



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Strasbourg, 9 février 2009

CommDH(2009)7  
Original : anglais

**Contribution du Commissaire aux droits de l'homme  
aux travaux du Comité d'experts sur la discrimination  
fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre  
(DH-LGBT)**

## A. Observations générales

1. Cette contribution vise à donner au DH-LGBT un aperçu rapide des observations et des activités du Commissaire en matière de lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, y compris l'homophobie et la transphobie.
2. Le Commissaire constate que les personnes lesbiennes, gay, bisexuelles et transgenres (LGBT) restent exposées à la discrimination, à la violence et aux préjugés dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe en raison de leur orientation sexuelle et de leur identité de genre ou de la perception qu'en ont les autres, mais aussi, plus généralement, à l'homophobie et à la transphobie. Beaucoup d'hommes politiques, de personnalités influentes et de chefs religieux tiennent un discours d'intolérance, voire d'incitation à la haine. Cependant, l'homophobie et la transphobie suscitent trop peu de réactions. Le Commissaire considère ces problèmes comme des domaines d'action prioritaire de son bureau. Les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre sont pour lui une source de préoccupation qu'il ne manque jamais d'évoquer dans le cadre du dialogue qu'il entretient avec les Etats membres du Conseil de l'Europe.
3. La Commissaire observe que contrairement à la race, à l'égalité hommes-femmes ou au handicap par exemple, *l'orientation sexuelle* et *l'identité de genre* ne sont pas mentionnées explicitement dans les traités européens ou internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il estime qu'en tant qu'organisation régionale des droits de l'homme, le Conseil de l'Europe a un rôle moteur à jouer pour établir des normes claires dans ce domaine et les faire appliquer. Il accueille donc avec satisfaction les décisions du Comité des Ministres d'intensifier la lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, dont découle le mandat du DH-LGBT chargeant ce comité d'« élaborer une recommandation sur les mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, à assurer le respect des droits de l'homme des personnes lesbiennes, gay, bisexuelles et transgenres et à promouvoir la tolérance à leur égard ». Il note que les décisions du Comité des Ministres contiennent un message adressé à tous les comités du Conseil de l'Europe participant à la coopération intergouvernementale les invitant à accorder l'attention nécessaire, dans le cadre de leurs activités actuelles et à venir, au fait que les Etats membres doivent prévenir et réparer toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, ainsi qu'à proposer des activités spécifiques visant à renforcer l'égalité des droits et l'égalité de dignité des personnes LGBT, et à combattre les attitudes discriminatoires qui existent à leur égard dans la société.
4. En l'absence d'instrument reconnaissant explicitement l'orientation sexuelle et l'identité de genre, le Commissaire s'appuie sur l'application non discriminatoire des traités existants en matière de droits de l'homme, notamment la Convention européenne des droits de l'homme dont l'article 14 interdit toute forme de discrimination dans l'exercice des droits et des libertés qu'elle garantit et son protocole n° 12. L'orientation sexuelle et l'identité de genre ne sont certes pas mentionnées explicitement comme des motifs de discrimination mais le rapport explicatif du protocole précise que ce dernier interdit la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Le caractère non exhaustif de la liste des motifs figurant dans le protocole et la jurisprudence de la Cour en la matière peuvent laisser penser qu'il en va de même pour l'identité de genre.
5. Le Commissaire note que, dans des arrêts importants, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que les relations sexuelles entre adultes consentants du même sexe en privé ne devaient pas être érigées en infraction. Elle a également estimé qu'il ne devait pas y avoir de discrimination dans la fixation de l'âge requis pour consentir à des relations sexuelles, que les homosexuels ont le droit d'être incorporés dans les forces armées, que les personnes LGBT et leurs organisations ont le même droit à la liberté de réunion pour organiser des marches des fiertés quiconque, que les partenaires de même sexe devraient avoir les mêmes droits que les autres couples en matière de transmission de bail, que l'orientation sexuelle ne saurait être un motif de discrimination en matière de garde d'enfants, que le changement de sexe sur les

documents d'identité devrait être autorisé pour les personnes transgenres et que les Etats ne peuvent exercer de discrimination contre un candidat à l'adoption en invoquant uniquement en son orientation sexuelle.

