lesbianisme, de la bisexualité ou de la transsexualité auprès des mineurs». La définition du terme «propagande» est tantôt floue, tantôt absente, ce qui autorise les interprétations arbitraires. Certaines de ces lois régionales interdisent aussi la «propagande pédophile auprès des mineurs», établissant un lien inacceptable et fallacieux entre l'homosexualité et les abus sexuels sur des mineurs.

43. En vertu de cette législation régionale, 17 personnes ont été arrêtées à Saint-Pétersbourg et l'une d'entre elles a été poursuivie et condamnée à payer une amende. Il y a également eu des cas de poursuites à Arkhangelsk et Riazan[22]. Ces lois ont aussi été utilisées pour interdire des manifestations publiques de soutien aux droits des personnes LGBT à Arkhangelsk[23], Kostroma[24] et Saint-Pétersbourg[25]. Leur légalité a été contestée devant la Cour constitutionnelle (dans le cas de Riazan) et devant la Cour suprême (dans le cas d'Arkhangelsk, de Kostroma, de Samara et de Saint-Pétersbourg). Tous ces recours ont été rejetés[26].

44. En mars 2012, un projet de loi interdisant «les actions publiques de «propagande homosexuelle» auprès des mineurs» a été déposé au niveau fédéral; il est actuellement examiné par le Parlement russe[27].

45. Le Parlement ukrainien a approuvé en première lecture une loi similaire en octobre 2012. Le projet de loi n° 0945[28] portant modification de certains textes législatifs ukrainiens (concernant la protection des droits des mineurs dans le domaine de l'information) vise à modifier cinq lois relatives à la protection de la morale publique, à la réglementation des organes de presse, de radiodiffusion et d'édition, ainsi que le Code pénal. Les modifications proposées érigeraient en infraction pénale la «propagande homosexuelle», sur le modèle de l'infraction existante de «promotion de la violence et de la cruauté auprès des mineurs», avec des peines allant de fortes amendes à cinq ans de prison. L'examen de ce projet de loi a été interrompu par les élections législatives qui se sont tenues dans le courant du même mois.

46. Un deuxième projet de loi (n° 1155) portant interdiction de la propagande des relations homosexuelles à destination des enfants a été déposé au Parlement ukrainien en décembre 2012. Il définit la «propagande de l'homosexualité» comme «les activités délibérées de diffusion ou visant à diffuser des informations positives sur les relations homosexuelles susceptibles de nuire au développement de l'enfant, notamment en lui donnant l'idée fausse que les relations dans le cadre d'un mariage traditionnel et non traditionnel sont égales, et à influer sur le choix futur de son orientation sexuelle». Ce texte étend aussi la définition de la propagande à toute activité publique de diffusion d'informations positives sur l'homosexualité, comme les rassemblements, parades, manifestations sur les droits des personnes LGBT, débats ou cours optionnels comportant des informations positives sur l'homosexualité. Il voudrait aussi interdire aux médias de diffuser des informations positives sur l'homosexualité. Les sanctions incluent des peines de prison. Cette loi a été approuvée par une commission du Parlement ukrainien début avril 2013[29].

---

22. Communication faite par des ONG (Projet russe en faveur des droits de l'homme des personnes LGBT GayRussia.Ru et North-West Advocacy Center (NWAC)) (30 août 2012) dans l'affaire *Alekseyev c. Fédération de Russie* (Requête n° 4916/07).
23. *Ibid*.
24. Communication faite par des ONG (Projet russe en faveur des droits de l'homme des personnes LGBT GayRussia.Ru et North-West Advocacy Center (NWAC)) (13 septembre 2012) dans l'affaire A*lekseyev c. Fédération de Russie*.
25. Communication faite par des ONG («Coming out» - Organisation LGBT de Saint-Pétersbourg et ILGA-Europe) dans l'affaire *Alekseyev c. Fédération de Russie*.
26. Communications de la Fédération de Russie concernant l'affaire *Alekseyev c. Fédération de Russie* – Règle 8.2.*a* des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables, datées du 29 août 2012 et du 28 janvier 2013.
27. «Lower House mulls state control of 'homosexual behavior'», RT, 6 décembre 2012: http://rt.com/politics/gay-propaganda-ban-duma-416/.
28. Précédemment, loi n° 8711.
29. Human Rights Watch, Lettre au Président du Conseil européen et au Président de la Commission européenne à la veille du Sommet UE-Ukraine du 21 février 2013; et Note d'information sur les lois contre la propagande homosexuelle en Ukraine, ILGA-Europe, 22 avril 2013.

47. Lors de ma visite en Ukraine, j'ai eu l'occasion de rencontrer M. Vadym Kolesnichenko, auteur de la loi N. 1155 et membre du parti des régions. Il m'a dit être attaché aux droits humains et a reconnu l'impact positif des instances européennes dans ce domaine en Ukraine. Il a apprécié l'opportunité d'engager un dialogue sur sa proposition et a expliqué que la protection d'un développement psychologique sain des enfants était son seul objectif. Cependant, j'ai également été informé lors de ma visite des critiques émises par le Médiateur ukrainien et le ministère de la Justice. Ils ont trouvé la loi contraire aux principes généraux du droit pénal pour deux raisons: la description du comportement est trop vague et les sanctions prévues ne sont pas proportionnelles avec le danger social. Ces préoccupations ressemblent aux miennes.

7.2. Préoccupations

48. La liberté d'expression est un droit fondamental et un pilier de toute société démocratique. Toute restriction doit répondre à des critères stricts, définis dans la Convention européenne des droits de l'homme. Lors de sa réunion en décembre 2012 à Paris, la commission sur l'égalité et la non-discrimination a décidé de demander à la Commission de Venise son avis sur la question de l'interdiction de la «propagande homosexuelle» à la lumière des législations récentes dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, dont la Fédération de Russie, la République de Moldova et l'Ukraine. Le Président Gianni Buquicchio a répondu le 11 décembre 2012 que la Commission de Venise allait préparer cet avis.

49. Sachant qu'un organe faisant autorité, tel que la Commission de Venise, donnera bientôt son avis d'expert sur les (projets) de lois en question, je m'abstiendrai pour le moment de présenter mon analyse détaillée à ce sujet. Néanmoins, je souhaiterais faire état de quelques inquiétudes majeures à première vue:

7.2.1. Application discrétionnaire

50. Le champ d'application de la loi contre la propagande est tellement flou et laisse une telle discrétion aux forces de l'ordre que le simple fait de déclarer sa propre homosexualité, de parler de questions de famille en public ou de mettre un drapeau arc-en-ciel à sa fenêtre pourrait être considéré comme une infraction à la loi.

7.2.2. Protection des enfants

51. De toute évidence, la protection des enfants devrait être une priorité de toutes nos politiques et de nos lois. L'article 3 de la Convention des Nations Unies sur les droits des enfants indique clairement que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération de premier ordre pour toutes les actions concernant les enfants et l'article 12 souligne qu'un enfant capable de former sa propre opinion a le droit de l'exprimer librement.

52. Les enfants devraient être protégés contre une influence qui pourrait être préjudiciable à leur développement. Cela inclut clairement la distribution de documents d'une nature violente ou sexuellement explicite. Cependant, les lois contre la «propagande homosexuelle» supposent qu'empêcher les enfants de savoir que l'homosexualité existe leur permettra d'avoir un développement moral, spirituel et psychologique sain. Personnellement, je ne pense pas que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant exige que de telles informations leur soient cachées. Au contraire, la recherche médicale ayant montré que la plupart des enfants commencent à ressentir des attirances sexuelles à un moment ou un autre à la fin de l'enfance ou au début de l'adolescence, il serait important pour l'équilibre de leur développement de savoir qu'il existe différentes orientations sexuelles et que nul ne devrait être stigmatisé pour ce motif. En effet, ces lois risquent de nuire à ceux qu'elles devraient protéger: les jeunes, surtout les LGBT.

53. La Cour européenne des droits de l'homme a confirmé un raisonnement similaire dans l'affaire *Alekseyev c. Russie* en constatant en effet l'absence de preuves scientifiques qui suggéreraient qu'un débat public ouvert sur les minorités sexuelles nuirait aux enfants; elle a aussi constaté que les autorités russes n'avaient «pu apporter aucune justification» à l'appui de la prétendue nécessité de «soustraire les gays et les lesbiennes aux yeux du public». J'ai récemment fait référence à cette jurisprudence dans une question écrite au Comité des Ministres («Droits de l'enfant et liberté d'expression pour les personnes LGBT en Russie»)[30].

54. La recommandation adoptée en 2010 par le Comité des Ministres souligne aussi qu'il est important de fournir des informations objectives concernant l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans le cadre éducatif. Son exposé des motifs rappelle que l'orientation sexuelle est également un motif pour lequel la discrimination est interdite selon le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies.

30. Doc. 12908.

7.2.3. Répercussions sur la liberté d'expression en général

55. Alors que l'interdiction de la «propagande homosexuelle» porte d'abord atteinte à la liberté d'expression des personnes LGBT, elle représente aussi un danger qui va bien au-delà de sa première cible: tout journaliste ou auteur qui rend compte des manifestations en faveur des droits des personnes LGBT s'expose à des poursuites.

7.2.4. Climat d'hostilité

56. De plus, ce type de législation témoigne d'un climat de préjugés et d'hostilité envers les personnes LGBT et le renforce, ce qui pourrait se solder par une recrudescence des violences à leur encontre et leur isolement du reste de la société. Ce climat de préjugés et d'hostilité, bien que déjà présent dans la société, est souvent alimenté par le discours incendiaire de certains hommes politiques et autres personnes dépositaires d'une autorité. Il est intéressant de rappeler, par exemple, que dans l'arrêt rendu dans l'affaire *Alekseyev*, la Cour européenne des droits de l'homme s'est appuyée sur les opinions exprimées par le maire et «le lien indéniable entre [ses] déclarations et l'interdiction» pour étayer son opinion selon laquelle «la principale raison de l'interdiction (...) était la désapprobation des autorités à l'égard de manifestations dont elles considéraient qu'elles promouvaient l'homosexualité»[31].

57. A Kiev, il m'a été dit à plusieurs reprises qu'un changement de mentalités était nécessaire afin d'assurer le respect des personnes LGBT et leur inclusion dans la société en Ukraine, mais que cela ne pouvait se produire en un jour. J'ai particulièrement apprécié l'indication venant de Mme Hanna Herman, membre éminente du parlement et conseillère du Président ukrainien, qui a suggéré que des campagnes d'information et de sensibilisation devraient être menées dans le pays sur le thème de la diversité et du respect des personnes LGBT. Je ne peux que souscrire pleinement à sa proposition, en ajoutant que le respect devrait être promu en relation avec toutes les catégories et groupes sociaux. Je souhaite souligner que les dispositions légales interdisant la «propagande homosexuelle» représenteraient un obstacle majeur à cette évolution importante des mentalités.

8. Responsabilités publiques

58. Il incombe pour une large part aux maires de garantir l'exercice de la liberté de réunion et d'expression sans discrimination. Je suis donc particulièrement satisfait que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ait nommé un rapporteur sur les droits des personnes LGBT, Mme Yoomi Renström, Suède. J'attends avec intérêt ses recommandations et l'encourage à jouer un rôle actif dans la promotion des meilleures pratiques dans ce domaine ainsi que d'une meilleure connaissance des normes du Conseil de l'Europe auprès des collectivités locales.

59. Les pouvoirs publics ont non seulement une obligation légale de garantir l'exercice de la liberté de réunion et d'expression sans ingérence indue, mais aussi la responsabilité politique d'établir des «relations d'échange et de confiance avec la communauté LGBT». J'ai particulièrement apprécié ces mots, prononcés par Mme Calliope Spanou, Médiatrice de la Grèce, à la conférence de Varsovie. Elle a expliqué que, afin de contribuer à bâtir de telles relations, le Bureau du Médiateur grec a participé à toutes les éditions annuelles de la marche des fiertés à Athènes depuis 2007 et que c'était le premier organe public en Grèce à le faire. J'invite les collectivités locales et les agents publics à adopter ces bonnes pratiques.

60. Le rôle des hommes politiques ne se limite pas seulement à garantir et promouvoir le respect de certains droits et libertés spécifiques mais s'étend aux droits de l'homme en général. En tant que législateurs, les parlementaires ont le devoir de veiller à ce que les textes qu'ils proposent ou approuvent soient conformes aux valeurs et aux normes des droits de l'homme. De plus, pour le respect de ces valeurs et normes, ils ont le devoir de s'abstenir de tous propos homophobes et la responsabilité de les condamner publiquement. J'ai particulièrement apprécié que le Premier ministre albanais, Sali Berisha, ait qualifié d'inacceptables les réflexions négatives du vice-ministre de la Défense, Ekrem Spahiu.

61. Les responsables politiques LGBT devraient être visibles et promouvoir ouvertement l'égalité et la non-discrimination, également pour des motifs d'orientation sexuelle ou d'identité de genre. Cependant, la protection des droits humains des personnes LGBT ne devrait pas être la responsabilité exclusive des responsables politiques LGBT: il s'agit d'une question de droits de l'homme qui devrait être une source de préoccupation commune pour tous, y compris au-delà des clivages politiques.

31. Intervention de Sir Nicolas Bratza à la conférence de Varsovie, 19 mars 2013.

62. Au cours de la Conférence de Varsovie, la co-présidente de l'Intergroupe sur les droits LGBT du Parlement européen, Mme Ulrike Lunacek, a souligné le rôle important de ce forum en tant que groupe de pression. L'Intergroupe compte actuellement 153 parlementaires, qui s'attachent à faire progresser les droits LGBT dans le contexte du processus législatif de l'Union européenne et adoptent des positions communes sur les questions susceptibles d'avoir une incidence sur les droits des personnes LGBT.

9. Discours de haine

63. Les atteintes à la liberté d'expression des personnes LGBT ne sont pas rares, et ce groupe n'est pas correctement protégé contre le discours de haine et l'incitation à l'hostilité, à la violence et à la discrimination. L'absence d'une protection satisfaisante s'explique également par les lacunes juridiques, vu qu'il n'existe pas de définition universellement acceptée du terme «discours de haine».

64. L'article 20, paragraphe 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) dispose que «[t]out appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi.» La Convention européenne des droits de l'homme ne comporte pas d'expression équivalente. Cependant, l'article 10 sur la liberté d'expression n'établit pas un droit absolu. Des restrictions sont possibles, notamment lorsque le discours ou d'autres expressions incitent à la xénophobie, à l'antisémitisme ou à des comportements similaires, étant donné qu'un tel discours est incompatible avec les valeurs proclamées et garanties par la Convention[32].

65. A ce jour, la Cour européenne des droits de l'homme n'a traité qu'une seule affaire concernant spécifiquement le discours de haine et l'orientation sexuelle. Dans l'affaire *Vejdeland et autres c. Suède*[33], les demandeurs avaient été condamnés pour avoir distribué dans une école secondaire des tracts décrivant l'homosexualité comme un penchant sexuel déviant, qui a un effet moralement destructeur sur les fondements de la société et est responsable de la propagation du VIH-sida. La Cour a estimé que de telles affirmations constituaient des allégations graves et préjudiciables, mêmes si elles n'étaient pas un appel direct à des actes haineux, et que la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle était aussi grave que la discrimination fondée sur la race, l'origine ou la couleur. La Cour a conclu qu'il n'y avait pas eu de violation de l'article 10, vu que l'ingérence dans l'exercice du droit des demandeurs à la liberté d'expression avait été raisonnablement jugée par les autorités suédoises comme nécessaire dans une société démocratique pour la protection de la réputation et des droits d'autres citoyens.

66. La Suède est un des rares pays qui intègrent explicitement le discours homophobe à la notion de crime de haine. Au nombre des autres pays figurent le Royaume-Uni, où la législation sur les crimes de haine a été modifiée en 2010 pour intégrer l'homophobie. En janvier 2012, cinq hommes ont été arrêtés en vertu de ces dispositions pour avoir distribué des tracts homophobes à caractère violent[34]. La même année, le Parlement maltais a adopté à l'unanimité les modifications nécessaires au Code Pénal pour punir plus sévèrement les infractions motivées par le genre, l'identité de genre, l'orientation sexuelle, l'appartenance ethnique et les convictions religieuses ou politiques[35].

67. La Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres et la Résolution 1728 (2010) de l'Assemblée invitent les Etats membres du Conseil de l'Europe à prendre des mesures appropriées pour lutter contre le discours de haine. Je pense qu'au-delà des campagnes de sensibilisation et d'information, il serait important d'introduire une référence claire à l'incitation à l'hostilité et à la violence contre les personnes LGBT dans les lois nationales sur le discours de haine.

68. A ce propos, je souhaiterais rappeler que lors de la conférence de Varsovie, Mme Barbora Bukovska, d'Article 19, a souligné que si le discours de haine homophobe et transphobe devrait être sanctionné par la loi, la sanction pénale ne devrait être envisagée qu'en dernier recours.

---

32. Commissaire aux droits de l'homme, «Discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe», «Restrictions are permitted on speech or other expressions which incite to xenophobia, anti-Semitism and the like as such speech is incompatible with the values proclaimed and guaranteed by the Convention», p. 57 (en anglais uniquement).
33. Requête n° 1813/07, arrêt du 9 février 2012 (définitif le 9 mai 2012).
34. www.telegraph.co.uk/news/uknews/law-and-order/9004998/Muslims-posted-nasty-and-frightening-anti-gay-leaflets-demanding-homosexuals-turn-or-burn.html.
35. www.icare.to/main.php?fr.

69. S'agissant de l'Union européenne, depuis 2008, une décision-cadre prévoit des peines spécifiques et plus sévères pour le discours et le crime racistes et xénophobes. En mars 2013, le Parlement européen a adopté une résolution sur l'intensification de la lutte contre le racisme, la xénophobie et les crimes inspirés par la haine, dans laquelle il a appelé la Commission européenne à ajouter l'homophobie et la transphobie à la liste des discours de haine et violence passibles de sanctions dans l'Union européenne[36].

10. Prévention de la violence homophobe et transphobe

70. Le harcèlement sur la base de l'identité de genre ou de l'orientation sexuelle réelle ou supposée constitue en Europe un problème sérieux, qui est aggravé par la sous-déclaration, le défaut de statistiques précises et l'absence de stratégies de prévention complètes.

71. Le 17 mai 2013, l'Agence des droits fondamentaux (FRA) de l'Union européenne a publié l'étude la plus complète sur la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe. Cette étude a été réalisée dans les 27 pays membres de l'Union et en Croatie au cours de la période 2010-2012, sur la base des 93 000 réponses reçues à un questionnaire en ligne. Voici un extrait de ses principales observations:

Extraits de l'étude FRA LGBT 2012

Discours de haine de la part de responsables politiques	En moyenne, pratiquement la moitié des personnes qui ont répondu estiment que les propos offensants à l'égard des personnes LGBT sont courants chez les responsables politiques, cette proportion allant de 93 % des répondants en Lituanie à 9 % aux Pays-Bas.
Violences ou menaces	58 % des personnes qui ont répondu indiquent que la dernière menace ou agression physique/sexuelle qu'elles ont subie dans les 12 mois précédant l'enquête était due exclusivement ou en partie au fait qu'elles étaient perçues comme LGBT. De plus, la moitié d'entre elles évitent certains lieux de peur d'être agressées, menacées ou harcelées parce qu'elles sont LGBT. Un quart des répondants (26 %) déclarent qu'ils ont été physiquement ou sexuellement agressés ou menacés pour une raison ou une autre, à leur domicile ou ailleurs, au cours des cinq dernières années. De plus, un sur dix (10 %) indique avoir été agressé ou menacé, toute raison confondue, au cours des 12 mois précédant l'enquête. Les personnes dont le genre ne «correspond» pas au sexe qui leur a été assigné à la naissance étaient deux fois plus nombreuses que celles dont le genre est conforme aux attentes de la société à déclarer qu'elles avaient subi des violences motivées par la haine au cours de l'année précédant l'enquête. Moins d'un cas sur cinq d'incidents violents motivés par la haine survenu aux répondants dans les 12 derniers mois (17 %) a été signalé à la police.
Dissimulation de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre	La grande majorité des répondants – 2 sur 3 (67 %) – indiquent qu'ils ont souvent ou toujours caché leur identité LGBT à l'école. Seuls 4 % ont toujours été clairs sur ce point lorsqu'ils étaient à l'école. Environ les deux tiers (63 %) ne révèlent pas leur orientation sexuelle ou leur identité de genre à la plupart des personnes qui font partie de leur entourage professionnel ou privé.
Discrimination	De tous les secteurs de la vie sociale couverts par l'enquête, le monde du travail est celui pour lequel les répondants indiquaient le plus souvent qu'ils s'étaient sentis personnellement discriminés en raison de leur statut de personne LGBT au cours de l'année précédant l'enquête. Une personne sur cinq (19 %) qui avait un emploi au cours de l'année précédant l'enquête a indiqué s'être sentie discriminée au travail parce qu'elle était LGBT. Il ressort régulièrement des réponses des personnes transgenre que leur environnement est moins tolérant à leur égard qu'à celui des personnes lesbiennes, gays et bisexuelles.

36. www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2013/03-14/0090/P7_TA-PROV(2013)0090_FR.pdf.

72. Je pense qu'il serait utile que le Conseil de l'Europe travaille en contact étroit avec la FRA et évalue la possibilité de collecter des données sur les 19 Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas couverts par l'étude de la FRA, selon la même méthodologie, ce qui permettrait d'avoir des données comparables pour tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

73. Des études et des recherches supplémentaires sont réalisées au niveau national. Ainsi, une étude menée en 2012 au Royaume-Uni par l'ONG Stonewall, en coopération avec l'Université de Cambridge, auprès de 1 600 élèves a montré que 55 % des jeunes personnes lesbiennes, gays ou bisexuelles étaient victimes d'un harcèlement homophobe à l'école. En outre, 96 % des élèves gays étaient la cible de remarques et expressions homophobes[37].

74. Dans une autre étude axée sur le monde du travail, intitulée «Living together», Stonewall a constaté qu'entre 2007 et 2012, au Royaume-Uni, 2,4 millions de personnes en âge de travailler ont été les témoins de harcèlement homophobe verbal; et 800 000, les témoins de harcèlement physique[38].

75. Des études montrent que les jeunes personnes LGBT ont une plus grande propension au suicide que l'ensemble de la population du même âge: le risque serait entre trois et quatre fois supérieur. Cette question a été étudiée en Norvège dès 2000: le «Programme pour la prévention du suicide» du Comité norvégien pour la santé *(Statens Helsetilsyn)* citait les jeunes gays et lesbiennes parmi les groupes à risque élevé (aucune stratégie spécifique n'a cependant été proposée pour réduire ce risque)[39]. Le taux de suicide chez les personnes transgenres est particulièrement élevé.

76. Qu'elle soit directement liée au suicide ou non, la violence homophobe et transphobe doit être combattue et la dimension LGBT doit être intégrée aux stratégies anti-harcèlement mises en place actuellement dans de nombreux pays d'Europe.

77. Stonewall travaille avec le secteur de l'enseignement au Royaume-Uni depuis 2005, en étroite coopération avec les collectivités locales et le gouvernement central et directement avec les écoles. Cette expérience a permis de dégager quelques facteurs clés de réussite, que Mme Jasmine O'Connor a mentionnés à la conférence de Varsovie, comme le fait d'impliquer toutes les parties concernées dans les programmes, qu'il s'agisse des enfants, élèves, enseignants ou autres membres du personnel éducatif, la distribution de supports matériels et ressources de formation adaptés, la formation du personnel scolaire à la réponse à apporter à l'homophobie et à la transphobie, et à la manière d'y réagir le cas échéant, l'intégration de la question de l'orientation sexuelle dans les programmes, la valorisation de personnalités gays exemplaires, l'implication des inspecteurs scolaires afin qu'ils prennent en compte les mesures de prévention du harcèlement adoptées par les écoles.

78. Comme l'a souligné Mme O'Connor, une approche concertée et cohérente donne des résultats. Les écoles participant au programme de Stonewall font état d'un recul du harcèlement homophobe: le pourcentage d'élèves déclarant avoir fait l'objet de harcèlement (55 %) a baissé par rapport aux 65 % de 2007; et deux fois plus d'élèves gays (50 % contre 25 % en 2007) indiquent que leur école désapprouve l'homophobie.

11. Plans d'action/stratégies

79. Ces dernières années, certains Etats membres du Conseil de l'Europe ont adopté des plans d'action/ stratégies spécifiques visant à lutter contre la discrimination à l'égard des personnes LGBT et contre l'homophobie et la transphobie.

80. En 2008, le Gouvernement norvégien a mis en œuvre un plan d'action interministériel pour les personnes LGBT, qui a ensuite été pris en compte pour l'élaboration d'autres plans[40]. En 2010, le gouvernement britannique a publié sa Stratégie pour l'égalité, intitulée *«Building a Fairer Britain»* («Construire une Grande-Bretagne plus juste»), et a adopté deux plans d'action: l'un sur la situation des personnes LGB (lesbiennes, gays et bisexuelles) et l'autre pour la promotion de l'égalité des transgenres. Ces plans d'actions prévoient des mesures qui visent à lutter contre la discrimination envers les personnes LGBT en toute circonstance, de l'école au lieu de travail, et à soutenir les familles LGBT et la société civile. Le

37. The School Report – The experiences of gay young people in Britain's schools in 2012, Stonewall/Université de Cambridge, 2012 [Rapport sur les écoles – L'expérience des jeunes homosexuels dans les écoles britanniques en 2012]: www.stonewall.org.uk/documents/school_report_2012%282%29.pdf.
38. Informations communiquées à la conférence de Varsovie par Mme Jasmine O'Connor, Stonewall.
39. http://rhpeo.net/ijhp-articles/e-proceedings/nordic97/44.htm.
40. www.regjeringen.no/upload/BLD/Handlingsplaner/Hpl_lhbt_september_2008.pdf.

Gouvernement britannique s'est aussi engagé à promouvoir l'égalité des personnes LGBT au-delà des frontières nationales et à veiller à la mise en œuvre, au Royaume-Uni, de la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre[41]. En janvier 2013, la Belgique a introduit un plan d'action interfédéral sur la violence homophobe et transphobe[42].

81. L'Unité LGBT du Conseil de l'Europe coopère actuellement avec les gouvernements de six Etats membres (Albanie, Italie, Lettonie, Monténégro, Pologne et Serbie) pour soutenir leurs efforts visant à développer des politiques intersectorielles efficaces sur des thèmes LGBT, à renforcer les droits fondamentaux des personnes LGBT et à lutter contre la discrimination sur la base de l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Dans quatre de ces Etats membres, des plans d'action/stratégies ont été mis au point. Le projet, qui est piloté par une unité spéciale en charge des questions LGBT, s'étalera sur une durée totale de 28 mois, soit jusqu'à la fin de 2013.

82. J'ai préparé un tableau décrivant le plan d'action interministériel qui a été lancé par la France en 2012. Il constitue, à mes yeux, un modèle dont devraient s'inspirer les autres Etats membres du Conseil de l'Europe[43].

Points essentiels du plan d'action de 2012 en France

Domaine	Objectifs/domaines cibles	Mesures spécifiques
Violence	Amélioration de la collecte de données	
	Amélioration du recueil des plaintes.	S'assurer que les formulaires utilisés par la police incluent des questions spécifiques sur les motifs et leur relation avec l'orientation sexuelle ou l'identité de genre de la victime (sachant que cela constitue une circonstance aggravante dans le contexte des procédures judiciaires).
	Formation des policiers, autres membres des services répressifs et personnels de santé.	
	Lancement d'une campagne d'information sur les droits des victimes de violence homophobe et transphobe.	
	Renforcement de l'efficacité du droit pénal.	Attention spéciale aux délits homophobes et transphobes en milieu pénitentiaire; préparation d'outils d'enseignement et de formation destinés aux programmes de «réhabilitation» pour les auteurs de tels délits; imposition d'une «réhabilitation» obligatoire pour les auteurs de tels délits en substitution à une peine d'emprisonnement.
Jeunesse	Réintroduction de l'éducation sexuelle dans les écoles. Elle inclura des informations sur l'homosexualité.	
	Amélioration de la surveillance et de la prévention de la violence homophobe et transphobe à l'école.	Mesures spéciales en matière de prévention des suicides chez les jeunes LGBT; organisation d'une campagne d'information dans les écoles.
	Renforcement de l'actuelle Charte contre l'homophobie dans le sport, qui a déjà été signée par l'ensemble des fédérations sportives françaises.	
	Amorce, avec les principales chaînes de télévision, d'une réflexion visant à identifier les moyens par lesquels celles-ci contribueront à la lutte contre les préjugés homophobes.	
Discriminations au quotidien	Mesures relatives à la discrimination homophobe au travail.	Prise en considération de l'homophobie par les inspecteurs du travail.

41. www.homeoffice.gov.uk/publications/equalities/lgbt-equality-publications/lgbt-work-plan?view=Binary.
42. www.milquet.belgium.be/fr/pr%C3%A9sentation-du-plan-d%E2%80%99action-interf%C3%A9d%C3%A9ral-de-lutte-contre-les-discriminations-homophobes-et.
43. http://femmes.gouv.fr/wp-content/uploads/2012/11/violence_v5+_06-2011.pdf.

Domaine	Objectifs/domaines cibles	Mesures spécifiques
	Egalité pour les agents de l'administration publique.	Extension aux salariés «pacsés» (c'est-à-dire ayant contracté un partenariat civil) des droits à congés accordés aux salariés à l'occasion de la célébration de leur mariage.
	Personnes âgées.	Formation des personnels de santé contre l'homophobie.
	Personnes transgenre.	Simplification des procédures administratives; la France soutiendra les efforts visant à obtenir un retrait du «transsexualisme» de la liste des maladies mentales établie par l'Organisation Mondiale de la Santé.
Action internationale	Parvenir à la dépénalisation universelle de l'homosexualité.	
	Garantie du plein respect des droits de l'homme des personnes LGBT.	
	Dans le contexte de la reconnaissance du statut de réfugié des personnes LGBT qui sont persécutées dans leur pays en raison de leur orientation sexuelle et identité de genre.	

12. Droit à la vie familiale

83. Si divers problèmes peuvent être soulevés en ce qui concerne la liberté d'expression et de réunion et la protection contre l'homophobie et la transphobie, il convient de souligner que des mesures importantes ont été prises dans plusieurs pays membres du Conseil de l'Europe pour garantir que les personnes LGBT ne soient pas l'objet de discriminations en ce qui concerne leur droit de fonder une famille, que ce soit par l'institution de nouvelles formes de partenariat reconnu ou par l'ouverture du mariage civil aux couples de même sexe.

84. En novembre 2012, la Cour constitutionnelle espagnole a confirmé la légalité du mariage homosexuel. Un recours dénonçant une atteinte à la Constitution, au motif que cette dernière définirait le mariage uniquement comme l'union entre un homme et une femme, avait été déposé quelques mois après l'adoption de cette loi en 2005. La Cour a rejeté ce recours par huit voix contre trois.

85. En juin 2012, le Danemark a remplacé sa législation sur le partenariat civil par une nouvelle loi sur le mariage pour les personnes du même sexe.

86. En France, un projet de loi sur le mariage et l'adoption par des couples homosexuels a été approuvé par le parlement en 2013. Des manifestations à grande échelle ont été organisées par les partisans de cette proposition, mais aussi par ses détracteurs, ce qui met en lumière que la société est très partagée sur ce sujet. Il importe de rappeler que le mariage pour tous représentait un élément important du programme politique qui a conduit à l'élection du Président Hollande.

87. A la suite d'une consultation publique sur la manière d'appliquer le mariage civil aux couples de même sexe (dénommé aussi «mariage égal») en Angleterre et au pays de Galles, le gouvernement conservateur a proposé début 2013 un projet de loi, qui a été approuvé à une large majorité par la Chambre des communes.

88. D'autres pays avancent aussi vers une reconnaissance des couples de même sexe. Ainsi le Premier ministre de la Croatie, M. Zoran Milanović, s'est-il exprimé à plusieurs occasions en faveur d'une proposition de loi allant dans ce sens, notamment devant l'Assemblée parlementaire. Récemment, le vice-Premier ministre irlandais a lui aussi déclaré que le temps est venu pour son pays d'autoriser le mariage des couples de même sexe[44]. En avril 2013, la convention constitutionnelle irlandaise a soutenu des propositions en faveur du mariage entre personnes de même sexe à une très forte majorité[45].

89. Les familles LGBT de fait, y compris celles qui ont des enfants, connaissent des situations difficiles lorsque le couple sur lequel elles reposent n'est pas reconnu en droit, notamment en ce qui concerne les droits de propriété, la séparation, les pensions alimentaires et la succession. Au cours de la conférence de

44. «Irish deputy Prime Minister calls for same-sex marriage referendum», BBC, 13 novembre 2012: www.bbc.co.uk/news/world-europe-20310701.
45. «Constitutional Convention backs extension of marriage rights to same-sex couples», *Irish Times*, 14 avril 2013: www.irishtimes.com/search/search-7.1213540?tag_company=Marriage Equality&article=true.

Varsovie, Mme Polina Savchenko, Directrice par intérim d'une association locale de Saint-Pétersbourg, a très bien expliqué comment le climat d'hostilité et de préjugés contre les personnes LGBT expose également leurs enfants au risque de stigmatisation, violence et violations des droits de l'homme.

90. Il convient, à mon avis, de trouver un consensus général sur le principe que les enfants de parents LGBT ne devraient pas être privés de leurs droits ou être victimes de discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre de leurs parents. Par ailleurs, je suis très satisfait du récent arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, dans lequel elle a statué que l'impossibilité d'accès à l'adoption co-parentale pour les couples homosexuels est discriminatoire par rapport à la situation des couples hétérosexuels non mariés[46].

13. Efforts multilatéraux en cours

91. Avant de conclure ce rapport, je souhaiterais mentionner brièvement les activités que le Conseil de l'Europe mène actuellement dans le domaine de la lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et sur l'identité de genre, activités qui témoignent de l'engagement de l'Organisation en faveur du respect des droits de l'homme pour tous.

– En octobre 2011, le Conseil de l'Europe a créé une Unité en charge des questions LGBT au sein de la Direction des droits de l'homme et de la lutte contre la discrimination. Ses principaux objectifs sont de mettre en œuvre la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, notamment par le biais du projet LGBT, de faire accepter par tous cette lutte à l'intérieur et à l'extérieur du Conseil de l'Europe et d'organiser des manifestations et des activités relatives à la situation des personnes LGBT en Europe.

– Une évaluation de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2010)5 a été adoptée en mars 2013 par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH). Trente-neuf Etats membres ont répondu à un questionnaire sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la recommandation. Le CDDH a formulé des recommandations au Comité des Ministres en vue de nouvelles actions à mener par le Conseil de l'Europe.

– La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), l'organe du Conseil de l'Europe chargé du suivi des problèmes de racisme, de xénophobie, d'antisémitisme, d'intolérance et de discrimination fondée sur les origines ethniques, la nationalité, la couleur, la religion et la langue dans les 47 Etats membres, a décidé de traiter de la violence et du discours de haine homophobe et transphobe dans les rapports sur les pays qu'elle publiera dans les cinq prochaines années dans le cadre de son 5e cycle.

– Le 17 mai 2013, le Mouvement contre le discours de haine – campagne de la jeunesse du Conseil de l'Europe pour les droits de l'homme en ligne – a lancé sa première Journée d'action européenne à l'occasion de la Journée internationale contre l'homophobie. L'initiative visait à combattre le discours de haine homophobe et transphobe en ligne et à sensibiliser à ces questions.[47]

92. L'attention accrue que le Conseil de l'Europe porte au problème de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre va de pair avec la prise de conscience croissante, au niveau international, de l'atteinte majeure aux droits de l'homme que constitue cette discrimination et avec une volonté politique plus ferme de la combattre.

93. En 2011, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a examiné, pour la première fois, un rapport de la Haut-Commissaire, Mme Navi Pillay, qui établissait l'existence de violations très répandues des droits de l'homme à l'encontre des personnes LGBT dans le monde, notamment des crimes de haine, la criminalisation de l'homosexualité et la discrimination[48].

94. En mars 2013, le Gouvernement français a organisé une conférence sur les discriminations et les violences commises contre les personnes LGBT en Europe et sur les moyens de les combattre[49]. Cette conférence s'inscrivait dans un processus mondial de consultations mené sur plusieurs continents. Une

---

46. http://human-rights-convention.org/2013/02/19/cour-europeenne-des-droits-de-lhomme-arret-contre-lautriche/?lang=fr.
47. www.nohatespeechmovement.org.
48. www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=27164&Cr=homosexuel&Cr1=&Kw1=gay&Kw2=&Kw3=#.UZUW_5xqNnU. Le rapport est disponible sur www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-41_fr.pdf.

conférence mondiale synthétisant les principales conclusions s'est tenue à Oslo les 15 et 16 avril 2013. Enfin, le 17 mai, Journée internationale contre l'homophobie, le Gouvernement néerlandais a organisé une grande manifestation sur la situation des personnes LGBT, qui coïncidait avec le lancement de l'enquête de la FRA mentionnée plus haut.

14. Conclusions et recommandations

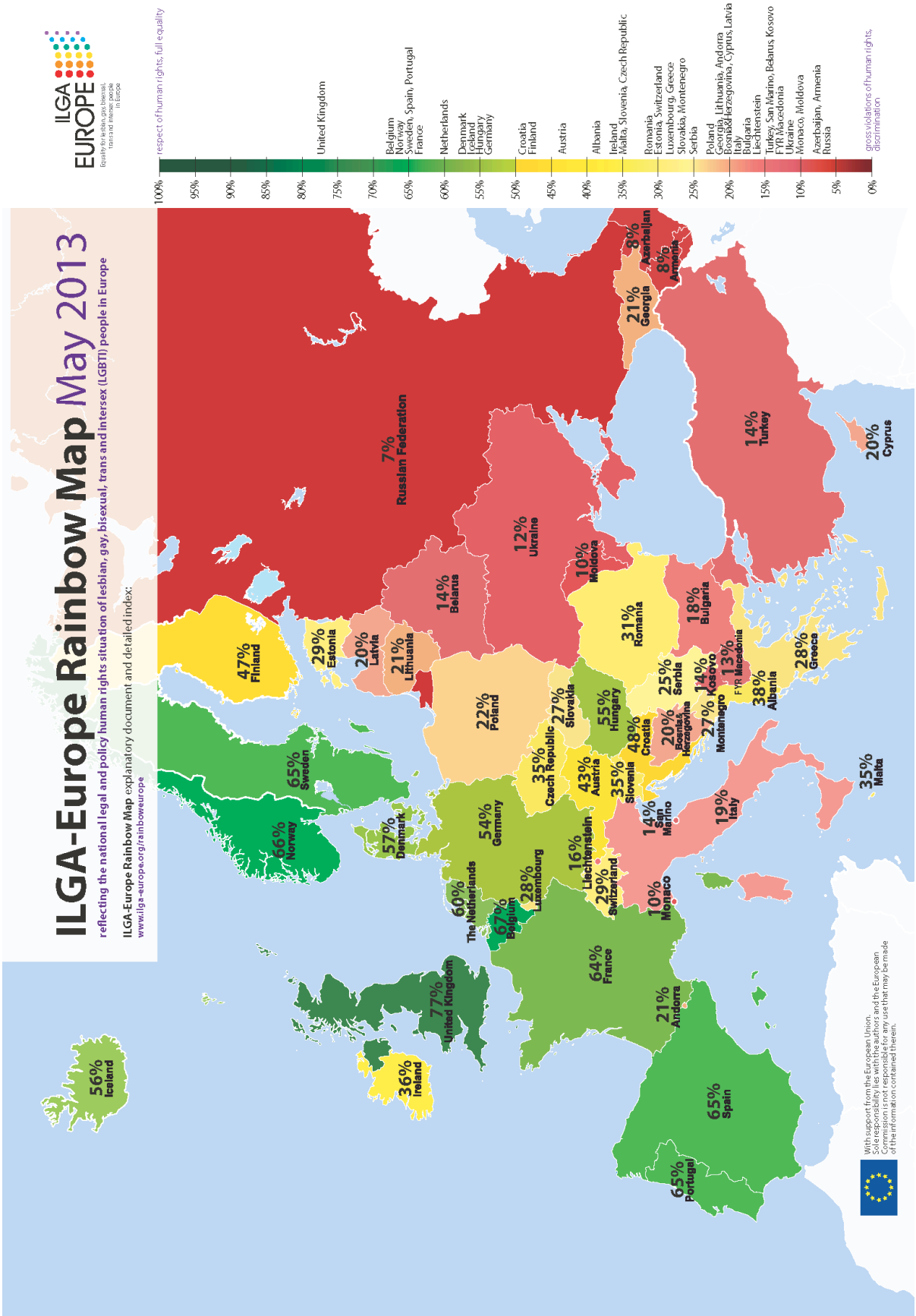
95. La vue d'ensemble des faits nouveaux survenus dans les Etats membres du Conseil de l'Europe depuis l'adoption de la Résolution 1728 (2010) par l'Assemblée est contrastée. Dans certains pays, il y a eu des avancées notables et une volonté politique claire d'agir contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Cela s'est traduit par l'introduction de plans d'action et de stratégies pour promouvoir l'égalité et lutter contre la discrimination, l'homophobie et la transphobie, par la reconnaissance ou le renforcement des droits des personnes LGBT dans le domaine de l'adoption, des partenariats civils et du mariage, ainsi que par l'introduction de mesures plus énergiques contre le discours et la violence homophobes et transphobes.

96. Cependant, dans le même temps, on assistait à un recul inquiétant dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe en ce qui concerne le respect de la liberté de réunion et d'expression, avec l'introduction de lois et projets de loi sur l'interdiction de la «propagande homosexuelle». A cet élément récent s'ajoutent des atteintes répétées au droit d'organiser des manifestations pacifiques – en particulier les marches des fiertés – et le défaut de protection satisfaisante des manifestants par les autorités. Ce qui est également inquiétant dans ce contexte est que certains hommes politiques et autres personnalités dépositaires d'une autorité expriment leur hostilité vis-à-vis des personnes LGBT en des termes tranchés et véhéments, tenant un type de discours à la limite du discours de haine homophobe.

97. Dans ce rapport, j'ai tenté de souligner que la question de la non-discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre évolue depuis plusieurs décennies. Dans les instruments de droits de l'homme des Nations Unies et du Conseil de l'Europe, cette question est en train d'émerger de la formule non limitative «ou toute autre situation» pour devenir un motif explicite de discrimination à part entière. Une évolution similaire prend forme au niveau national. La société et la classe politique prennent de plus en plus conscience que la discrimination sur la base de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre est une question importante, un problème majeur de droits de l'homme qui doit être traité de manière ouverte et urgente. Cela étant, l'évolution de la société prend du temps.

98. Dans mon introduction, j'ai indiqué que la question de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre est un sujet de «controverse» entre les Etats membres du Conseil de l'Europe. En réalité, la question se caractérise par une forte dimension commune: tous les Etats membres du Conseil de l'Europe partagent le même héritage de préjugés et d'hostilité à l'endroit des personnes LGBT; et ils partagent les mêmes obligations en matière de droits de l'homme, à savoir celles définies par la Convention européenne des droits de l'homme. Ce qui pourrait, de prime abord, ressembler à un clivage – entre certains Etats qui vont de l'avant et d'autres qui sont à la traîne ou reculent – est en fait plutôt une différence de rythme dans un processus historique.

99. Il incombe à l'Assemblée parlementaire, et au Conseil de l'Europe dans son ensemble, d'accompagner ce processus et d'éviter que les préjugés et l'hostilité contre les personnes LGBT soient légitimés par le discours politique et cristallisés dans des législations nationales.

49. www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/droits-de-l-homme/actualites-et-evenements-sur-le/actualites-2013-sur-le-theme-des/article/conference-sur-les-droits-des.

Annexe – ILGA-Europe Rainbow Map, mai 2013