6. Le Commissaire se félicite des travaux menés par d'autres organes du Conseil de l'Europe pour lutter contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et, dans une moindre mesure, l'identité de genre. Il note en particulier les recommandations de l'Assemblée parlementaire au Comité des Ministres Rec 924 (1981) relative à la discrimination à l'égard des homosexuels, Rec 1117 (1989) relative à la condition des transsexuels, Rec 1470 (2000) sur la situation des gays et des lesbiennes et de leurs partenaires en matière d'asile et d'immigration dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, Rec 1474 (2000) sur la situation des lesbiennes et des gays dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et Rec 1635 (2003) sur les lesbiennes et les gays dans le sport. Il attend avec intérêt le rapport sur la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre auquel travaille actuellement la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire. Il note aussi la Recommandation 211 (2007) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur la liberté d'expression et d'assemblée pour les lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres. Enfin, l'action de la Direction générale de l'éducation, de la culture et du patrimoine, de la jeunesse et du sport recueille son assentiment, en particulier les activités réalisées et les matériels publiés dans le cadre de la campagne « Tous différents tous égaux », et le manuel Repères qui propose des outils concrets pour promouvoir l'égalité et le respect des personnes LGBT.
7. Le Commissaire note également qu'à l'échelle mondiale, la lutte contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre a beaucoup évolué récemment. Il salue tout particulièrement les Principes de Yogyakarta sur l'application de la législation internationale des droits humains en matière d'orientation sexuelle et identité de genre, dans lesquels il voit un outil important répertoriant les obligations faites aux Etats pour respecter, protéger et appliquer les droits fondamentaux de chacun indépendamment de son orientation sexuelle ou de son identité de genre. Il trouve également utile la Déclaration relative aux droits de l'homme et à l'orientation sexuelle et l'identité de genre, présentée le 18 décembre 2008 devant l'Assemblée générale des Nations Unies avec le soutien de 66 Etats dont une grande majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe (41). Il juge tout aussi opportune la résolution intitulée « Droits de la personne, orientation sexuelle et identité de genre » adoptée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Etats américains le 3 juin 2008.
8. Il souligne l'importance de la coopération entre le Conseil de l'Europe et d'autres organisations intergouvernementales pour lutter contre l'homophobie et la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre. A cet égard, il se félicite des rapports annuels de l'OSCE sur les crimes haineux, du rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne « «Homophobie et discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans les Etats membres de l'Union européenne » et, enfin, du soutien de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et du travail accompli dans le cadre des Procédures spéciales et par les organes conventionnels des Nations Unies.

## B. Problèmes de droits de l'homme intéressant le Commissaire

9. Certains Etats membres du Conseil de l'Europe imposent des restrictions injustifiées qui portent atteinte à la liberté de réunion et d'association des personnes LGBT et de leurs organisations. Beaucoup de festivals des fiertés homosexuelles sont interdits ou doivent faire face à de violentes manifestations d'hostilité. A cela s'ajoute parfois le fait que la police n'assure pas la protection à laquelle ont droit les participants. L'hostilité à l'égard des marches des fiertés LGBT est encore une réalité dans beaucoup de villes européennes aujourd'hui. Certaines organisations LGBT ont des problèmes pour se faire enregistrer dans des Etats membres du Conseil de l'Europe ; dans d'autres cas leur existence est contestée devant les tribunaux.

10. Dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, les personnes LGBT ne sont pas protégées par la législation antidiscrimination ou celle contre les infractions inspirées par la haine car l'orientation sexuelle et l'identité de genre ne sont pas explicitement définies comme des motifs de discrimination.
11. De manière récurrente, on assiste à des infractions et à des actes de violence motivés par la haine envers les personnes LGBT, qui n'entraînent pas de réaction appropriée des forces de l'ordre. Les défenseurs des droits de l'homme qui travaillent pour les droits des personnes LGBT sont parfois la cible d'actes inspirés par la haine. Leur statut de défenseurs des droits de l'homme n'est pas toujours reconnu. Le Commissaire, qui a été informé de plusieurs cas de réactions agressives, voire de menaces de mort, contre des militants LGBT, s'en inquiète.
12. La plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ne disposent pas de programmes éducatifs bien établis visant à encourager la tolérance, le respect et une meilleure connaissance des questions relatives aux personnes LGBT – ni à l'école, ni pour les fonctionnaires ou les services chargés de l'application de la loi. Il convient donc de s'inspirer des *bonnes pratiques* des Etats membres ayant mis en place de tels programmes.
13. Dans différents Etats membres, les personnes LGBT font face à des arrestations arbitraires et à d'autres pratiques abusives de la part des services répressifs. Elles subissent un chantage, des pressions ou doivent payer des pots-de-vin pour empêcher que l'on fasse des révélations sur elles à leurs familles, collègues et amis. Les personnes transgenres sont particulièrement vulnérables à cet égard dans certains pays.
14. Dans la plupart des Etats membres, les couples de même sexe ne sont pas reconnus juridiquement. Le Commissaire estime pourtant cela nécessaire pour leur garantir les mêmes droits qu'aux couples hétérosexuels, notamment en ce qui concerne la sécurité sociale, le regroupement familial, la succession, l'emploi et les pensions. Le Commissaire est préoccupé par les propositions récentes de certains Etats membres de modifier leur constitution pour y introduire une disposition interdisant le mariage entre personnes de même sexe.
15. La situation des personnes transgenres inquiète par ailleurs vivement le Commissaire. La difficulté de faire reconnaître légalement leur nouveau genre, les problèmes d'accès aux soins de santé, le fort taux de chômage et les agressions motivées par la haine ne sont que quelques-uns des problèmes auxquels elles doivent faire face. Le Commissaire insiste sur la nécessité pour tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, les organisations des droits de l'homme et les organes de protection de ces droits, y compris les Structures nationales des droits de l'homme (SNDH), d'accorder une importance accrue et plus systématique aux atteintes aux droits fondamentaux des personnes transgenres. Il est aussi indispensable de collecter d'urgence davantage d'informations fiables sur la situation de ces personnes du point de vue des droits de l'homme, plus particulièrement sur les conditions dans lesquelles vivent certaines catégories d'entre elles (adolescents, personnes âgées, réfugiés et demandeurs d'asile).

### C. Activités du Commissaire concernant les personnes LGBT

16. Pour disposer d'informations sur la situation des personnes LGBT complètes et utiles à son travail d'évaluation du respect des droits fondamentaux, le Commissaire rencontre régulièrement les représentants des organisations LGBT au cours de ses missions ou à Strasbourg.
17. Il a fait part de ses principales préoccupations dans ses rapports complets sur les pays ainsi que dans ses points de vue (ci-joints) : [« Les Gay Prides doivent être autorisées et protégées »](#) (24 juillet 2006), [« Les politiques homophobes sont lentes à disparaître »](#) (16 mai 2007), [« Il est](#)

[temps de reconnaître que les principes des droits de l'homme s'appliquent également à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre](#) » (14 mai 2008) et [« Ne tolérons plus la discrimination à l'encontre des transgenres »](#) (5 janvier 2009).

18. Au mois d'octobre 2008, le Commissaire Hammarberg était le principal intervenant de la conférence annuelle d'ILGA-Europe « Penser globalement, agir localement », à Vienne, qui a rassemblé 230 participants de 40 pays. Dans son [discours](#), il a souligné l'importance qu'il y avait à appliquer de manière non discriminatoire les traités et conventions existants en matière de droits de l'homme en l'absence d'un instrument spécifique reconnaissant que l'orientation sexuelle et l'identité de genre ne sauraient être des motifs de persécution et de discrimination des personnes LGBT. Il s'est également dit préoccupé par l'application insuffisante des normes des droits de l'homme aux niveaux national et local.
19. Dans le cadre de la réunion annuelle des personnes de contact des SNDH, une séance de travail a été consacrée au rôle que ces structures pourraient jouer dans la lutte contre l'homophobie et la discrimination fondée sur l'identité de genre et l'orientation sexuelle. Cette séance visait à renforcer la connaissance qu'ont les SNDH de ce qui concerne l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans les normes en matière de droits fondamentaux. L'objectif était de les aider à effectuer un suivi constant du respect par les autorités de cet aspect particulier des normes internationales et européennes des droits de l'homme. Le bureau du Commissaire a fait part de son intérêt pour une collaboration étroite avec les médiateurs et les institutions nationales des droits de l'homme en vue de définir des moyens concrets d'intégrer dans leur travail les problèmes auxquels font face les personnes LGBT.
20. Le bureau du Commissaire était représenté lors du deuxième Conseil Transgenre européen (Berlin, mai 2008). Dans le prolongement de cette réunion, le Commissaire a invité tous les experts à se rencontrer à Strasbourg pour évoquer les problèmes spécifiques mettant en jeu les droits fondamentaux des personnes transgenres. Le Commissaire compte s'appuyer sur les résultats de la réunion avec les experts pour rédiger un *document thématique sur les droits fondamentaux des personnes transgenres*.
21. En 2008, le bureau du Commissaire a participé à plusieurs réunions d'experts organisées par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne qui prépare une étude sur l'homophobie et la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans les Etats membres de l'UE. Le Commissaire insiste sur la nécessité de collecter systématiquement un grand nombre de données et d'informations objectives et fiables sur les actes homophobes et les manifestations d'homophobie, et sur la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans [l'ensemble](#) des 47 Etats membres. Dans cette perspective, il propose de réaliser une étude complémentaire sur les 20 Etats du Conseil de l'Europe non-membres de l'UE afin de publier un rapport comparatif complet sur la politique à adopter, portant à la fois sur les aspects sociologiques et juridiques de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe.