

Analyses thématiques de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe sur des mesures pour combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre

## CRIMES DE HAINE ET AUTRES INCIDENTS MOTIVÉS PAR LA HAINE EN RAISON DE L'ORIENTATION SEXUELLE, DE L'IDENTITÉ DE GENRE OU DES CARACTÉRISTIQUES SEXUELLES EN FRANCE

### RAPPORT NATIONAL

JANVIER 2023

*Les opinions exprimées dans cet ouvrage n'engagent que leur(s) auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement la politique officielle du Conseil de l'Europe.*

*Ce rapport a été préparé pour le Conseil de l'Europe par Flora Bolter en collaboration avec Stéphanie Cramer Marsal.*

## Résumé analytique

La France a engagé une série d'actions soutenues en faveur de l'égalité des droits pour les personnes LGBTI+ depuis les années 2000. Elle s'est dotée d'un cadre législatif dense et évolutif s'agissant des crimes et incidents de haine anti-LGBTI+ incluant une large gamme d'atteintes qui prévoient une incrimination spécifique liée au mobile discriminatoire ainsi que la possibilité plus générale d'appliquer une circonstance aggravante sur la base des critères prohibés d'orientation sexuelle et d'identité de genre. Un plan national d'actions pour l'égalité des droits, contre la haine et les discriminations anti-LGBT+ (2020-2023), le deuxième de ce genre, vise à mobiliser l'ensemble des nombreuses parties prenantes, y compris au niveau territorial à travers des financements dédiés. Les actions du milieu associatif sont clés dans de nombreux domaines comme la sensibilisation, la formation et l'aide aux victimes. Les institutions publiques ont choisi de s'appuyer largement sur les associations pour co-construire, mettre en œuvre et aider à évaluer les actions entreprises.

En dépit des mesures engagées, les enquêtes nationales de victimation montrent que le niveau de violence anti-LGBTI reste élevé (en 2019, 55% des personnes LGBT rapportent avoir subi des violences liées à leur orientation sexuelle ou identité de genre au cours de leur vie) et que relativement peu de victimes de menaces ou de violences LGBTI-phobes portent plainte (20% des victimes en moyenne pour les crimes et délits). Selon l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, le lien de confiance entre les personnes LGBTI et la police est plus faible que la moyenne européenne.

La complexité du cadre législatif, l'accumulation des structures, les approches différentes d'un ressort à l'autre sur les suites à donner par les tribunaux aux violences anti-LGBTI, ainsi que la faiblesse des moyens humains et matériels de la justice en général nuisent fortement à l'efficacité de l'action publique. Les victimes LGBTI+ sont confrontés à la complexité et à la faible lisibilité de l'arsenal législatif, ainsi qu'à un accompagnement des victimes inégal entre territoires, et qui ne prend encore que trop peu en compte la situation des personnes LGBTI. Une approche éparpillée voire dissonante caractérise l'approche institutionnelle, même si de considérables efforts de synergie ont été faits comme avec l'institution de pôles anti-discrimination et de comités opérationnels de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBTI (CORAH) au niveau territorial.

La France publie annuellement le nombre de plaintes enregistrées pour violence anti-LGBTI, et différentes plateformes recensent les suites pénales données aux plaintes et signalements, de manière encore trop distincte pour permettre une vue d'ensemble du parcours des plaintes. Un travail de rapprochement des services concernés, en cours, devrait permettre de rapprocher ces observations. Les données existantes concernent essentiellement la France hexagonale et très rarement les Outre-Mer. De nombreuses études et enquêtes de victimation relatives aux expériences de vie des personnes LGBT ont été publiées, même si elles sont irrégulières.

Il n'existe actuellement pas de directive nationale consolidée concernant les détenus LGBTI, les mesures pour garantir leur sécurité et dignité dépendant largement du chef d'établissement pénitentiaire. En pratique, une stratégie d'invisibilisation des personnes LGBTI semble prédominer pour prévenir les violences. Il n'existe pas de formation spécifique du personnel pénitentiaire. Un référentiel et des formations adaptées sont en cours de finalisation et devraient permettre une amélioration en ce domaine.

Les recommandations du présent rapport s'articulent autour de mesures transversales : inscription des caractéristiques sexuelles parmi les critères prohibés ; concertation large pour pérenniser l'action des

associations et la généralisation des pratiques qui en sont issues. D'autres recommandations spécifiques visent à mieux gérer la complexité institutionnelle et permettre un meilleur accès des acteurs et des victimes au droit et aux institutions. Des mesures devraient également être prises pour affiner la statistique publique en distinguant les motifs liés à l'orientation sexuelle et l'identité de genre et rapprocher les différentes méthodologies existantes. Une codification des mesures permettant de préserver la dignité et la santé et la prévention des personnes LGBTI, ainsi que de prévenir les violences à leur égard dans les lieux de privation de liberté serait nécessaire, de même qu'une plus grande concertation avec le milieu associatif LGBTI s'agissant de campagnes de sensibilisation.

## Introduction

### A. Contexte de la revue thématique de la Recommandation CM/Rec(2010)5

Le présent rapport fait partie d'un projet pilote visant à réaliser des analyses thématiques de la mise en œuvre 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<sup>1</sup> dans plusieurs États membres du Conseil de l'Europe<sup>2</sup>.

Ce projet pilote a été initié par le Conseil de l'Europe au début de l'année 2021. Il vise à soutenir les efforts engagés pour faire avancer le dialogue à l'échelon national sur certains enjeux jugés importants pour la réalisation des droits humains des personnes LGBTI. Outre la France, à ce jour, l'Albanie et la Roumanie se sont portées volontaires pour participer à cet examen thématique et profiter de cette opportunité pour faire progresser leur processus national de réforme.

### B. Portée du rapport

Recommandation CM Rec(2010)5

Le présent rapport thématique<sup>3</sup> concerne plus particulièrement la section A de la Recommandation, intitulée « *Crimes de haine* » et autres incidents motivés par la haine. Comme l'indiquent les paragraphes 1 à 5 de la Section A, « *Les États membres devraient enquêter efficacement, rapidement et de manière impartiale sur les allégations d'infractions pénales et autres incidents pour lesquels l'orientation sexuelle ou l'identité de genre de la victime peut être raisonnablement soupçonnée d'avoir été l'un des motifs de l'auteur du crime (...); [ils] devraient veiller à ce [qu'] (...) un mobile fondé sur un préjugé lié à l'orientation sexuelle ou à l'identité de genre puisse être pris en compte en tant que circonstance aggravante ; (...) « prendre les mesures appropriées pour s'assurer que les victimes et les témoins de « crimes de haine » ou d'autres incidents motivés par la haine fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre soient encouragés à dénoncer ces crimes et incidents » ; (...) prendre des mesures appropriées afin d'assurer la sécurité et la dignité de toute personne placée en prison ou se trouvant dans d'autres situations de privation de liberté, y compris des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres ; [ils devraient enfin] veiller à ce que des données pertinentes soient rassemblées et analysées sur la prévalence et la nature des discriminations et de l'intolérance fondées sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre* ».

Le contexte du présent rapport est donc ancré dans ces recommandations. Il est aussi guidé par les textes de référence concernant les crimes de haine, tels que la définition du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDDH OSCE) et prend en compte l'interprétation évolutive des normes pertinentes s'agissant des droits de l'homme (voir plus bas).

### **Que sont les crimes de haine ? Que sont les « autres incidents motivés par la haine » ?**

Il n'existe pas de définition unifiée des crimes de haine à l'échelle internationale. Cependant, une définition de référence est proposée par le BIDDH de l'OSCE : sa définition non-contraignante parle des crimes de haine comme d'« *actes criminels motivés par l'intolérance ou le préjugé envers des groupes de personnes spécifiques* »<sup>4</sup>. Les crimes de haine comportent deux éléments : un acte qui constitue une infraction selon le

---

<sup>1</sup> Ci-après OSIG.

<sup>2</sup> Voir le texte de la Recommandation disponible en plusieurs langues: <https://www.coe.int/en/web/sogi/rec-2010-5>.

<sup>3</sup> Le présent examen s'inscrit dans le deuxième cycle d'examen thématiques de la Recommandation CM/REC(2010)5. Le premier a été finalisé en 2021 et concernait la reconnaissance légale du genre.

<sup>4</sup> Voir (en anglais) la partie « What is hate crime? » à l'adresse <https://hatecrime.osce.org/> et (en français) le guide pratique Lois sur les crimes de haine <https://www.osce.org/files/f/documents/a/0/36430.pdf>.

droit pénal et un mobile discriminatoire. Un crime de haine est donc constitué lorsque l’auteur d’une infraction a intentionnellement ciblé une personne ou des biens appartenant à — ou même simplement perçu comme appartenant à — un groupe de personnes qui partagent une caractéristique protégée parmi lesquelles l’orientation sexuelle, l’identité et l’expression de genre.

Outre les crimes de haine, la Recommandation CM/Rec(2010)5 renvoie aux « *autres incidents motivés par la haine* ». Il ressort du Rapport explicatif de la Recommandation que cela renvoie à « *tout incident ou acte, qu’il soit ou pas défini comme criminel par la législation nationale, commis envers des personnes ou des biens, qui cible ses victimes en raison d’une connexion, d’une appartenance réelle ou supposée à un groupe. Le terme est assez large pour couvrir une large gamme de manifestations d’intolérance, allant d’incidents de bas niveau motivés par la haine aux actes criminels* ».

Bien que l’objet principal de ce rapport soit les crimes de haine, d’autres « incidents motivés par la haine » seront également examinés dans les sections pertinentes. Le rapport prendra également en compte la manière dont les autorités nationales comprennent et mettent en œuvre ces concepts.

### **C. Quelles sont les normes internationales applicables ?**

Les crimes de haine ont été abordés par de nombreuses organisations internationales à la fois dans le système du Conseil de l’Europe (CdE) et en dehors<sup>5</sup>. Les paragraphes ci-dessous concernent les obligations des États en matière de lutte contre les crimes de haine qui peuvent se déduire de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l’homme (ci-après la Cour ou CouEDH). D’autres instruments internationaux pertinents (recommandations CdE, droit de l’Union européenne et outils du BIDDH de l’OSCE) ont aussi détaillé les mesures pour combattre les crimes de haine. Ces outils sont aussi mentionnés dans cette section.

#### **1. Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme**

La jurisprudence de la Cour a développé la doctrine d’une « obligation positive » de conduire une investigation effective des crimes de haine. Il dérive de ces obligations positives que les États ont des devoirs supplémentaires s’agissant de ces crimes, du point de vue procédural aussi bien que substantiel. Les paragraphes ci-dessous expliquent comment la Cour a développé l’obligation positive des instances nationales quant à l’investigation des mobiles discriminatoires possibles d’une infraction lorsqu’il y a des raisons de supposer leur existence, comment cette obligation est ensuite appliquée aux affaires concernant des personnes LGBT<sup>6</sup>, y compris lorsque les crimes en question ont été commis par des parties privées. Ils mentionnent les cas où le mobile discriminatoire est par association, et ceux où des motifs se mélangent et où des préjugés multiples sont en jeu. Cette section évoque également les obligations des États de protéger les personnes d’actes anti-LGBT dans les lieux de détention.

#### **Obligation positive pour l’État d’investiguer le mobile discriminatoire d’un crime, y compris les crimes commis par des personnes privées et par la police, et de proposer une réponse légale adéquate**

La Cour a clairement établi que l’article 2 (droit à la vie) de la Convention européenne des droits de l’homme (ci-après CEDH) impliquait une obligation procédurale de la part des autorités nationales de réaliser une

---

<sup>5</sup> Bien que le catalogue des caractéristiques protégées au sens du droit international des droits de l’homme ne mentionne pas expressément l’orientation et l’identité de genre, il est généralement admis que le droit international des droits de l’homme s’applique aux personnes faisant l’objet de discrimination en lien avec leur OSIG dans les dispositions légales existantes. Cette application se fonde sur l’interprétation faite par les comités des traités de la caractéristique protégée liée au sexe, et sur leur inclusion de certains critères OSIG dans les provisions faits pour les « autres statuts » dans la DUDH, le PIRDCP, et le PIRDESC.

<sup>6</sup> L’emploi des acronymes LGB, LGBT ou LGBTI reprend ici la formulation utilisée dans les arrêts de la Cour.

investigation criminelle efficace, « *propre à permettre de découvrir, identifier et arrêter les agresseurs* »<sup>7</sup>. Dans *Nachova et autres c. Bulgarie* (2005), la Cour est allée plus loin : pour la première fois, elle a déduit de l'article 14 (non-discrimination) une obligation distincte pour l'État d'investiguer et de mettre en lumière le mobile discriminatoire d'un crime s'il y a des raisons d'en supposer (en l'espèce, une motivation raciste)<sup>8</sup>.

Ce « principe d'obligation positive », initialement posé s'agissant du mobile raciste d'un crime, a été étendu aux autres caractéristiques protégées, y compris l'orientation sexuelle. Ce principe a été appliqué non seulement en conjonction avec l'article 2 de la CEDH, mais aussi avec l'article 3 (prévention de la torture, des traitements inhumains et dégradants), et dans certains cas à l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale<sup>9</sup>), ce qui permet d'identifier plus largement le cadre des obligations des États s'agissant des crimes de haine au regard de la CEDH.

Dans plusieurs arrêts-clefs, la Cour a traité la **défaillance des services de police à « dévoiler » le mobile discriminatoire de crimes de haine** lorsqu'il y a des indications que la violence a été motivée ou influencée par l'orientation sexuelle de la victime<sup>10</sup>. Dans ces cas, le devoir de protection et de sanction qu'ont les autorités envers la violence motivée par la haine ne relevait pas seulement des aspects procéduraux de l'article 3 mais faisaient aussi partie des devoirs des autorités de garantir les droits contenus dans l'article 3 sans discrimination au sens de l'article 14.

Dans *Identoba c. Géorgie* (2015), treize plaignants individuels affirmaient que les autorités avaient échoué à les protéger d'attaques violentes en marge d'une manifestation paisible à Tbilissi en mai 2012 pour marquer la journée internationale de lutte contre l'homophobie. Les autorités auraient aussi, selon eux, manqué à leur obligation d'enquêter efficacement sur cet incident et ses possibles mobiles discriminatoires. Concluant qu'il y avait eu violation de l'article 3 en conjonction avec l'article 14, la Cour a renvoyé aux attitudes négatives très répandues envers les personnes LGBTI dans certaines parties de la société géorgienne, comme en témoignent de nombreux rapports, en particulier ceux du Commissaire aux droits de l'homme du CdE. Elle a aussi cité les avertissements adressés par les organisateurs de la marche à la police concernant la possibilité de conflits. En outre, la Cour a noté que les autorités géorgiennes n'ont pas enquêté sur le mobile homophobe de l'attaque malgré l'existence dans la législation d'une circonstance aggravante attachée à la discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre<sup>11</sup>. L'incapacité des autorités à mettre en œuvre dans des délais raisonnables une enquête objective sur les attaques envers les personnes LGBT dans l'affaire *Identoba* a de nouveau été citée dans une affaire où des personnes LGBTI participant aux manifestations du 17 mai l'année suivante ont été attaquées par un groupe de personnes (voir *Groupe d'appui aux initiatives de femmes et*

---

<sup>7</sup> *Menson et autres c. Royaume-Uni* (requête n° 47916/99), décision sur la recevabilité du 6 mai 2003. En l'espèce, la Cour a trouvé qu'il y avait de sérieux défauts dans la manière dont l'investigation concernant l'attaque raciste envers Michael Menson avait été menée. Cependant, notant que les coupables avaient été jugés et punis, la Cour a considéré que « le système juridique de l'État défendeur a en fin de compte bel et bien montré sa capacité à faire appliquer, dans un délai raisonnable et indépendamment de la race de la victime, la loi pénale contre les auteurs d'un meurtre ». Pour cette raison notamment, la Cour a déclaré l'affaire irrecevable.

<sup>8</sup> *Nachova et autres c. Bulgarie* (Requêtes n°43577/98 et [43579/98, ECtHR](#)), 6 juillet 2005. Dans cette affaire, la Cour a conclu que les autorités avaient manqué à leur devoir au regard de l'article 14, pris en conjonction avec l'article 2, de prendre toutes les mesures nécessaires pour déterminer si la discrimination avait ou pas joué un rôle dans le décès par balles de deux fugitifs Roms au cours d'une tentative d'arrestation par la police militaire. En d'autres termes, cette conclusion est fondée sur la violation par les autorités bulgares de leur obligation procédurale d'investiguer ; si un mobile discriminatoire avait effectivement été trouvé, la violation de l'article aurait été pour des raisons de fond.

<sup>9</sup> Voir par exemple *R.B c. Hongrie* (Requête n°64602, avril 2016) concernant le manquement à l'obligation d'investiguer le harcèlement et la violence envers une personne Rom par des manifestants durant une manifestation anti-Rom. La Cour a conclu que les faits en cause n'avaient pas le niveau minimum requis de sévérité pour constituer un traitement dégradant (article 3), mais qu'il y avait eu une violation du droit au respect de la vie privée et familiale aux termes de l'article 8 : la violence en question ayant ciblé la plaignante au nom de son appartenance à une minorité ethnique, cette conduite a nécessairement affecté sa vie privée, au sens de l'identité ethnique, telle que définie dans l'article 8.

<sup>10</sup> Comme l'explique la Cour dans *Nachova et autres c. Bulgarie* (voir plus haut) et *Bekos et Koutropoulos c. Grèce*, Requête n° 15250/02, 13 décembre 2005 s'agissant de la violence raciste : « *L'obligation qu'a l'État défendeur d'enquêter sur d'éventuelles connotations racistes dans un acte de violence est une obligation de moyens et non de résultat absolu. Les autorités doivent prendre les mesures raisonnables, vu les circonstances, pour recueillir et conserver les éléments de preuve, étudier l'ensemble des moyens concrets de découvrir la vérité et rendre des décisions pleinement motivées, impartiales et objectives, sans omettre des faits douteux révélateurs d'un acte de violence motivé par des considérations de race* »

<sup>11</sup> *Identoba et autres c. Géorgie* (Requête n° [73235/12, ECtHR](#)), 12 août 2015.

*autres c. Géorgie*, 2021)<sup>12</sup>. La Cour a conclu à la violation de l'article 3 en conjonction avec l'article 14 ainsi qu'à une violation de l'article 11 pour n'avoir pas pris de mesures pour protéger les manifestants de la foule qui répétait des insultes homophobes et des menaces physiques, bien que les services aient été conscients des risques associés à cet événement. En outre, la Cour a expliqué qu'elle ne pouvait pas exclure la possibilité que l'ampleur sans précédent de la violence ait été influencée par le fait que les autorités n'aient pas réalisé une enquête objective dans des délais raisonnables lors des attaques anti-LGBT de l'année précédente, défaillance qui faisait l'objet de son jugement dans *Identoba c. Géorgie*.

Dans une autre affaire similaire de violences en marge d'une marche des fiertés (*M.C. et A.C. c. Roumanie*, 2016), la Cour a estimé que les autorités avaient non seulement ralenti l'enquête mais également échoué à prendre des « mesures raisonnables »<sup>13</sup> pour étudier les possibles mobiles homophobes ayant motivé l'attaque. Cela a conduit la Cour à conclure à la violation de l'article 3 en conjonction avec l'article 14<sup>14</sup>.

La Cour a aussi étudié l'absence d'enquête sérieuse et de mesure prise pour **dévoiler la nature homophobe du comportement des forces de police** dans *Aghdgomelashvili et Japaridze c. Géorgie* (2020)<sup>15</sup>. Cette affaire concernait une descente de police sur les bureaux d'une organisation lesbienne, gaie, bi et trans à Tbilissi, au cours de laquelle la police a insulté et menacé les requérants, les a soumis à des brutalités physiques et psychiques comportant des éléments homophobes et/ou transphobes clairs, et les a contraints à des fouilles à nu humiliantes. Remarquant que l'enquête a traîné en longueur, la Cour a établi que l'État défendeur avait échoué à **enquêter correctement sur ces faits**, soulignant « l'incapacité, ou le manque de volonté, des autorités [géorgiennes] d'examiner la place qu'ont tenue les motivations homophobes et/ou transphobes dans les brutalités policières alléguées » et que le comportement des policiers n'était pas compatible avec le respect de la dignité humaine. La Cour a jugé qu'il y avait eu violation de l'article 3 (prohibition des traitements inhumains ou dégradants) de la Convention sur le fond, pris en conjonction avec l'article 14 (prohibition de la discrimination), ainsi qu'une violation de l'article 3 dans son volet procédural pris en conjonction avec l'article 14.

Dans sa jurisprudence, la Cour applique également l'obligation positive faite aux États de réaliser **une enquête sérieuse des possibles motivations discriminatoires** dans des affaires impliquant des personnes privées plutôt que des autorités nationales (voir *Šečić c. Croatie*, 2007<sup>16</sup>, *Angelova et Iliev c. Bulgarie*, 2007<sup>17</sup> s'agissant des manquements à l'obligation d'enquêter de manière adéquate sur une agression raciste par des particuliers) ; cette obligation positive y compris s'agissant d'affaires entre personnes de droit privé a été rappelée également dans des affaires de violence homophobe (voir l'affaire précédemment mentionnée, *M.C. et A.C. c. Roumanie*, 2016, § 109).

---

<sup>12</sup> *Groupe d'appui aux initiatives de femmes et autres c. Géorgie* (Requêtes n° 73204/13 et 74959/13), 16 décembre 2021.

<sup>13</sup> Concernant la portée exacte des « mesures raisonnables », voir dans *M.C. et A.C. c. Roumanie*, § 103 : « Lorsqu'elles enquêtent sur des incidents de violence, par exemple des maltraitances, les autorités nationales ont l'obligation de prendre toutes les mesures raisonnables pour déterminer le rôle qu'ont pu jouer les motivations discriminatoires dans l'acte de violence, ce qui, la Cour le concède, est une tâche difficile. L'obligation qui pèse sur l'Etat défendeur est une obligation de faire de son mieux en ce sens, et elle n'est pas absolue. Les autorités doivent faire tout ce qui est raisonnable dans les circonstances pour recueillir et sécuriser les éléments de preuve, pour explorer tous les moyens pratiques à leur disposition pour découvrir la vérité, et pour aboutir à des décisions pleinement motivées, impartiales et objectives, sans omettre des faits douteux qui pourraient indiquer une violence induite par l'intolérance raciale ou religieuse, par exemple, ou motivée par la discrimination fondée sur le genre (voir *Nachova et autres c. Bulgarie* [GC], n°. [43577/98](#) et [43579/98](#), § 160, CouEDH 2005-VII; *Membres de la Congrégation des témoins de Jéhovah de Gldani et autres c. Géorgie* §§ 138-42, cités plus haut, et *Mudric c. République de Moldova*, n° [74839/10](#), §§ 60-64, 16 juillet 2013, réitérée récemment dans *Identoba et autres*, citée plus haut § 67). »

<sup>14</sup> *M.C. et A.C. c. Roumanie* (Requête n° [12060/12](#), CouEDH) 12 avril 2016.

<sup>15</sup> *Aghdgomelashvili et Japaridze c. Géorgie* (Requête n°7224/11, CouEDH), 8 octobre 2020.

<sup>16</sup> *Šečić c. Croatie*, (requête n°40116/02, 31 mai 2007, § 67). L'affaire Šečić concerne l'agression du requérant par un groupe de skinheads, ayant causé de graves dommages corporels ainsi qu'une hospitalisation. Le requérant soutenait que les autorités croates n'avaient pas mené une enquête rigoureuse de cette agression en raison de son origine Rom. La Cour, renvoyant à la décision *Nachova*, a souligné que lorsqu'elles enquêtent sur des incidents de violence, les autorités nationales ont le devoir supplémentaire de prendre toutes les mesures raisonnables pour dévoiler une motivation raciste, et a affirmé que c'était « le cas y compris dans les affaires où le traitement contraire à l'article 3 de la Convention est infligé par des particuliers »

<sup>17</sup> *Angelova et Iliev c. Bulgarie* (requête n° 55523/00, 26 juillet 2007).



Outre le fait de savoir si la motivation discriminatoire d'une infraction a été investiguée, la Cour s'est également intéressée à la **réponse juridique donnée par les tribunaux nationaux**.

Dans l'affaire *Sabalić c. Croatie* (2021)<sup>18</sup>, la Cour a estimé que l'État avait manqué à ses obligations procédurales au titre de l'article 3 de la Convention en conjonction avec l'article 14 s'agissant de l'agression violente de la requérante motivée par son orientation sexuelle. La Cour a estimé que la poursuite de l'auteur devant une juridiction pour délits mineurs n'avait pas correctement pris en compte le statut de crime de haine revêtu par l'infraction et avait abouti à une amende minime. Selon la Cour, les autorités nationales ont agi au rebours de leur **devoir d'empêcher l'impunité pour les crimes de haine**, qui est particulièrement destructrice pour les droits fondamentaux de l'homme.

Dans une affaire concernant le meurtre homophobe du fils, âgé de 26 ans, du requérant par des étudiants du secondaire (*Stoyanova c. Bulgarie*, 2022<sup>19</sup>), la Cour a estimé que les autorités avaient clairement établi la motivation homophobe de l'agression. Cependant, elle a considéré qu'il y avait bien eu violation de l'article 14 pris en conjonction avec l'article 2, et ce en raison des suites dérisoires données par les tribunaux bulgares. Ce manquement est dû selon la Cour au fait que le droit pénal bulgare n'avait pas donné aux tribunaux les moyens de répondre à ces actes, soulignant que le meurtre d'une personne en raison de son orientation sexuelle réelle ou supposée ne donnait pas lieu à une circonstance aggravante ou à une qualification spécifique plus grave. A cet égard, la Cour a indiqué à l'article 46 de la Convention (force contraignante et exécution des jugements) que la Bulgarie devait s'assurer que les agressions violentes envers une personne motivées par l'hostilité envers son orientation sexuelle réelle ou supposée soient **traitées comme des circonstances aggravantes au sens du droit pénal** (voir aussi plus bas, « Législation sur les crimes de haine : circonstances aggravantes et sanctions dissuasives » p. 6)

### Discrimination par association

La Cour a développé plus avant l'obligation positive des autorités nationales d'enquêter sur et de dévoiler les motivations discriminatoires d'une infraction s'agissant de la discrimination par association. Dans *Škorjanec c. Croatie* (2017)<sup>20</sup>, la Cour a ainsi expliqué que l'obligation d'enquêter efficacement et de prendre en compte dans le traitement judiciaire les motivations discriminatoires s'applique également aux cas où la victime est visée non en raison de son statut personnel ou de ses caractéristiques réelles ou supposées mais en raison de son **association supposée** avec une autre personne ayant, de manière réelle ou supposée, un tel statut personnel ou de telles caractéristiques.

### Motivations multiples et discrimination croisée

Révéler les motivations discriminatoires d'un crime de haine peut être rendu plus ardu par le fait que beaucoup d'auteurs peuvent avoir des motivations multiples et des haines croisées. La Cour a établi que pour qu'un « crime de haine » puisse être caractérisé comme tel, **il n'est pas nécessaire que la motivation soit entièrement liée aux caractéristiques de la victime**. Dans *Balázs c. Hongrie* (2015<sup>21</sup>), la Cour a considéré que « *les auteurs d'une infraction peuvent avoir des motivations multiples, étant influencés par des facteurs contextuels aussi forts ou plus forts que leur attitude discriminatoire envers le groupe auquel appartient la victime* » (§ 70).

---

<sup>18</sup> *Sabalić c. Croatie* (requête n° 50231/13), 14 janvier 2021.

<sup>19</sup> *Stoyanova c. Bulgarie* (Requête n° 56070/18), 14 juin 2022.

<sup>20</sup> *Škorjanec c. Croatie* (Requête n°25536/14) 28 mars 2017 : cette affaire concernait deux auteurs d'une agression raciste poursuivis et condamnés pour crime de haine à l'encontre du compagnon de la requérante, qui était d'origine Rom. Cependant, bien que la requérante ait été elle aussi battue et ait reçu des blessures, l'agression à son encontre n'a pas été poursuivie comme un crime de haine, le tribunal ayant considéré que, n'étant pas elle-même Rom, il n'y avait aucune raison de croire que l'attaque à son égard était motivée par la haine.

<sup>21</sup> *Balázs c. Hongrie* (Requête n°15529/12), 20 octobre 2015.

## Obligations de l'État de protéger les personnes détenues contre les crimes de haine anti-LGBTI

Dans sa jurisprudence, la Cour a établi la responsabilité de l'État de prévenir le risque de crimes de haine dans les lieux de détention et d'y parer, notamment en cas de violence entre détenus (article 3 CEDH). En particulier, elle a pu examiner si l'administration des lieux de détention avaient pris des mesures raisonnables pour éliminer ce risque et pour protéger les requérants contre cette violence dans le cadre des initiatives prises par l'État pour protéger les personnes envers la maltraitance. Cela inclut de mener des enquêtes rapides et efficaces lorsque sont signalés des mauvais traitements de la part de codétenus ou du personnel pénitentiaire<sup>22</sup>. Les paragraphes ci-dessous concernent les allégations qui ont pu être faites d'absence ou d'insuffisance de mesures de protection prises envers le risque de crimes de haine anti-LGBT en détention

Dans *Stasi c. France* (2011<sup>23</sup>), le requérant, un homme gay, se plaignait de mauvais traitements de la part de ses codétenus, en particulier en raison de son homosexualité, et soutenait que les autorités n'avaient pas pris les mesures nécessaires pour assurer sa protection. En l'espèce, cependant, la Cour n'a pas considéré qu'il y avait eu violation de l'article 3 : elle a conclu que les mécanismes en place donnaient au requérant une protection efficace et suffisante contre la violence physique. De plus, elle a considéré que dans les circonstances de l'affaire, les autorités avaient pris toutes les mesures raisonnables pour protéger le requérant, comme de le transférer dans une autre cellule, de lui accorder la possibilité de se doucher seul et d'être systématiquement accompagné par un surveillant (§ 96).

La Cour a également examiné en quelle mesure les décisions prises pour assurer la sécurité et la dignité d'un requérant sont appropriées. Par exemple, dans l'affaire *X c. Turquie* (2012<sup>24</sup>), la Cour a considéré que le fait de placer un détenu gay à l'isolement total et dans des conditions inadéquates pendant plus de huit mois pour le protéger de codétenus n'était pas une mesure justifiée et que cela constituait une violation de l'article 3 isolément. En l'espèce, elle n'était par ailleurs pas convaincue que l'exclusion du détenu à la vie de la prison avait pour intention la protection de son bien-être physique, et a plutôt considéré que son orientation sexuelle était ici en cause, concluant que le requérant avait subi une discrimination en raison de son orientation sexuelle de la part de l'administration pénitentiaire (§ 57).

## 2. Autres instruments internationaux pertinents

### Législation sur les crimes de haine : circonstances aggravantes et sanctions dissuasives

Plusieurs documents émis par le CdE ont recommandé que la motivation discriminatoire d'une infraction pénale soit considérée comme une circonstance aggravante lors de la détermination de la peine. S'agissant des motivations discriminatoires liées à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, la Recommandation CM/Rec (2010)5 affirme explicitement que les « États membres devraient veiller à ce que, lors de la détermination d'une peine, un mobile fondé sur un préjugé lié à l'orientation sexuelle ou à l'identité de genre puisse être pris en compte en tant que circonstance aggravante » (§2).

A la suite de l'adoption de la Recommandation CM/Rec (2010)5, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a commencé à examiner les faits de discrimination et d'intolérance envers les personnes

---

<sup>22</sup> Voir par exemple *Preminyin c. Russie* (requête n°44973/04, 10 février 2011). Cette affaire concerne des allégations de mauvais traitements subis par un détenu soupçonné d'avoir hacké le système de sécurité en ligne d'une banque de la part de ses codétenus de la même cellule et des surveillants. La Cour a considéré que les autorités savaient ou auraient dû savoir qu'un requérant était victime de mauvais traitement ou risquait de l'être de la part de ses codétenus, mais n'avaient pas pris des mesures raisonnables pour éliminer ces risques et protéger le requérant de cette violence. Elle a conclu à la violation de l'article 3 s'agissant du manquement des autorités à leur obligation positive de préserver l'intégrité physique et psychologique de M. Preminyin, ainsi que s'agissant de l'enquête inefficace menée à la suite des allégations de maltraitance systématique de M. Preminyin par les autres détenus et par les surveillants. Elle a aussi conclu à une violation de l'article 5 § 4 (droit à la liberté et à la sécurité).

<sup>23</sup> *Stasi c. France* (Requête n° 25001/07, 20 octobre 2011).

<sup>24</sup> *X c. Turquie* (Requête n° [24626/09](#), 9 octobre 2012).

LGBT dans son 5<sup>e</sup> cycle de monitoring par pays (2012-2018<sup>25</sup>), ainsi que s'agissant des personnes intersexes dans son sixième cycle de suivi (2019). Dans ce contexte, l'ECRI a examiné la législation pénale des différents États membres du CdE et sa mise en œuvre, y compris s'agissant des actes LGBT-phobes, au regard notamment de sa Recommandation de politique générale (RPG) n°7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale (révisée en 2017<sup>26</sup>). Cette recommandation souligne que les États membres peuvent interdire, aussi bien que la discrimination raciste, d'autres formes de discrimination comme celles fondées sur le genre, l'orientation sexuelle et d'autres caractéristiques (voir le mémorandum explicatif).

Comme l'ECRI elle-même l'a souligné, ses recommandations « ne doivent pas être prises en compte indépendamment des normes applicables du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales »<sup>27</sup>. Les *Principes de Yogyakarta + 10* (2017), bien que non contraignants, ont par exemple souligné qu'il était nécessaire, dans l'application des textes existants relatifs aux droits humains, de prendre en compte « *les évolutions de ce droit et de son application aux vies et aux expériences des personnes aux diverses orientations sexuelles et identités de genre, à travers le temps et dans différents pays et régions* ». Ils reconnaissent également la nécessité, dans les réponses à la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, de « *prendre en considération la manière dont cette forme de discrimination et d'autres formes de discrimination peuvent s'entrecouper* »<sup>28</sup>.

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

A l'heure actuelle, le droit européen ne criminalise les crimes de haine et le discours de haine que par rapport à un nombre limité de caractéristiques protégées, dont l'identité ethnique (voir la Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal). La Directive sur les droits des victimes exige des États membres de l'Union européenne qu'ils traitent les victimes de crimes de haine anti-LGBTI comme ayant droit à une protection spéciale (voir ci-dessous). Cependant, un pas supplémentaire doit bientôt être franchi dans la protection envers les crimes de haine anti-LGBTI par le biais d'une initiative<sup>29</sup> de la Commission européenne pour inclure dans la liste des « crimes de l'UE » le discours de haine et les crimes de haine sur d'autres critères

---

<sup>25</sup> Voir la compilation des rapports nationaux de l'ECRI, recommandations concernant les personnes LGBT, 5e cycle de monitoring, accessibles en ligne à l'adresse : <https://rm.coe.int/5th-cycle-ecri-recommendations-on-lgbt-issues/16809e7b66>

<sup>26</sup> Voir la RPG n°7 de l'ECRI 7 : <https://rm.coe.int/recommandation-de-politique-generale-n-7-revisee-de-l-ecri-sur-la-legi/16808b5ab0>

<sup>27</sup> Voir la fiche thématique de l'ECRI sur les questions LGBTI, accessible à l'adresse <https://rm.coe.int/fiche-thematique-de-l-ecri-sur-les-questions-relatives-aux-personnes-l/1680a1960b>.

<sup>28</sup> Voir les Principes de Yogyakarta +10 (2017) page 9, accessibles à l'adresse : [http://yogyakartapinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles\\_fr.pdf](http://yogyakartapinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles_fr.pdf)

<sup>29</sup> Voir la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil « Une Europe plus inclusive et plus protectrice: extension de la liste des infractions de l'UE aux discours de haine et aux crimes de haine » accessible ici : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0777>

que le racisme et la xénophobie, en particulier en lien avec le sexe, l'orientation sexuelle, l'âge et la situation de handicap et de combattre ces haines « sur des bases communes »<sup>30</sup>

### Signalement des crimes de haine et collecte de données

Les normes internationales pertinentes pointent la nécessité de collecter des données s'agissant des crimes de haine de manière robuste. Ces textes incluent la Recommandation CM/Rec (2010)5 qui enjoint à ce que des « données pertinentes soient rassemblées et analysées sur la prévalence et la nature des discriminations et de l'intolérance fondées sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, et en particulier en ce qui concerne les « crimes de haine » et les incidents motivés par la haine, liés à l'orientation sexuelle ou l'identité de genre ». La RGP n°11 de l'ECRI (2007) souligne la nécessité « de développer un système fiable d'enregistrement et de suivi des incidents racistes » (§ 68).

Dans le contexte de l'UE, la Directive 2012/29/EU du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité (ci-après « la Directive droits des victimes ») souligne qu'une « *collecte systématique et appropriée des données statistiques est considérée comme un élément essentiel de l'efficacité du processus d'élaboration des politiques dans le domaine des droits énoncés dans la présente directive* » et demande aux États membres de « *communiquer à la Commission les données statistiques utiles liées à l'application des procédures nationales concernant les victimes de la criminalité* » (§64).

Les états participant à l'OSCE ont pris l'engagement spécifique de collecter les données statistiques concernant les crimes de haine et de prendre les mesures appropriées pour encourager les victimes à signaler les crimes de haine qu'elles subissent<sup>31</sup>. Par conséquent, le BIDDH de l'OSCE conserve des informations issues des États participants, de la société civile et des organisations inter-gouvernementales concernant les crimes de haine, notamment s'agissant des crimes de haine anti-LGBT<sup>32</sup>. En 2020, 21 États participants<sup>33</sup> pouvaient fournir une telle information. Le rapport 2019 sur les crimes de haine publié par le BIDDH de l'OSCE a ainsi révélé que « l'orientation sexuelle ou l'identité de genre » était le troisième critère le plus courant pour les crimes de haine (18,35%), en augmentation par rapport à 2018 (14,61%).

Dans le même temps, le non-signalement des crimes de haine a été identifié année après année comme un obstacle persistant dans la lutte contre les crimes de haine<sup>34</sup>. Très peu de victimes signalent des incidents de haine à la police<sup>35</sup>. De plus, les personnels des forces de l'ordre ne reconnaissent pas nécessairement toujours les motivations discriminatoires de certaines infractions, ou n'ont pas les outils nécessaires pour les signaler comme des crimes de haine. La Recommandation CM/Rec (2010)5 aborde cette difficulté et recommande aux États membres de « veiller à ce que les différentes structures répressives, y compris le système judiciaire, disposent des connaissances et des compétences requises pour identifier de tels crimes et incidents, et

---

<sup>30</sup> Dans sa communication, la Commission a souligné en particulier la nécessité de lutter contre la fragmentation actuelle du cadre légal sur le discours de haine et les crimes de haine dans les États membres de l'UE. Selon la Commission, une telle fragmentation mène à « des conditions inéquitables pour les personnes qui peuvent être victimes de discours de haine et de crimes de haine. »

<sup>31</sup> Décision n° 9/09 du comité ministériel de l'OSCE sur la lutte contre les crimes de haine, <https://www.osce.org/files/f/documents/6/1/67622.pdf>

<sup>32</sup> Voir la section dédiée aux crimes de haine anti-LGBT ici : <https://hatecrime.osce.org/anti-lgbti-hate-crime>.

<sup>33</sup> A savoir: Allemagne, Andorre, Belgique, Canada, Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, États Unis d'Amérique, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Islande, Italie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Suède, Ukraine, Royaume Uni.

<sup>34</sup> Voir par exemple, *Hate crime recording and data collection practice across the EU*, Agence européenne des droits fondamentaux, 2018 [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-hate-crime-recording\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-hate-crime-recording_en.pdf), voir aussi *Encouraging hate crime reporting - The role of law enforcement and other authorities*, Agence européenne des droits fondamentaux, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2021-hate-crime-reporting\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-hate-crime-reporting_en.pdf).

<sup>35</sup> Selon les résultats de l'enquête 2019 de la FRA sur les personnes LGBTI dans l'Union européenne, en Macédoine du Nord et en Serbie, la peur de la police ou le manque de confiance envers elle sont une des principales raisons au non-signalement, particulièrement pour les répondants LGBTI et juifs, et particulièrement s'agissant des crimes de haine violents (24% et 25% respectivement). Les victimes LGBTI d'agressions motivées par la haine indiquent également que leur peur d'une réaction homophobe ou transphobe de la part de la police était une raison de leur non-signalement, avec des différences notables entre les pays concernés (moyenne UE 25%). Voir *A Long Way to Go for LGBTI Equality*, EU Fundamental Rights Agency, 2020, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2020-lgbti-equality-1\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2020-lgbti-equality-1_en.pdf).

apporter une assistance et un soutien adéquats aux victimes et témoins » (§ 3)<sup>36</sup>. Dans son travail de suivi, l'ECRI a souligné l'importance de coopérer avec les organismes chargés des questions d'égalité de traitement et avec la communauté LGBTI s'agissant de ces formations, ainsi que d'évaluer leur impact<sup>37</sup>.

### Droits des victimes

Plusieurs textes abordent l'importance de donner aux victimes de criminalité (y compris les crimes de haine) la capacité de demander réparation. Des normes minimales ont été établies à cet égard :

- Au niveau du Conseil de l'Europe, la **Recommandation (2006)8 du Comité des ministres sur l'assistance aux victimes d'infractions**<sup>38</sup> propose des principes pour assurer la reconnaissance des droits des victimes et leur respect sans discrimination. Elle souligne des mesures en ce sens, telles que l'établissement et la coordination de services d'aide aux victimes et la formation de leur personnel, l'accès des victimes à une information pertinente, et l'accès à l'aide juridictionnelle.
- Au niveau de l'Union européenne, la **Directive sur les droits des victimes**<sup>39</sup> vise à « *garantir que les victimes de la criminalité reçoivent des informations, un soutien et une protection adéquats et puissent participer à la procédure pénale* » (article 1). La Directive sur les droits des victimes pose toutes les victimes de crimes de haine à égalité et reconnaît leur particulière vulnérabilité, qui suppose une évaluation individualisée pour identifier leurs besoins spécifiques en matière de protection et de soutien (article 22). Elle encourage également les États à sensibiliser l'opinion publique aux droits des victimes définis par la directive, notamment en collaborant avec la société civile et les autres parties prenantes pour élaborer des campagnes, des programmes de recherche et d'éducation (article 26). Aux termes de l'article 27, les États membres de l'UE devaient transposer les provisions de la Directive dans leur droit national avant le 16 novembre 2015. En 2020, la Commission a publié un rapport sur le niveau de transposition de la directive dans le droit national des États membres de l'UE<sup>40</sup> et en mars 2022, elle a initié une consultation pour identifier les moyens possibles de renforcer les droits des victimes dans le cadre de la Stratégie de l'UE pour les droits des victimes (2020-2025)<sup>41</sup>.

### D. Méthode et structure du rapport

Le présent rapport a été rédigé par une experte nationale, en lien avec une experte internationale. Le processus de rédaction a bénéficié de la contribution, du soutien et de la supervision du Réseau européen de points focaux gouvernementaux LGBTI, du Groupe de travail sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre et les caractéristiques de sexe (GT-ADI-SOGI) du Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) et des associations y ayant le statut d'observateur.

<sup>36</sup> Voir le manuel du CdE élaboré synthétisant les recommandations sur les enquêtes de police en la matière, *Traiter les crimes de haine commis à l'encontre des membres de la communauté LGBTI : formation pour une réponse professionnelle des services de police* [https://rm.coe.int/policing-hate-crime-against-lgbti-persons-training-for-a-professional-/1680a2f339\\_](https://rm.coe.int/policing-hate-crime-against-lgbti-persons-training-for-a-professional-/1680a2f339_).

<sup>37</sup> Voir par ailleurs s'agissant de l'ECRI la RPG n°10, § 6 et RPG n° 15, §10(h) sur la formation des personnels, et voir la compilation des rapports par pays de l'ECRI concernant les personnes LGBT, 5<sup>e</sup> cycle de suivi, § 94 à 100.

<sup>38</sup> Recommandation [Rec\(2006\)8](#) du Comité des Ministres aux États membres sur l'assistance aux victimes d'infractions, adoptées par le Comité des ministres le 14 juin 2006 à la 967<sup>e</sup> réunion des délégués des ministres, accessible en ligne : <https://rm.coe.int/16805afa5c>.

<sup>39</sup> Directive 2012/29/EU du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012L0029>.

<sup>40</sup> Voir le Rapport de la Commission au Parlement européen et au conseil sur la mise en œuvre de la Directive droits des victimes. Lors de la rédaction de ce rapport, 16 États membres n'avaient pas encore complètement transposé la Directive et la procédure pour infraction pour ces pays était en cours (Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Croatie, Finlande, France, Grèce, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Roumanie, Slovaquie et Slovénie). Le rapport complet est disponible ici : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:188:FIN>.

<sup>41</sup> Voir pour plus d'information <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0258>.

Le rapport s'appuie sur une large gamme d'informations, issues de sources internationales et nationales. Les rapports de la société civile, les enquêtes et publications des agences internationales, articles et recherches universitaires ont tous contribué à ce rapport.

Dans le cadre du processus de rédaction, une table ronde nationale a été organisée le 14 octobre 2022 rassemblant de nombreux interlocuteurs, y compris des responsables gouvernementaux, des cadres des services de police, des magistrats, des représentants de la Défenseure des droits et d'autres organismes de défense de l'égalité, et des représentants de la société civile. L'information rassemblée et les opinions exprimées, notamment par les associations de défense des personnes LGBTI, durant cette table ronde, ont été retranscrites dans la version finale du présent rapport.

Le rapport propose une synthèse des principes énoncés dans la Recommandation CM/Rec(2010)5 et souligne les normes internationales pertinentes en matière de droits de l'Homme. En dehors de cet appareil introductif, le rapport se divise en six parties. Il propose d'abord un tour d'horizon du contexte national en matière de législation, de politiques publiques et d'institutions s'agissant des crimes de haine en raison de l'OSIG (Section I), puis aborde les enjeux de collecte de données (Section II), la chaîne du signalement, des enquêtes et du jugement (Section III), les droits des victimes (Section IV). Il traite ensuite de la protection contre les crimes de haine anti-LGBTI dans les lieux de détention (Section V) et dédie une section entière aux mesures de sensibilisation et de formation concernant les crimes de haine anti-LGBTI (Section VI). Des recommandations, aussi bien prioritaires que de plus long terme, sont incluses au fil des pages et à la fin du rapport. Des exemples de réformes positives (les « pratiques inspirantes ») sont mis en avant de la même manière et peuvent être consultés en conjonction avec le présent rapport pour susciter la discussion et développer davantage la réflexion.

**Note de lecture**  
**concernant les recommandations et pratiques inspirantes**

Les parties thématiques du présent rapport comportent de nombreux encadrés présentant brièvement des pratiques françaises inspirantes et des recommandations adaptées au contexte français.

Pour faciliter la lecture du document, les recommandations faites au fil du texte y sont réduites à une ou deux phrases. Une liste complète, numérotée et circonstanciée, de ces recommandations peut être trouvée en annexe : leur rédaction est plus aboutie dans cette annexe, qui offre donc des précisions par rapport à leur mention dans le corps du rapport. Les références pertinentes aux recommandations faites par d'autres organisations sont également précisées dans la version en annexe.

S'agissant des pratiques inspirantes, ces dernières sont également reprises, pour plus de simplicité, dans une annexe dédiée. Leur présentation sommaire n'y est en revanche pas plus détaillée que dans le rapport lui-même ; les liens proposés en notes de bas de page pouvant servir à informer davantage sur les pratiques signalées.

## Section I - Aperçu du contexte législatif, réglementaire et institutionnel français

Dans l'ensemble, la France se situe parmi les États qui ont engagé, au niveau européen, le plus de mesures visant l'égalité des droits pour les personnes LGBTI+<sup>42</sup>. Classée 5<sup>e</sup> dans le *Rainbow Map 2022* de l'ILGA-Europe<sup>43</sup>, avec un « niveau d'égalité » estimé à 64% selon les critères de ce travail, elle est aussi l'un des 10 pays de l'Union européenne où une majorité de personnes LGBTI se disent « visibles » comme telles au quotidien dans l'enquête<sup>44</sup> publiée en 2020 par l'Agence européenne des droits fondamentaux (FRA - « *openness about being LGBTI* » : le total des réponses « très » et « assez » ouverte comme personne LGBTI est de 53%, contre 47% en moyenne sur les 28 pays de l'Union). Elle offre dans cette enquête un indice de satisfaction globale légèrement plus élevé que la moyenne (6,6 contre une moyenne de 6,4). S'agissant des droits des personnes trans mesurés par le Trans Rights Map de Transgender Europe<sup>45</sup>, la France remplit 20 des 30 indicateurs relatifs à l'égalité et au respect des droits humains.

Ce classement d'ensemble plutôt positif au niveau européen ne parle cependant pas des réalités quotidiennes plus sombres toujours vécues par les personnes LGBTI+. Si l'on reprend les données de la dernière enquête LGBTI de la FRA, 27% d'entre elles (tous publics confondus) ont subi des violences physiques et sexuelles dans les 5 dernières années, dont plus de la moitié (14% de l'ensemble) spécifiquement en raison de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre ou de leurs caractéristiques sexuelles. Les enquêtes de victimation réalisées au niveau national confirment cette incidence forte de la violence spécifiquement anti-LGBTI+ dans l'expérience de vie des personnes concernées : selon une enquête de 2019 de l'Ifop pour la Fondation Jasmin Roy-Sophie Desmarais<sup>46</sup>, 55% des personnes LGBT ont été exposées à au moins une forme d'agression en lien avec leur orientation sexuelle ou leur identité de genre au cours de leur vie, dont 17% au cours des 12 derniers mois. Cette expérience a une incidence forte sur leur état de santé, en particulier sur les pensées suicidaires. On peut noter également que de 2008 à septembre 2021, le *Trans Murder Monitoring Project*<sup>47</sup> a comptabilisé en France 12 meurtres de personnes trans, soit un ratio de 0.179 par million d'habitants.

Rares sont les victimes des actes anti-LGBT+ qui portent plainte : selon la dernière estimation du Service statistique ministériel de la sécurité intérieure<sup>48</sup> (SSMSI), se fondant sur l'enquête Cadre de Vie et Sécurité, 20% seulement des victimes de menaces ou violences LGBT-phobes portent plainte, et ce chiffre tombe à 5% s'agissant des injures. L'enquête de la FRA donne des résultats similaires, à savoir 23% de l'ensemble des personnes LGBTI victimes de tels actes ont signalé les faits à une institution (quelle qu'elle soit).

---

<sup>42</sup> Lesbiennes, gays, personnes bi, personnes trans ou intersexes et autres minorités de genre ou d'orientation sexuelle. Conformément aux usages retenus majoritairement par les associations de personnes concernées en France, nous utilisons ici les expressions « personnes trans » et « personnes intersexes », conformément aux usages retenus par les associations, plutôt que « personnes transgenres » et « personnes intersexuées », sauf lorsque sont cités des propos exacts ou noms d'associations utilisant d'autres formulations. Pour l'acronyme retenu, nous privilégions LGBTI+, mais cette désignation n'est pas toujours exacte, notamment lorsque les personnes intersexes ne sont expressément pas incluses dans des dispositifs ou des populations interrogées ; dans ces cas précis, ainsi qu'en citation de propos, titres ou noms d'associations, nous utilisons le sigle retenu dans l'original ou précisons ce qu'il en est.

<sup>43</sup> ILGA-Europe. 2022. *Rainbow map and index 2022*. Accessible en ligne : <https://www.ilga-europe.org/report/rainbow-europe-2022/>

<sup>44</sup> Agence européenne pour les droits fondamentaux (FRA). 2020. A long way to go for LGBTI equality. Explorateur de données accessible en ligne : <https://fra.europa.eu/en/data-and-maps/2020/lgbti-survey-data-explorer>

<sup>45</sup> Transgender Europe (TGEU). 2022. *Trans rights map Europe and Central Asia 2022*. Accessible en ligne : <https://transrightsmap.tgeu.org/home/>

<sup>46</sup> IFOP/ Fondation Jasmin Roy- Sophie Desmarais. 2019. Le regard des Français sur l'homosexualité et la place des LGBT dans la société. Juin 2019. Résultats détaillés. Accessible en ligne [https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2019/06/116079\\_ifop\\_FJR\\_2019.06.24.pdf](https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2019/06/116079_ifop_FJR_2019.06.24.pdf)

<sup>47</sup> TGEU x TvT worldwide. Trans murder monitoring project. Accessible en ligne : <https://transrespect.org/en/map/trans-murder-monitoring/>

<sup>48</sup> Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI). 2022. Note rapide n° 20 : Les atteintes « anti-LGBT+ » enregistrées par les forces de sécurité en 2021. 16 mai 2022. Accessible en ligne : <https://www.interieur.gouv.fr/Interstats/Publications/Interstats-Info-rapide/Info-rapide-n-20-Les-atteintes-anti-LGBT-enregistrees-par-les-forces-de-securite-en-2021>

## A. État du droit et des politiques publiques

### 1. Le cadre légal et institutionnel

#### *a. La mise en place progressive d'un cadre juridique épars*

L'aspiration à l'égalité, pièce centrale de la devise nationale française, le principe d'une règle démocratique unique pour toutes et tous sont des valeurs cardinales du modèle républicain français. La législation pour réprimer les **actes discriminatoires**, qui sont directement attentatoires à ces valeurs, est cependant apparue relativement tardivement, d'abord s'agissant de délits de presse en 1939 avec les décrets-lois Marchandau puis par la loi n°72-546 du 1<sup>er</sup> juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme. C'est ce texte qui crée réellement au sein du code pénal le cadre général de la répression des discriminations, entendues au sens de la **discrimination directe** « en raison de l'appartenance ou de la non-appartenance d'une personne à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée ». Cette incrimination de la discrimination s'étend ensuite progressivement aux discriminations à raison du sexe et de la situation de famille avec la loi n° 75-625 du 11 juillet 1975, puis à raison des mœurs en 1985, du handicap et de l'état de santé en 1989 et 1990. Dans le même temps, la « pénalisation de l'homosexualité », au sens des différences d'âge de consentement et de diverses mentions possibles dans les dossiers administratifs des personnes LGBTI+, en vigueur depuis 1942 (malgré la suppression dès 1791 des incriminations pénales spécifiques), est abrogée le 4 août 1982.

Mais c'est depuis le début des années 2000 que les lois encadrant en droit français les crimes et incidents de haine<sup>49</sup> en raison de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre se sont principalement structurées : c'est alors que **les discriminations sont érigées en délit, avec des définitions prenant en compte leur caractère direct ou indirect et établissant des critères** (loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001). La notion d'« orientation sexuelle », distincte de celle de « mœurs » apparaît également à cette occasion. Par ailleurs, la **loi n° 2003-239 du 18 mars 2003** crée la circonstance aggravante de commission d'un crime ou délit **à raison de l'orientation sexuelle** de la victime (à l'article 132-77 du code pénal). Diverses lois en 2004 et 2005 viennent renforcer ce cadre en élargissant la liste des infractions pour lesquelles cette circonstance aggravante peut être retenue, en pénalisant la provocation publique puis également non publique à la haine et à la discrimination, ainsi que la diffamation et l'injure publique commises à raison de l'orientation sexuelle de la victime. Ces dispositions sont ensuite renforcées par la **loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017** relative à l'égalité et à la citoyenneté, notamment par la généralisation des circonstances aggravantes et le renforcement des peines. C'est aussi à cette occasion que **l'expression « identité sexuelle »**, introduite parmi les critères prohibés par la loi n°212-954 du **6 août 2012** relative au harcèlement sexuel, est remplacée en droit français par **« identité de genre »**. Cette période est également marquée par de **nets progrès en matière de droit civil**, avec l'ouverture du mariage aux couples de même sexe par la loi n°2013-404 du 17 mai 2013, et la simplification du changement de prénom et de mention du sexe à l'état civil pour les personnes trans avec la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 (en anticipation de l'arrêt *A. P., Nicot et Garçon c. France* du 6 avril 2017 de la Cour européenne des droits de l'homme).

---

<sup>49</sup> Nous utilisons dans ce rapport l'expression « crimes de haine » ou « incidents de haine », conformément à la terminologie de la Recommandation CM/Rec(2010)5. Le droit français parle plutôt d'infractions, d'atteintes ou d'actes « discriminatoires » envers les personnes LGBTI+ sans toujours faire de distinction entre les discriminations entendues comme inégalités de traitement et les actes de haine entendues comme atteintes délibérées à la sécurité des personnes (ce qui correspond à la logique du droit français ici présentée). Dans les usages plus récents cependant, les textes officiels utilisent de plus en plus les termes « actes ou agissements haineux » ou « de haine anti-LGBT+ » de manière distincte. On retient aussi l'usage, simplifié, de l'expression « anti-LGBT+ » pour désigner le mobile discriminatoire à raison de l'orientation sexuelle, de l'identité de genre ou des caractéristiques sexuelles. Sur ce dernier point, nous précisons que nous suivons, pour désigner le critère de discrimination visant les personnes intersexes, l'usage retenu par l'ECRI, le Collectif intersexe activiste- OII France et l'ILGA-Europe en langue française, à savoir l'expression « caractéristiques sexuelles » plutôt que la formulation « personnes intersexuées » retenue dans certains écrits académiques ou juridiques (mais l'usage n'est pas complètement arrêté aujourd'hui au sein de la francophonie).



L'ensemble de ces textes définit un **cadre légal reposant, pour ce qui est de la lutte contre les crimes de haine sur les circonstances aggravantes, plus que sur des incriminations spécifiques**. La notion de « mobile discriminatoire » transpose dans le domaine des violences l'approche générale du droit des discriminations, autour de la notion de **critère prohibé**. Les « circonstances aggravantes » en question se font autour des critères prohibés par le droit positif français, **qui incluent l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Les caractéristiques sexuelles** (ou « l'intersexuation », formulation retenue par la CNCDH pour référer au critère des caractéristiques sexuelles) ne figurent en revanche pas explicitement parmi les critères prohibés reconnus par le droit français. Certains commentateurs considèrent néanmoins que les discriminations et violences envers les personnes intersexes tombent de fait dans le domaine de « le sexe ou l'identité de genre vraie ou supposée », et qu'il n'est pas besoin d'ajouter un nouveau critère (pour une discussion de cette analyse, voir ci-dessous, Section I, partie A. 2. b. « le droit et sa pratique : les limites de l'application », p. 14).

Enfin, du point de vue de l'évolution du droit, il est à noter que la loi n°2022-92 du 31 janvier 2022 vient pour la première fois consacrer une incrimination entièrement spécifique à la haine anti-LGBT en interdisant « **les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne** ».

#### *b. « Crimes de haine » en pratique et au sens de la présente analyse*

Le cadre juridique français en matière de lutte contre les infractions en lien avec un motif discriminatoire est donc issu d'une **multiplicité de véhicules législatifs différents** portant aussi bien sur la discrimination en tant que telle, que sur les injures, diffamations et autres délits de presse, que sur l'ensemble des infractions pour lesquelles la circonstance discriminatoire aggravante s'applique. **Ces dispositions sont par ailleurs relativement récentes (puisque posées pour l'essentiel depuis le début des années 2000), elles ont fait en particulier l'objet d'évolutions rapides dans les années 2010, et le cadre général fait toujours l'objet d'évolutions comme on le voit avec la loi de 2022 sur les prétendues « thérapies de conversion »**. Le périmètre exact des protections posées par le droit n'est donc pas nécessairement bien connu du grand public, des personnes LGBTI+ elles-mêmes ou de l'ensemble des professionnels de la chaîne pénale, ce qui en limite l'application.

En effet, les circonstances aggravantes liées à un caractère discriminatoire en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre peuvent aujourd'hui (et depuis 2017) être appliquées à **l'ensemble des crimes et délits punis d'une peine d'emprisonnement**, dès lors que l'acte en question est « *précédé, accompagné ou suivi de propos, écrits, images, objets ou actes de toute nature qui, **soit** portent atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime ou d'un groupe de personnes dont fait partie la victime à raison de son sexe, son orientation sexuelle ou identité de genre vraie ou supposée, **soit** établissent que les faits ont été commis contre la victime pour l'une de ces raisons* » au sens de l'article 132-77 du code pénal, ce qui potentiellement inclut tout type d'atteintes, y compris certaines atteintes aux biens. De manière mécanique, l'application de la circonstance aggravante fait également passer les actes de violence ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à huit jours, du statut de contravention de 5e classe à celui de délit. Cela entraîne, outre l'aggravation du quantum de la peine et l'allongement du délai de prescription, un jugement en tribunal correctionnel et non plus en tribunal de police.

Ces circonstances aggravantes ne sont en revanche pas applicables, toujours en vertu de l'article 132-77 du code pénal, aux **infractions dont la définition prévoit déjà un élément discriminatoire anti-LGBT+** : les discriminations, provocations, diffamations et injures discriminatoires, le harcèlement sexuel (dans la mesure où ce délit « *présente par nature un motif sexiste et, le cas échéant, homophobe* ») ; ainsi qu'aux infractions déjà aggravées par le fait qu'elles sont commises par un conjoint ou une conjointe, et aux infractions déjà

aggravées parce qu'elles sont commises contre une personne afin de la contraindre à contracter un mariage (voir ci-dessous, section III, partie C, 2, « les sanctions encourues », p. 37)<sup>50</sup>.

Au-delà du droit pénal, l'interdiction de la discrimination est également prévue dans le code du travail. Depuis la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, elle est également **applicable en matière d'action civile et administrative** pour demander la nullité d'un acte discriminatoire ou la réparation du préjudice causé.

Le droit français visant les actes de haine anti-LGBTI+ s'appuie donc beaucoup sur le droit de la presse, de la diffamation et des injures, ce d'autant plus que le fait que les actes soient « *précédés, accompagnés ou suivis de propos, écrits, images, objets ou actes de toute nature qui portent atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime ou d'un groupe de personnes dont fait partie la victime* » en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre est le premier critère établissant la circonstance aggravante. **Il n'est donc pas aisé de poser une distinction étanche entre ce qui relève des crimes et incidents de haine d'une part, et du discours de haine de l'autre**, ce d'autant que la Cour de cassation a admis en 2012 le cumul des délits de diffamation raciale et de provocation à la discrimination ou à la haine raciale (Crim. 30 octobre 2012, pourvoi n° 11-88.562) et donc, *mutatis mutandis*, également pour les autres types de discrimination.

Le cadre légal *stricto sensu* de la lutte contre les crimes et incidents de haine anti-LGBTI est donc très large mais éminemment complexe, notamment en raison des légères différences de formulation et de codification qui sont la marque de ses multiples évolutions. Issu des années 2000 et ayant fait l'objet d'évolutions conséquentes dans les années 2010, toujours renforcé dans les années 2020, ce droit est également relativement récent, ce qui en limite la connaissance fine par l'ensemble des acteurs, les référentiels devenant vite caducs.

#### Nota

Aux fins de la présente étude, sont considérés comme « crimes et autres incidents de haine » l'ensemble des crimes, délits et infractions avec un mobile discriminatoire anti-LGBTI+, étant précisé que certains de ces actes, constitués par des paroles ou écrits violents ou injurieux envers une personne en raison de son orientation sexuelle ou de son identité de genre (vraie ou supposée), peuvent également être envisagés sous l'angle du discours de haine (notamment s'agissant de menaces ou de harcèlement). La question du discours de haine, et notamment de la manière de le sanctionner sans porter atteinte à la liberté d'expression, ne fait pas l'objet du présent rapport.

#### Recommandations transversales

**Recommandation n°1 : Réviser la législation actuelle afin de protéger explicitement les personnes intersexes contre la discrimination.**

**Recommandation n°2 : Engager une discussion sur les moyens permettant la pérennisation de l'action des associations LGBTI+ dans le domaine de la formation, de la sensibilisation et d'accès aux droits pour les personnes LGBTI+ victimes d'actes de haine.**

<sup>50</sup> Circulaire du 20 avril 2017 de présentation des dispositions de droit pénal ou de procédure pénale de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

### *c. Au-delà du cadre légal : la DILCRAH et ses plans d'action*

S'agissant de la haine anti-LGBTI+, plus encore que des autres formes de discriminations, il faut remarquer que ce cadre protecteur est diamétralement opposé à la **logique de « pénalisation » retenue par le droit français s'agissant de l'homosexualité jusqu'en 1982**. A ce paradigme, selon lequel l'homosexualité et la transidentité étaient peu ou prou condamnables ou moralement répréhensibles, s'est substitué dans les années 1990 celui de la **tolérance**, rejetant la condamnation légale et sociale mais sans protéger les couples ou les personnes de débordements de violence. L'ordre du droit, depuis les années 2000, et conformément aux engagements de la France en matière de droits humains, est désormais celui de la **protection**, l'orientation sexuelle et de l'identité de genre étant des caractéristiques protégées/critères prohibés de discrimination et de violence (il serait souhaitable que les caractéristiques sexuelles le soient aussi). Ce changement de paradigme a été graduel, notamment en lien avec les évolutions sociales dans les années 1980 et 1990 autour de la lutte contre le VIH-sida. S'il correspond très majoritairement à une évolution de la société dans son ensemble, de nombreuses personnes restent néanmoins marquées par les représentations antérieures que l'on peut retrouver par exemple dans les quelque 15% de la société française qui ne considèrent pas l'homosexualité comme une façon comme une autre de vivre sa sexualité ou dans les 40% des hétérosexuels qui estiment que « de nos jours, on en fait un peu trop pour les LGBT » (voir section VI, A., 1. « Le niveau d'acceptation sociale »). Ces représentations nourrissent toujours fortement les préjugés.

Parmi les conséquences de l'état du droit jusque 1982 sur ces questions, une autre, plus opérationnelle, a toujours des conséquences concrètes : il était jusqu'alors quasiment impossible de créer une association plaidant ouvertement pour les droits des LGBTI+, ce qui explique en partie le caractère relativement récent du paysage associatif.

Ce n'est qu'à partir des années 2000 que la sensibilisation ou la « lutte contre l'homophobie » est progressivement développée par les pouvoirs publics comme un enjeu à part entière, notamment par le ministère de l'Éducation nationale à partir de 2008. C'est ensuite la « libération de la parole » anti-LGBTI consécutive aux débats sur l'ouverture du mariage aux couples de même sexe en 2013 (et aux manifestations qui l'ont accompagnée) qui a permis de dépasser les approches purement sectorielles, particulièrement avec l'élargissement des missions de **la Délégation Interministérielle à la Lutte Contre le Racisme et l'Antisémitisme (DILCRA) à la Haine anti-LGBT (et est donc devenue la DILCRAH) en 2016**. Parallèlement, un premier **Plan de mobilisation contre la haine et les discriminations anti-LGBT** a été mis en place pour 3 ans, avec un budget annuel de 1,5 millions d'euros. Ce plan, parmi ses 5 priorités, a mis en place un réseau gouvernemental de correspondants ainsi qu'un réseau territorial dans toutes les préfectures. Il a également permis d'aller vers une systématisation des formations à la connaissance des discriminations visant les personnes LGBT, en particulier dans la fonction publique.

Un deuxième **Plan national d'actions pour l'égalité des droits, contre la haine et les discriminations anti-LGBT+** a été mis en place pour les années 2020 à 2023, sous l'égide de la Ministre déléguée chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes, de la diversité et de l'égalité des chances. Reprenant des axes assez similaires au premier, ce deuxième plan met plus l'accent sur l'évaluation des progrès réalisés, et il intègre plus explicitement la protection des personnes intersexes (action n°10). Ce plan est aussi décliné à l'échelon local par des financements de la DILCRAH (voir ci-dessous partie B. 1. « l'échelon territorial, une ressource sous-estimée », p. 19).

Certaines collectivités se sont par ailleurs dotées, indépendamment des initiatives de la DILCRAH, d'appels à projets ou/et de programmes spécifiques visant la lutte contre les discriminations, notamment à raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre. Mais faute de visibilité d'ensemble sur ces initiatives, il est

difficile d'estimer leur impact global (voir section I, partie B, « réponse institutionnelle et mécanismes de coopération », p. 15).

## 2. Le pilotage et l'évaluation du cadre législatif et institutionnel

### *a. Les autorités indépendantes spécialisées*

Deux autorités indépendantes sont chargées de missions complémentaires pour le suivi des politiques mises en œuvre en la matière :

- La **Défenseure des droits (DDD)**, autorité inscrite dans la constitution depuis 2008, a pour mission de veiller à la protection des droits et des libertés et de promouvoir l'égalité. Elle prend la suite de plusieurs instances disparates, et notamment de la Haute autorité de lutte contre la discrimination et pour l'égalité (Halde), créée en 2005. Son rôle repose principalement sur la médiation (elle est le représentant français du réseau européen des médiateurs). Elle émet également des avis importants sur les textes et pratiques existantes, et est dotée d'un **comité d'entente LGBTI composé de nombreuses associations**.
- La **Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)**, créée en 1947, a depuis la loi n°2007-297 du 5 mars 2007 un rôle de conseil et de proposition auprès du Gouvernement, et de contrôle des engagements internationaux de la France dans le domaine des droits de l'homme. A ce titre, elle est dotée d'une sous-commission « racismes, discriminations et intolérance », et d'une **rapporteuse permanente « Lutte contre la haine anti-LGBTI »**.

Ces organismes jouent un rôle important d'aiguillon des politiques publiques, d'évaluation et de proposition. Le rôle de médiateur confié à la Défenseure des droits lui permet en outre d'intervenir dans les affaires individuelles sous certaines conditions, même si ses conclusions ne sont pas contraignantes pour les tribunaux.

La CNCDH, de son côté, a en particulier la charge de l'évaluation extérieure et indépendante du Plan national d'actions pour l'égalité des droits, contre la haine et les discriminations anti-LGBT+ (2020-2023), prévue à son terme. D'ici là, la DILCRAH a d'ores et déjà instauré un **comité de suivi**, associant ministères, collectivités et associations (l'Autre Cercle, CIA, Fédération des centres LGBT, FLAG!, FSGL, Inter-LGBT, Le Mag, OUTrans, SOS Homophobie), qui se réunit régulièrement (à trois reprises depuis mars 2021). La CNCDH avait en outre été chargée en 2019 de l'évaluation du plan de mobilisation qui a précédé le plan actuel, pour lequel elle avait publié une note d'évaluation<sup>51</sup>.

Dans ce travail d'évaluation à venir et par rapport aux axes indiqués plus haut, deux remarques méritent d'être faites ;

- **La prévalence des indicateurs d'activité (par rapport aux indicateurs de résultats)**. Le plan a listé plusieurs indicateurs quantitatifs pour asseoir l'évaluation prévue, principalement sur le nombre d'actions déployées à plusieurs titres ainsi que sur le nombre de départements concernés. Elle repose également sur deux scores internationaux : l'indicateur annuel de l'étude de l'ILGA-Europe (en pourcentage) et le score d'intégration juridique des personnes LGBT+ de l'OCDE (de 74% en 2019). Une telle précision dans la modélisation de l'évaluation à mener est rare et très bienvenue du point de vue des politiques publiques. Hormis les deux scores internationaux, il est à noter que les critères indiqués sont pour beaucoup des indicateurs d'activité et de moyens mis en œuvre (*outputs*) plus que de résultats (*outcomes*). La portée réelle des actions mises en œuvre sur les différents territoires,

---

<sup>51</sup> Rapport accessible sur le site de la CNCDH : [https://www.cncdh.fr/sites/default/files/2021-09/note\\_evaluation\\_plan\\_lgbt\\_annexe.pdf](https://www.cncdh.fr/sites/default/files/2021-09/note_evaluation_plan_lgbt_annexe.pdf)

compte tenu des très grandes disparités entre ces derniers en France en termes de moyens mais aussi d'orientations, peut donc être très diverse et difficile à estimer en pratique.

- **Une évaluation dépendant de facto des actions menées par le secteur associatif, bénévole et encore faiblement professionnalisé.**

Beaucoup de ces indicateurs dépendent de fait de l'action associative, c'est-à-dire de bénévoles. Par exemple, si la DILCRAH organise par elle-même de multiples formations en lien avec les associations, beaucoup des sessions de formation aux spécificités de la haine anti-LGBTI+ pour les policiers et gendarmes sont menées par l'association FLAG!, particulièrement du côté police, ainsi que par l'association SOS homophobie. Le choix de s'en remettre aux associations est louable, s'agissant d'assurer que les personnes concernées elles-mêmes soient impliquées au premier chef. Mais même avec des financements publics dédiés, ou l'intervention facturée de certains formateurs, ces structures dépendent nécessairement des disponibilités de leurs bénévoles, qui sont en nombre limité et ne sont pas toujours en mesure de se rendre disponibles, notamment par rapport à leurs contraintes professionnelles. Si cette difficulté se comprend au regard de la réalité de l'existant, elle interroge sur la capacité à pérenniser les actions mises en œuvre, ce d'autant que les associations LGBTI+ françaises sont très faiblement professionnalisées — et elles ne souhaitent pas nécessairement toujours aller vers plus de professionnalisation. En tout état de cause, cette faible professionnalisation impacte aussi, outre la capacité des associations à être opératrices de fait de cette politique, leur capacité à agir au niveau de l'évaluation de la mise en œuvre des engagements par des organismes tiers. Ainsi, si l'AFNOR, l'agence française de l'évaluation, exerce un contrôle très contraignant et bienvenu dans le cadre du double label « égalité- diversité », la très utile Charte d'engagement LGBT+ de l'Autre cercle, mise en avant dans les indicateurs du plan, ne peut pas faire l'objet de contrôles externes aussi détaillés, eu égard notamment à son portage associatif. La place et l'avenir des associations LGBTI+ dans les actions de formation, de sensibilisation, d'évaluation, sont à clarifier et à pérenniser, ce qui passe par la concertation des associations entre elles et de l'ensemble des parties prenantes de l'autre (y compris les associations) dans un deuxième temps.

#### *b. Le droit et sa pratique : les limites de l'application*

En termes de périmètre, on l'a vu, le droit français prévoit une très large gamme d'atteintes pour lesquelles il existe soit une incrimination spécifique liée au mobile discriminatoire, soit une possibilité d'appliquer une circonstance aggravante. **Du point de vue théorique, l'arsenal législatif est donc assez fourni.**

La multiplicité des codes et véhicules législatifs ayant abouti à la constitution du droit français en matière de lutte contre les crimes et autres incidents de haine à l'égard des personnes LGBTI signifie en revanche également que **les tribunaux et autorités compétentes, avec leurs critères procéduraux respectifs (notamment sur les délais de prescription et la charge de la preuve) sont également multiples**, et ne suivent pas nécessairement les mêmes approches. Si les tribunaux ont généralement constitué en leur sein un (ou plusieurs) pôle de lutte contre les discriminations, tous n'interprètent pas de la même manière les éléments constitutifs du caractère aggravant (là où la profération d'injures anti-LGBTI+ pendant l'acte peut suffire pour certains, d'autres vont s'interroger sur l'intentionnalité spécifique de l'auteur des propos par rapport à ces injures, ou si ce motif discriminatoire est bien la cause de l'infraction, comme y invite la pluralité de formulations retenues par le législateur pour décrire le motif discriminatoire). Ce caractère nébuleux et variable est aggravé, aux yeux notamment des associations, par l'usage maintenu dans certains écrits des services d'une terminologie désormais obsolète et problématique, en particulier l'expression « d'identité sexuelle » et non « de genre » ou du recours au concept de « transsexualisme » pour parler des personnes

transgenres, en lien avec les formulations retenues par des originaux de circulaires d'application de certains textes (notamment de la loi de 2016). La **clarification de la terminologie** permettrait de simplifier et de mettre à jour ce vocabulaire.

Enfin, la question des **moyens alloués à la police et à la gendarmerie d'une part, à la justice de l'autre (et à leur formation)** obère également très fortement la capacité d'obtenir justice sur ces questions, qui nécessitent souvent un temps d'enquête élevé (voir plus bas section III).

Deux enjeux spécifiques peuvent ici être soulignés en termes d'adaptation du cadre législatif existant :

- **Les personnes intersexes** ne sont aujourd'hui pas couvertes en tant que telles par le droit de la discrimination en France, en l'absence de l'inscription des caractéristiques sexuelles parmi les critères prohibés. Si dans certains cas, les obstacles posés aux personnes intersexes dans l'accès aux services, aux droits mais aussi aux sports et aux loisirs sont similaires à ceux qui entravent l'accès des personnes trans, ou des femmes, à ces mêmes droits, cette absence de prise en compte reste particulièrement complexe. Elle obstrue en particulier l'effectivité des textes visant à prévenir et sanctionner les mutilations qui les visent. A l'heure actuelle, en l'absence d'une prise en compte spécifique des réalités vécues par les personnes intersexes, ces textes sont virtuellement inapplicables car trop restrictifs et généralistes. Les personnes concernées tendent en effet à porter plainte le cas échéant à l'âge adulte, donc longtemps après les faits, après avoir fait des recherches longues et compliquées pour se voir communiquer leur dossier médical (souvent léger). Or la Cour de cassation, dans un arrêt du 6 mars 2018, a considéré que *« l'absence de conscience par la partie civile, jusque dans le courant de l'année 2000, de ce que la détermination de son sexe avait procédé d'un choix de la part de praticiens, tout en n'ayant connu le sens de son intersexuation qu'en 2014 »* ne constituait pas un « obstacle insurmontable » à la prescription, dans la mesure où elle aurait pu demander communication de son dossier même si la *« pensée dominante reflétant l'état de la société en un temps donné »* ne l'autorisait pas à verbaliser cette interrogation, puisqu'elle était systématiquement décrite par les médecins comme de sexe féminin à cette époque. Dans ce cas comme dans d'autres affaires concernant des personnes intersexes (décision du 4 mai 2017), la Cour de cassation tend à apprécier les droits en présence *in abstracto*, et non *in concreto*, privilégiant la cohérence du cadre de droit français s'agissant de la binarité de la mention du sexe à la considération de l'intégrité physique ou du droit à la vie privée des personnes, ce qui implique une interprétation très large de la notion de buts légitimes de l'État. **Le recours à la circonstance aggravante** pose des difficultés d'observation, traitées plus loin, lorsqu'il est précisé que certaines affaires pertinentes sont instruites sans poursuivre la circonstance aggravante d'actes anti-LGBTI+, soit par défaut de prise en compte lors de la plainte et des enquêtes, soit par crainte de ne pas voir retenue la circonstance aggravante recherchée lors du jugement.

## **B. Réponse institutionnelle et mécanismes de coopération**

Le pilotage national des politiques publiques de lutte contre les discriminations et les actes de haine est principalement assuré par la DILCRAH. Mais la réponse institutionnelle est loin de se limiter aux actions de cette délégation et implique un **grand nombre d'acteurs**, aussi bien au niveau national qu'au niveau des territoires. **La multiplicité des échelles et des administrations concernées contribue à une impression générale d'éparpillement, voire de duplication d'efforts et de dissonances**, ce qui est en partie inévitable compte tenu de la complexité de l'administration d'un territoire aussi important et de la multiplicité des parties prenantes.

## 1. Formation, prévention et accès aux droits : l'empilement des structures

Le cadre légal qui entoure les actes de haine envers les personnes LGBTI+ étant structuré autour de la **notion de discrimination** (aussi bien stricto sensu, par rapport au refus d'un bien, d'un service ou d'un droit, que *lato sensu*, au sens d'actes aggravés par un motif discriminatoire), c'est autour de ce concept, de ses applications dans différents domaines et des politiques spécifiques à mettre en œuvre en interne et en externe à chaque institution, que se cristallisent les différents réseaux et dispositifs de lutte contre les discriminations. Or, le champ de la lutte contre les discriminations est lui-même très large et orchestré par une grande diversité d'acteurs.

*Un Guide pratique de lutte contre les discriminations : l'essentiel*<sup>52</sup>, publié par le ministère de la Ville, de la jeunesse et des sports en 2017 dans l'objectif d'offrir un « panorama transversal des principaux dispositifs » portés par les différents ministères est ainsi illustratif de la grande variété de l'existant, mais aussi de sa faible lisibilité. Il liste ainsi plus de 21 organismes (directions ministérielles, agences publiques, écoles nationales de formation, et une autorité indépendante) responsables de la formation de différents publics à la lutte contre les discriminations, ainsi que 26 guides et ressources « pour lutter contre les discriminations », dont 12 concernent l'emploi public et privé, 3 la politique de la ville plus spécifiquement, 3 l'Éducation nationale, 3 le sport et 5 traitent exclusivement d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes de manière transversale. Lorsqu'il s'agit des ressources pour les victimes de discriminations, 4 « services disponibles pour tous et toutes » sont listés ainsi que 4 « services accessibles aux personnels des ministères » ; viennent ensuite les ressources généralistes accessibles hors internet, plusieurs plateformes spécifiques et quelques généralités sur des dispositifs méconnus (l'action de groupe, la pré-plainte en ligne...). **La démultiplication de ressources et référentiels internes à chaque administration, rapidement rendues obsolètes par l'évolution rapide du droit et des pratiques, contribue à accentuer le sentiment de dispersion et d'illisibilité globale du système.**

Si certaines ressources font un travail bienvenu de clarification et d'adaptation, comme le site [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr), qui précise la date de dernière vérification des informations, elles restent limitées aux grandes généralités compte tenu du grand nombre d'entités et de services disponibles, et offrent peu de conseils pratiques opérationnels (notamment concernant l'importance de noter les coordonnées de témoins ou la nécessité de passer par les unités médico-judiciaires pour la constatation des violences). Elles représentent une porte d'entrée généraliste pour des victimes, mais pas une ressource permettant de renseigner l'action concrète des professionnels et associatifs.

### a. La chaîne judiciaire : une spécialisation inégale

Le cadre juridique de la lutte contre les actes de haine anti-LGBT est relativement récent (en comparaison avec d'autres formes de haine discriminatoire) et en rapide évolution ; celui des discriminations en général est de plus assez technique. Cela est inversement proportionnel au temps consacré, notamment dans la formation continue des magistrats, à ces questions. Dans le catalogue de formation continue de l'ENM pour les magistrats pour l'année 2022/2023<sup>53</sup>, à titre d'exemple, seules deux formations peuvent correspondre à ces enjeux, qui là encore illustrent un décalage important de perspective et de temporalité : une formation de 5 jours (VEC03) sur « discriminations et harcèlement au travail » (« présentation des différentes formes de discrimination et de harcèlement au travail au plan pénal et civil, complétée par une description des responsabilités de l'employeur »), qui figure au programme des magistrats civilistes option **droit du travail** au sein du cycle approfondi d'études en droit de l'entreprise; et une formation de 3 jours (HJC07) « Des discriminations à la haine : juger des préjugés et de l'hostilité », qui vise à « sensibiliser à l'histoire, à la

<sup>52</sup> Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports. 2017 *Guide pratique de lutte contre les discriminations : l'essentiel*. Accessible en ligne [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2017/02/guide\\_pratique\\_de\\_lutte\\_contre\\_les\\_discriminations.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2017/02/guide_pratique_de_lutte_contre_les_discriminations.pdf)

<sup>53</sup> Accessible en ligne : [http://www.enm.justice.fr/sites/default/files/catalogues/2022/catalogue\\_fc\\_2022\\_web.pdf](http://www.enm.justice.fr/sites/default/files/catalogues/2022/catalogue_fc_2022_web.pdf)

sociologie et à la psychologie des préjugés raciaux, antisémites, sexistes et plus généralement hostiles », et qui s'inscrit dans un ensemble d'enseignements pour « acquérir et développer un savoir multidisciplinaire ». Généraliste, cette formation aborde les préjugés et la haine sans mentionner explicitement les actes anti-LGBTI+ dans son intitulé. La seule mention de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre dans le catalogue est, elle, réservée aux modules de formation pour les juges aux affaires familiales. Les procureurs reçoivent, dans le cadre de leur formation, un module dédié à l'ensemble des discriminations, mais il est là encore assez court. Il ne prévoit pas toujours explicitement une présentation des évolutions très rapides du droit s'agissant des actes anti-LGBTI+ en particulier, ainsi que des problématiques spécifiques des victimes d'actes anti-LGBTI+ par rapport à l'estime de soi et au risque suicidaire, au rapport avec la famille comme lieu d'expression privilégié de violences, à la difficulté de dire et faire entendre son expérience dans un cadre social et culturel qui enjoint plutôt les personnes LGBTI+ à l'invisibilité.

**Le besoin de référentiels et d'accompagnement des magistrats est néanmoins bien identifié et reconnu par le Gouvernement**, qui ces dernières années a choisi de renforcer deux dispositifs en la matière, indépendamment des enjeux de formation continue : **les pôles anti-discriminations** d'une part, les **comités opérationnels de lutte contre le racisme et l'antisémitisme** (devenus « contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT ou CORAH en 2019).

En novembre 2018, a ainsi été annoncé l'envoi, « avec la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, [d'] une circulaire rappelant l'arsenal législatif et pénal et mobilisant de manière accrue les pôles anti-discriminations contre les "LGBTphobies" »<sup>54</sup>. Cette initiative s'est concrètement traduite dans les faits par une circulaire d'avril 2019 sur la lutte contre les discriminations, les propos et comportements haineux<sup>55</sup>. Celle-ci est très complète et propose de multiples annexes permettant de faciliter l'action publique en la matière.

L'ensemble des procureurs de la République sont ainsi invités à « une extrême vigilance (...) dans la conduite de l'action publique concernant toutes les infractions racistes, antisémites ou homophobes portés à leur connaissance afin d'en identifier les auteurs et de faire cesser leur commission ». Les procureurs généraux sont plus spécifiquement appelés à une « mobilisation forte (...) dans leurs missions d'animation, de coordination et d'évaluation de la politique pénale en la matière ». La spécialisation des magistrats en pôles anti-discrimination, dans la logique initiée par la dépêche du 11 juillet 2007 relative à la lutte contre les discriminations, est encouragée, de manière à désigner des magistrats référents dans les parquets généraux et les parquets, qui doivent acquérir les compétences nécessaires au suivi de ce « contentieux technique », en « partenariat dynamique avec les représentants des autres ministères (préfectures, rectorats) et du milieu associatif »- formulation au demeurant assez large et ne présentant pas de certification spécifique. Les magistrats sont particulièrement chargés de rappeler aux services enquêteurs les éléments procéduraux relatifs à ce droit.

#### Recommandation thématique n°1

Répertorier l'ensemble des acteurs et ressources en matière de lutte contre les crimes de haine anti-LGBTI sur un site dédié accessible à tous ; permettre l'accès et la mise à jour de cet outil de recensement aux acteurs travaillant spécifiquement sur ces thématiques en vue de leur mise en réseau.

<sup>54</sup> Voir [https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/11/CPmesures\\_violences-envers-les-personnes-LGBT.pdf](https://www.egalite-femmes-hommes.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/11/CPmesures_violences-envers-les-personnes-LGBT.pdf)

<sup>55</sup> N° NOR : JUSD 1910196C. Accessible en ligne : <http://www.justice.gouv.fr/bo/2019/20190430/JUSD1910196C.pdf>



### *b. L'échelon territorial : une ressource sous-estimée*

La déclinaison dans les territoires des politiques anti-discrimination de l'État se fait par le biais des **Comités Opérationnels de lutte contre le Racisme et l'Antisémitisme et la Haine anti-LGBT (CORAH)**, institués par le décret n° 2016-830 et placés sous l'autorité du préfet de région, en binôme avec le procureur de la république. Leur composition s'appuie principalement sur les représentants des services de l'État et des collectivités territoriales. Les associations actives dans le territoire, de même que les représentants des cultes, y sont associés en tant que de besoin. Les réunions des CORAH permettent aux participants de s'informer des activités en cours et de créer des synergies. L'appel à projet local de la DILCRAH y est instruit et validé.

Mais la réalité concrète représentée par les CORAH (tenue de réunions, actions initiées, partenaires invités...) est assez difficile à appréhender, notamment s'agissant de l'inclusion des associations LGBTI+ : celui de l'Aisne ne s'est réuni pour la première fois sous l'appellation et la composition intégrant la haine anti-LGBT (suite à l'instruction ministérielle du 14 février 2019) qu'en avril 2022, et celui du Maine-et-Loire « *n'a jamais été opérationnel et encore moins élargi à la haine et aux discriminations anti-LGBT* » selon un communiqué de l'association Quazar en novembre 2021. Lorsque les départements comptent peu (ou pas) d'associations LGBTI+, le problème est bien sûr d'autant plus grand...

Les CORAH ne sont cependant pas les seuls dispositifs territoriaux de lutte contre les crimes de haine et autres incidents de haine en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre. Les communes de plus de 5 000 habitants, ainsi que celles comportant un quartier prioritaire de la politique de la ville, disposent par exemple d'un **Conseil local (ou intercommunal) de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD/CISPD)**, un dispositif assez largement investi à l'échelon local qui peut choisir d'inclure parmi ses priorités la lutte contre la discrimination et les actes de haine. Plus généralistes que les CORAH, les CLSPD peuvent être des cadres riches pour permettre de développer des partenariats, à condition d'être investis en ce sens.

#### **Pratique inspirante**

##### **Les partenariats territoriaux structurés (Lyon, Paris)**

A Lyon, un important travail partenarial a pu être fait en 2020 pour définir un Plan d'actions de lutte contre les violences LGBTI+phobes, en prévoyant comme pour les CLSPD des fiches actions (au nombre de 52) listant les coopérations requises. Ce plan associe, outre les services de l'État, la Métropole du Grand Lyon, la ville de Lyon, celle de Villeurbanne, ainsi que les principales associations LGBTI+ représentées localement : FLAG!, SOS homophobie, le Centre LGBTI+ de Lyon et le Forum gay et lesbien de Lyon. La dimension coconstruite et partagée de ce plan, la définition de modalités de suivi de la convention qui en est issue sont particulièrement notables.

De manière plus expérimentale et localisée, certains arrondissements parisiens se sont inspirés des dispositifs existants en matière de lutte contre les violences faites aux femmes pour créer des « Réseaux d'aide aux victimes LGBTI+ », rassemblant des représentants institutionnels locaux, notamment de la police et de la justice, élus locaux et associations locales. Ces réseaux se focalisent sur le processus d'aide aux victimes, d'accès à l'information et d'accueil du public, et peuvent réaliser des campagnes locales d'information ainsi que des supports d'information adaptés aux réalités locales. Les réunions sont l'occasion de faire le point sur l'évolution territoriale de la situation et de signaler des évolutions préoccupantes. Lorsqu'ils sont animés de manière dynamique, ces réseaux sont appréciés des participants et permettent de surmonter des difficultés intersectorielles ; mais cela suppose des moyens d'animation et un budget spécifique, et leur démultiplication sur un même territoire peut poser des difficultés d'échelle pour les partenaires associatifs dont la granularité n'est pas celle des services de l'État.

### Pratique inspirante

#### Saint-Gaudens : un partenariat justice/intérieur/associations/commerces pour soutenir les victimes de violence

A Saint-Gaudens, l'un des plus petits ressorts de France, le Procureur de la République a été à l'initiative d'un partenariat signé entre les services du ministère de la justice, ceux du ministère de l'intérieur, trois associations, et quelques commerçants locaux qui ont désigné leurs boutiques comme « lieux sûrs » (géolocalisables sur l'application smartphone de FLAG! listant ces espaces sécurisés). Ils peuvent ainsi alerter les services en cas d'agression sur des personnes LGBT, afin que forces de l'ordre et services d'instruction puissent intervenir si besoin. En associant les commerçants locaux, cette initiative vise à généraliser les espaces sûrs et l'accompagnement des victimes, afin de les aider à surmonter les difficultés que ces dernières pourraient ressentir en direction des commissariats et gendarmeries.

### Recommandation thématique n° 2

Lancer des initiatives, sur le mode d'états-généraux de la lutte contre la haine anti-LGBTI+, qui permettraient de rassembler régulièrement les différents acteurs institutionnels et associatifs afin d'échanger sur les pratiques existantes, favoriser les mises en réseau, le partage des connaissances et les ressources sur l'ensemble du territoire français.

## 2. Une marge de progression ? La confiance dans les institutions et le (non-) recours

La confiance dans les institutions, les expériences et attentes des usagers des services, sont rarement prises en compte, alors qu'elles sont un levier stratégique. Selon l'enquête 2020 de la FRA, les personnes LGBTI en France ont légèrement plus tendance que la moyenne à déclarer « *ne pas avoir confiance dans la police* » (16% contre une moyenne UE-28 de 14%), « *ne pas penser que la police ferait ou pourrait faire quelque chose* » (38% contre une moyenne de 34%) et « *avoir peur d'une réaction homophobe ou transphobe de la police* » (14% contre une moyenne de 13%). Et pourtant les Françaises et les Français ont une opinion généralement positive de la police (72% d'opinions favorables selon la vague n° 13- 2022 - du baromètre Cevipof de la confiance politique<sup>56</sup>), même si ce niveau de confiance est moins élevé qu'ailleurs en Europe, et bien plus positif que celui sur la justice (avec 46% d'opinions favorables).

Ces dernières années, la critique très forte des pratiques de la police<sup>57</sup> se développe beaucoup et semble affecter négativement le recours à la plainte, comme l'a souligné la CNCDH (2021). Cette critique d'ordre général rejoint le sentiment chez les personnes LGBTI+ d'une forte LGBTI-phobie de la part de la police et de la gendarmerie, notamment en lien avec l'idée d'une culture professionnelle plutôt machiste. Plusieurs incidents précis ont été signalés par les associations, notamment à Paris en février 2021 avec la vidéo d'une interpellation émaillée d'injures homophobes de la part des fonctionnaires, dossier dont l'inspection générale de la police nationale (IGPN) a été saisie. Ces incidents restent peu visibles du grand public, cependant, et sont plus traités médiatiquement comme des faits divers que comme les révélateurs d'une réalité problématique. La critique d'une police perçue comme anti-LGBTI+ est très présente pour certains collectifs LGBTI+ en France qui rejettent la présence de l'association FLAG ! (qui précisément agit pour faire évoluer la police et la gendarmerie, et dont les membres ne manifestent pas en uniforme). La polarisation de ce débat vient créer des tensions qui peuvent impacter la lutte contre les actes de haine anti-LGBTI+ en France.

<sup>56</sup> <https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr/cevipof/files/BONNE%20VERSION%20FINALE-1.pdf>

<sup>57</sup> Cette critique se fait notamment en lien avec les condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires Castellani c. France, 30 avril 2020, req. n° 43207/16 ; Chebab c. France, 23 mai 2019, req. n° 542/13 ; Semache c. France, 21 juin 2018, req. n° 36083/16 ; Toubache c. France, 7 juin 2018, req. n° 19510/15 ; Boukrourou c. France, 16 novembre 2017, req. n° 30059/15.

**L'amélioration du lien police/population étant le premier axe de travail du « Beauvau de la sécurité »,** clos en septembre 2021, cette problématique est bien connue des services de l'État. Les différentes annonces du ministère de l'intérieur en 2022 s'agissant notamment de l'amélioration de la présence sur le terrain pourraient permettre de répondre à certaines difficultés rencontrées. Mais dans le cadre des démarches engagées autour de la compréhension de l'expérience des usagers, il serait probablement pertinent d'envisager explicitement l'expérience avec les forces de sécurité et avec la Justice des personnes LGBTI+ et de toutes les victimes d'actes de haine.

## Section II – La collecte de données

### A. Données administratives et enquêtes de victimation

#### 1. Données administratives (statistique publique)

##### a. *Les chiffres du Ministère de l'Intérieur (SSMSI)*

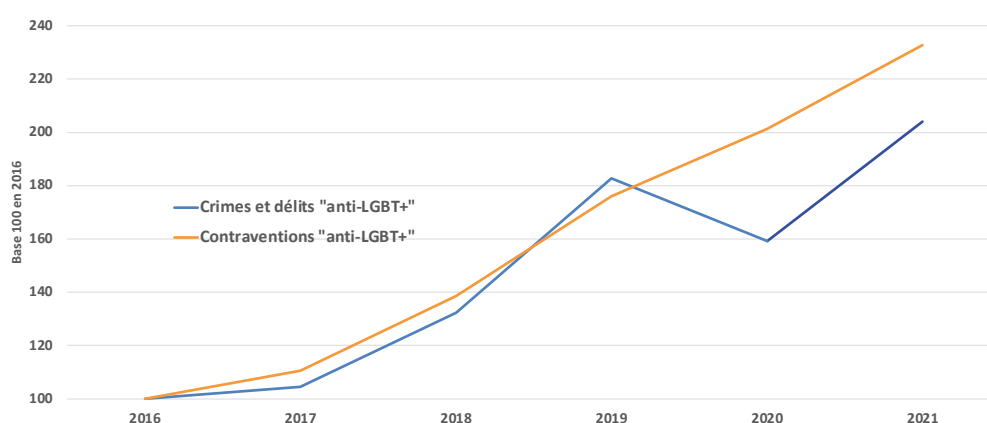
La statistique publique ne rend disponible que depuis 2016 les données concernant les plaintes et condamnations s'agissant spécifiquement des actes anti-LGBTI+. La production de statistiques sur des champs contentieux fins n'est en effet devenue possible qu'en 2015 pour la Police nationale et en 2016 pour la Gendarmerie nationale (car les systèmes d'information centralisent toutes les infractions (crimes et délits mais aussi contraventions de 4<sup>e</sup> et 5<sup>e</sup> classes) enregistrées par les forces de sécurité, selon la nature d'infraction (NATINF 7) avec nettement plus de détails que ce qui figurait dans l'ancien « État 4001 ».

C'est à partir de cette date que le Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI), créé fin 2014, publie tous les ans, autour du 17 mai, une étude sur les crimes, délits et contraventions enregistrés par les services de police et de gendarmerie pour des actes anti-LGBT+, comportant le nombre de victimes ou d'actes de crimes et délits, le nombre de contraventions, le profil des victimes recensées. On y note une nette surreprésentation parmi les victimes des hommes d'une part, dans une proportion oscillant entre 72% et 76% des victimes ; et des plus jeunes : en 2021, 60% des victimes ont moins de 35 ans, dont 28% ont entre 15 et 24 ans et 26% entre 25 et 34, chacune de ces tranches d'âges ne représentant que 12% de la population.

Pour l'année 2021, le SSMSI décompte 3790 atteintes anti-LGBT+ dont 2170 crimes et délits et 1620 contraventions<sup>58</sup>. Un comparatif rétrospectif depuis 2016 a été réalisé, soulignant notamment la considérable augmentation des actes enregistrés (Figure 1).

Figure 1. Évolution des crimes, délits et contraventions « anti-LGBT+ » enregistrés par les services de sécurité de 2016 à 2021.

Source : SSMSI, 2022a



Champ : France.

Lecture : Entre 2016 et 2021, le nombre de crimes et délits « anti-LGBT » a augmenté de 104 %, celui des contraventions « anti-LGBT » de 133 %.

Source : SSMSI, base des infractions enregistrées par la police et la gendarmerie.

Cette évolution est bien évidemment à interpréter avec précaution, car il est difficile de faire la part de ce qui relève respectivement de l'augmentation des actes, d'une propension plus forte des victimes à aller les signaler en lien avec les efforts faits pour améliorer leur accueil, d'une attention plus marquée des

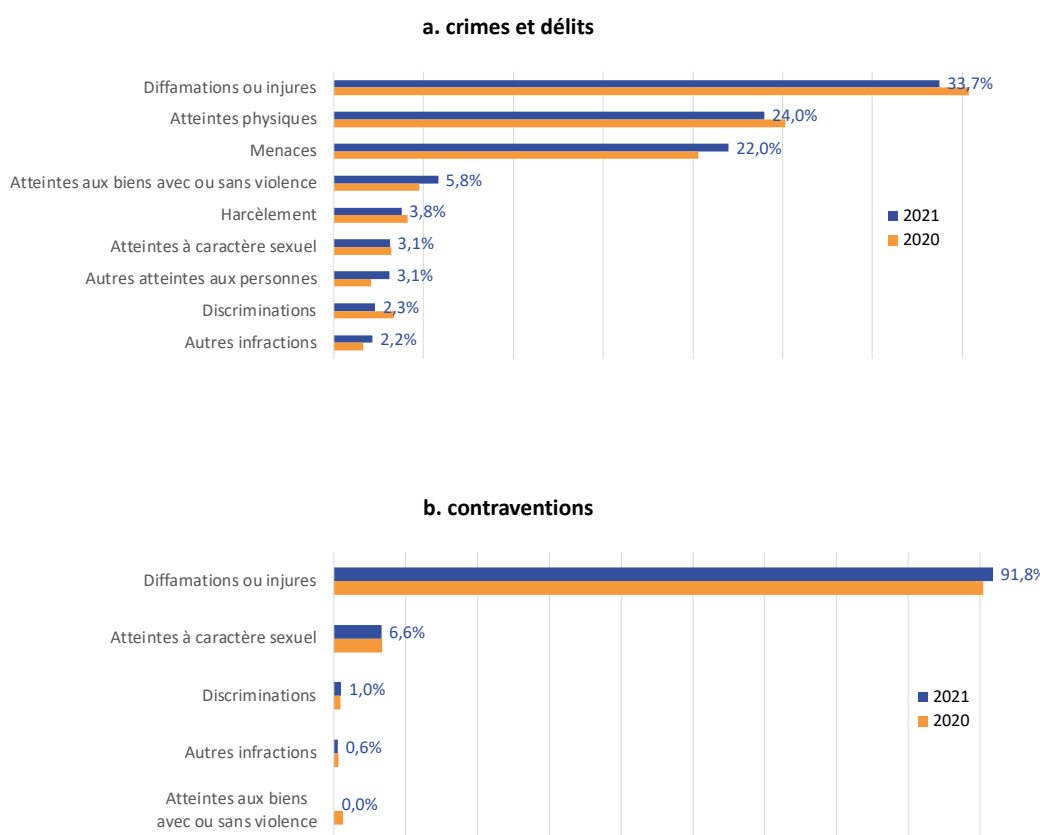
<sup>58</sup> Service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI). 2022. Note rapide n° 20 : Les atteintes « anti-LGBT+ » enregistrées par les forces de sécurité en 2021. 16 mai 2022. Accessible en ligne : <https://www.interieur.gouv.fr/Interstats/Publications/Interstats-Info-rapide/Info-rapide-n-20-Les-atteintes-anti-LGBT-enregistrees-par-les-forces-de-securite-en-2021>

fonctionnaires de police et de gendarmerie aux éléments pointant vers un contexte anti-LGBTI sous-jacent dans les témoignages des victimes, suite aux formations qu'ils ont reçues, ou de l'augmentation dans le droit français du nombre d'atteintes pouvant faire l'objet de circonstance discriminatoire aggravante en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre. Tous ces facteurs peuvent potentiellement avoir leurs conséquences sur la donnée produite, comme pour tous les recueils de ce type.

S'agissant des **types de faits** dénoncés dans les plaintes, ce qui relève de la **diffamation** et des **injures** arrive en tête de l'ensemble des plaintes, aussi bien s'agissant des contraventions dont elles sont la quasi-totalité (91,8% en 2021), que s'agissant des crimes et délits dont elles représentent un tiers (33,7%). Les atteintes physiques représentent un peu moins d'un quart des crimes et délits (24,0%), et les menaces plus d'un cinquième (22,0%- Figure 2).

**Figure 2. Répartition des atteintes « anti-LGBT+ » enregistrées par les forces de sécurité en 2020 et 2021**

Source : SSMSI, 2022a



Champ: France.

Source : SSMSI, base des infractions enregistrées par la police et la gendarmerie en 2020 et 2021.

### *b. Les chiffres du ministère de la Justice (SDSE)*

Le Pôle d'Évaluation des Politiques Pénales (PEPP) de la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la Justice traite les données recueillies par la Sous-direction de la statistique et des études (SDSE) du ministère de la Justice en partant de l'applicatif Cassiopée, utilisée par les tribunaux. Il communique régulièrement, notamment dans le cadre de la programmation publique, des indicateurs et statistiques d'ensemble de l'activité des juridictions et de la pénitentiaire, mais ne réalise pas d'exploitation régulière spécifique sur la question des actes anti-LGBT+.

Il a en revanche produit pour le rapport *Orientation sexuelle, identité de genre et intersexuation* de la CNCDH (mai 2022) une contribution présentant des données détaillées sur l'ensemble des condamnations enregistrées pouvant correspondre à des atteintes anti-LGBT+. **Comme le SSMSI, la SDSE observe dans ce document<sup>59</sup> une hausse significative des condamnations pour des infractions commises à raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre depuis 2017** (première année où il est possible de dissocier les atteintes anti-LGBT+ du reste des condamnations avec motif discriminatoire). En 2019, un peu plus de 200 de ces infractions ont ainsi été sanctionnées par les juridictions pénales (contre 99 en 2017- CNCDH, 2022). Sur la même année, le SSMSI enregistrerait 1870 victimes de ces mêmes actes au niveau des plaintes.

Il s'agit dans les deux cas de données de stock (et donc pas des mêmes affaires). Les données disponibles ne permettent pas de faire la part des classements sans suite, des alternatives aux poursuites, rappels à la loi et autres stages de citoyenneté (voir Section III, p. 29).

Il est à noter que les données fournies par les services présentent généralement **de manière agrégée les plaintes et condamnations sur le critère prohibé de l'orientation sexuelle et sur celui d'identité de genre, alors que les problématiques sont différentes et bénéficieraient d'un regard plus fin supposant une ventilation des données selon chacun de ces motifs, comme le suggère la CNCDH**. L'analyse se fonde également beaucoup sur des natures d'infractions spécifiques et sur la présence de circonstances aggravantes idoines, or ces dernières ne sont pas toujours renseignées.

#### Recommandation thématique n°3

Prendre des mesures permettant de distinguer les actes liés à l'orientation sexuelle de ceux liés à l'identité de genre des victimes dans les statistiques issues des ministères de la Justice et de l'Intérieur.

Au-delà des enjeux méthodologiques qui seront détaillés plus loin, il faut remarquer que les traitements ici présentés correspondent aux juridictions pénales. Elles n'incluent pas les tribunaux civils, administratifs ou prud'homaux dont le contentieux peut aussi comporter des condamnations pertinentes (notamment pour harcèlement au travail dans le cas des tribunaux administratifs et prud'homaux). Comme le remarque la CNCDH, il serait pertinent de pouvoir disposer de ces données également (la CNCDH demande aussi que soit publiées des données d'activités de la justice ordinale, ce qui peut être particulièrement pertinent s'agissant des publics trans et intersexes).

#### Recommandation thématique n°4

Permettre une analyse des données issues de l'ensemble des recours possibles en matière de discrimination (pénaux, civils, administratifs et prud'homaux) afin de permettre une meilleure connaissance de ce qui est traité par une autre voie que le recours pénal.

Par ailleurs, il serait intéressant de pouvoir disposer d'éléments concernant les classements sans suites, les mesures alternatives aux poursuites, et les autres suites que peut donner l'autorité judiciaire en dehors de la condamnation, sur ces types de faits. Le rapprochement qui est en cours entre SSMSI et SDSE sur les questions méthodologiques devrait le permettre à terme (voir plus bas section II, partie B « Enjeux méthodologiques », p. 25 et suivantes).

De plus, une part importante du personnel et de l'activité du ministère de la Justice concerne **l'administration pénitentiaire**, et le SDSE publie également des données concernant le nombre personnes sous main de justice. Or, comme le note le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) dans son *Avis du 25 mai 2021*

<sup>59</sup> Ces données sont issues du rapport de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH). 2022. *Orientation sexuelle, identité de genre et intersexuation : de l'égalité à l'effectivité des droits*. Paris : La Documentation française : 24 mars 2022. Document accessible en ligne : <https://www.cncdh.fr/sites/default/files/2022-05/CNCDH%20Rapport%202022%20Droits%20LGBTI%2C%20pdf%20accessible.pdf>

*relatif à la prise en charge des personnes transgenres dans les lieux de privation de liberté*<sup>60</sup>, il n'existe en France « aucune donnée publique concernant le nombre de personnes transgenres enfermées sur décision administrative ou judiciaire ». Si les observations transmises par le ministère de la Justice<sup>61</sup> estiment ce nombre entre **25 et 30 pour l'ensemble de la France sur 65 000 détenus**, la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP) signale qu'elle se fonde au moment de l'écrou sur la mention du sexe dans les pièces judiciaires et qu'il ne lui est pas possible de préciser davantage ses données en la matière, afin de respecter le souhait de « certaines personnes [de] ne pas se voir identifiées dans un genre en particulier ».

La connaissance des problématiques rencontrées tant par les personnes trans détenues que par les services pénitentiaires autour d'un accueil respectueux et digne de ces personnes bénéficierait cependant d'une attention plus systématique, et de la consolidation régulière d'éléments de connaissance. Les personnes LGBTI+ dans leur ensemble auraient également intérêt à ce que soit réalisé un suivi plus régulier des incidents de violence interpersonnelle liées à un contexte discriminatoire anti-LGBTI+, qui aujourd'hui ne sont pas bien connues : cet aspect pourrait utilement être envisagé par les services statistiques du ministère sur la manière de mieux rendre compte de cette réalité pour améliorer la réaction à la haine anti-LGBTI+ dans ces lieux, et **respecter au mieux les personnes LGBTI+ détenues**, en particulier les personnes trans. **Cette remarque est aussi applicable à l'ensemble des lieux de privation de liberté qui ne dépendent pas de l'administration pénitentiaire.**

### *c. La plateforme Pharos*

Un autre service, dépendant du ministère de l'Intérieur, doit ici être signalé pour une problématique peu traitée dans ce rapport jusqu'ici, et qui témoigne de son caractère très spécialisé et un peu hybride : il s'agit de la plateforme Pharos, créée en 2009 pour signaler les contenus violents ou illégaux en ligne (escroquerie et extorsion, pédopornographie, violences numériques, diffamation et injures, provocation à la haine et à la discrimination).

L'activité de ce service est intense, particulièrement depuis 2020 en raison des conséquences du confinement imposé pour lutter contre la propagation du Covid-19 entre 2020 et 2021. La plateforme a ainsi reçu 263 825 signalements en 2021, dont 15 102 (5,1%) concernaient des discriminations ; 729 d'entre ces dernières visaient des minorités sexuelles et de genre<sup>62</sup>.

Là où, en 2020, on constatait une baisse dans les données du SSMSI, on constate sur la même année un pic pour la plate-forme Pharos (étant précisé que le cluster « xénophobie, discriminations » représentait cette année-là 8,1% des signalements). Ce sont des effets mécaniques du confinement, les échanges interpersonnels et leur potentiel de violence s'étant, cette année-là, déplacés de l'espace physique à l'espace virtuel, comme plusieurs rapports associatifs, dont le *Rapport sur les LGBTIphobies* de SOS homophobie, l'ont également souligné.

En dehors d'enjeux méthodologiques détaillés plus loin, les données transmises par la plateforme Pharos appellent une remarque générale : les 729 signalements recensés en 2021 recoupent en très grande majorité

---

<sup>60</sup> CGLPL. 2021. *Avis relatif à la prise en charge des personnes transgenres dans les lieux de privation de liberté*. 6 juillet 2021. Accessible en ligne : [https://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2021/07/joe\\_20210706\\_0155\\_0066.pdf](https://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2021/07/joe_20210706_0155_0066.pdf)

<sup>61</sup> Ministère de la justice. 2021. Observations du ministre de la Justice, avis sur la prise en charge des personnes transgenres dans les lieux de privation de liberté. 7 juillet 2021. Accessible en ligne : <https://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2021/07/Observations-du-ministre-de-la-justice-Avis-sur-la-prise-en-charge-des-personnes-transgenres-dans-les-lieux-de-privation-de-liberte.pdf>

<sup>62</sup> Ces données ainsi que celles qui suivent sont issues du rapport de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH). 2022. Orientation sexuelle, identité de genre et intersexuation : de l'égalité à l'effectivité des droits. Paris : La Documentation française : 24 mars 2022. Document accessible en ligne : <https://www.cncdh.fr/sites/default/files/2022-05/CNCDH%20Rapport%202022%20Droits%20LGBTI%2C%20pdf%20accessible.pdf>

la « provocation publique à la haine et à la discrimination à raison d'orientations sexuelles » (597 signalements), et dans une moindre mesure de « discriminations à raison de l'identité de genre » (132 – Figure 3).

**Figure 3. Les signalements PHAROS relevant de la catégorie « xénophobie et discriminations », 2014-2021.**

Source : CNCDH, 2022

Détail des signalements reçus dans le domaine des discriminations	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Contestation de crime contre l'humanité	105	204	169	121	254	213	239	160
Provocation publique à la haine et à la discrimination raciale, ethnique ou religieuse	8 539	18 875	11 982	7 246	5 093	5 698	9 210	8 907
Provocation publique à la haine et à la discrimination à raison d'orientations sexuelles	1 271	1 943	1 229	664	679	1 134	1 550	597
Provocation publique à la haine et à la discrimination à raison d'un handicap	92	156	92	45	26	26	70	30
Diffusion d'images d'atteintes volontaires à l'intégrité de la personne (à caractère xénophobe)	54	44	24	7	36	68	55	12
Apologie de crime de guerre et contre l'humanité	383	766	813	417	214	313	356	201
Injures et diffamations xénophobes ou discriminatoires	2 855	4 524	3 067	4 755	7 798	9 815	11 613	4 821
Diffusion de données personnelles faisant apparaître la race, l'ethnie, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses, l'orientation sexuelle ou les appartenances syndicales des personnes	1	17	18	22	21	125	130	56
Discrimination à raison du sexe (femme)	0	0	0	0	164	112	244	156
Discrimination à raison du sexe (homme)	0	0	0	0	25	37	30	30
Discrimination à raison de l'identité de genre	0	0	0	0	0	14	28	132
<b>Total</b>	<b>13 300</b>	<b>26 529</b>	<b>17 394</b>	<b>13 277</b>	<b>14 332</b>	<b>17 555</b>	<b>23 525</b>	<b>15 102</b>

Mais d'autres atteintes visées ici (les injures et diffamations, la diffusion d'images d'atteintes volontaires...) peuvent correspondre à des actes anti-LGBTI+ ; et d'autres actes de violence (notamment les extorsions, en lien avec la réalité de guet-apens organisés sur les applications de rencontre par exemple), aujourd'hui hors du champ « discriminations », peuvent relever de la haine anti-LGBTI+, ce qui n'est peut-être pas aisé à renseigner ou à identifier dans l'exploitation des enregistrements.

D'autres ministères, en particulier le ministère de l'Éducation nationale, se sont dotés d'outils de connaissance (fichier SIVIS, enquête Faits et établissements) spécifiques.

## 2. Les enquêtes de victimation

En dehors des données issues de l'activité des services, typiquement extraites de manière anonymisée des applicatifs spécifiques, de nombreuses enquêtes basées sur les déclarations rétrospectives de larges échantillons de personnes (enquêtes en victimation) peuvent permettre d'estimer plus finement la réalité des actes subis par les personnes.



*a. L'enquête Cadre de vie et sécurité (CVS) et l'enquête Vécu et ressenti en matière de sécurité (VRS)*

Depuis 2007, l'enquête annuelle Cadre de vie et sécurité (CVS), assure le suivi statistique des victimations. Cette enquête est conduite par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), en partenariat avec l'Observatoire national de la délinquance et de la réponse pénale (ONDRP, supprimé en 2020) et avec le SSMSI (créé en 2014). Elle est réalisée annuellement depuis 2007 et permet de noter des évolutions dans les expériences de vie des personnes aussi bien que dans leur ressenti.

Pour 2019, l'enquête<sup>63</sup> note ainsi que, par exemple, parmi les personnes ayant eu recours à une association d'aide aux victimes, 9% des femmes et 10% des hommes disent avoir vécu des atteintes à la personne dans le cadre de « discrimination, racisme, antisémitisme, homophobie, LGBTI-phobies, sexisme » (Insee, 2021). Cependant, c'est sur la consolidation des données relatives au taux de plainte, de 2015 à 2018<sup>64</sup> que l'enquête CVS montre une donnée particulièrement utile : **les victimes d'actes anti-LGBTI+ déposent plainte dans 20% des cas pour des crimes et délits, dans 5% des cas pour des injures et diffamations.**

L'enquête **Vécu et ressenti en matière de sécurité (VRS)** remplace depuis 2022 les enquêtes Cadre de vie et sécurité (CVS). Depuis 2019, le SSMSI est engagé dans le pilotage de cette refonte avec l'appui de l'Insee : concertation avec les administrations, les partenaires sociaux et les chercheurs ; conception des questionnaires ; élaboration du protocole de collecte ; construction du processus d'exploitation et de diffusion. Ces travaux s'appuient également sur les enseignements de l'enquête Genese<sup>65</sup>, réalisée par le SSMSI en 2021 sur financement européen. Grâce à son protocole innovant associant les différents modes d'interrogation (internet, papier, téléphone, face-à-face), l'enquête VRS vise le recueil de données auprès d'un large échantillon (environ 200 000 personnes). L'ambition de cette enquête de grande ampleur est de satisfaire aux besoins croissants de données localisées, via, en complément d'indicateurs nationaux, la production d'indicateurs inédits à des échelons locaux, notamment départementaux, tout en assurant une description détaillée des victimes et des atteintes subies. Les premières exploitations de données sont prévues au premier semestre 2023. **Cette enquête offre ainsi la possibilité de déclarer un motif discriminatoire pour la plupart des atteintes aux personnes, notamment le harcèlement, les menaces, les injures, la diffusion d'images.**

*b. L'enquête Violences et rapports de genre (Virage)*

L'institut national d'études démographiques (Ined) a mené en 2015 une enquête de grande ampleur, sur un échantillon de 27 000 femmes et hommes de 20 à 69 ans, intitulée « Violences et rapport de genre : contexte et conséquences des violences subies par les femmes et par les hommes », dite Enquête Virage. Un ouvrage collectif a été publié pour en présenter les principaux résultats<sup>66</sup>.

Cette enquête – de manière inédite en France sur une telle étude – comportait un module spécifique aux personnes LGBT+, mais pour des raisons liées à la taille des échantillons, il a fallu compléter cette enquête par une seconde étude, complémentaire, l'enquête Ined-LGBT. Les résultats combinés de ces études, analysés dans un chapitre à part entière<sup>67</sup>, dressent un tableau marquant de l'exposition aux violences des personnes

<sup>63</sup> Ces données sont issues de Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). 2021. *Sécurité et société*. Insee Références, édition 2021, 9 décembre 2021. Accessible en ligne : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5763553?sommaire=5763633>

<sup>64</sup> Voir aussi SSMSI. 2022b. *Insécurité et victimation : les enseignements de l'enquête Cadre de vie et sécurité*. Edition 2021. 17 mars 2022. Accessible en ligne : <https://www.interieur.gouv.fr/Interstats/L-enquete-Cadre-de-vie-et-securite-CVS/Insecurite-et-victimation-les-enseignements-de-l-enquete-Cadre-de-vie-et-securite>

<sup>65</sup> <https://www.enquetevrs.fr>

<sup>66</sup> BROWN, E. ; DEBBAUCHE, A. ; HAMEL, C. & MAZUY, M. (dir), *Violences et rapports de genre*. Paris: Ined éditions coll. « Grandes enquêtes », 2020.

<sup>67</sup> M. Trachman et T. Lejbowicz. « Chapitre 10. Lesbiennes, gays, bisexuel-le-s et trans (LGBT) : une catégorie hétérogène, des violences spécifiques » In Brown et al 2020, p. 355-390.

LGB d'une part, des personnes trans de l'autre : « *Les LGBT déclarent plus de violences dans l'enfance que les personnes qui se disent hétérosexuelles (2 à 3 fois plus), mais **parmi les [personnes] LGBT, les femmes en déclarent nettement plus que les hommes, de même qu'elles en déclarent plus dans l'espace public.** (...) Les femmes qui se déclarent bisexuelles connaissent plus d'expériences de violence dans l'espace public (notamment de violence sexuelle) que les lesbiennes. Par ailleurs, **les personnes trans connaissent des expériences de violence omniprésentes, dans toutes les sphères de la vie.** » (p. 27) Les résultats sur les violences familiales et le départ du domicile parental en raison de conflits sont particulièrement marquants.*

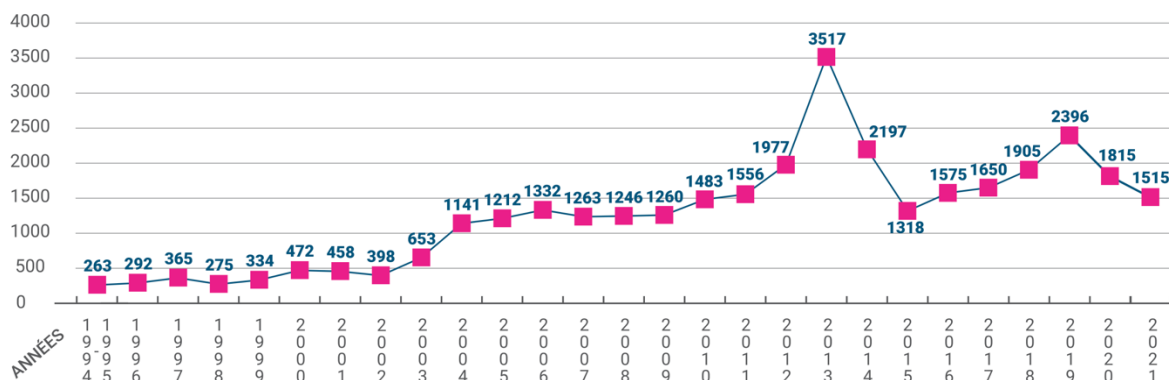
### c. Les enquêtes et rapports issus des associations

Les associations sont, historiquement, les premières à s'être penchées sur les expériences de violence vécues par les personnes LGBTI+. C'est particulièrement le cas de l'association **SOS homophobie** qui depuis 1994 publie une synthèse annuelle des témoignages qu'elle a reçus<sup>68</sup>. Ce rapport, même s'il ne repose pas sur échantillon représentatif, offre un aperçu de plus long terme que tout autre outil à notre disposition sur les faits rapportés.

En 2022, l'association a ainsi publié un graphique montrant le nombre de témoignages reçus par SOS homophobie depuis 1994, qui font bien ressortir des pics d'activité en 2013 (l'année du « mariage pour tous ») et dans une moindre mesure en 2019 (l'année du débat sur l'ouverture de la PMA à toutes les femmes- Figure 4).

Figure 4. Nombre de témoignages reçus par SOS homophobie par an, de 1994 à 2021

Source : SOS homophobie, 2022, p. 4



Le rapport de SOS homophobie est particulièrement précieux en ce que c'est la seule base annuelle dont nous disposons qui soit antérieure à 2016. Sa remise est tous les ans l'occasion de focales sur différentes catégories de violences.

D'autres associations font le choix de s'associer avec des instituts de sondage pour réaliser des enquêtes ponctuelles mais spécifiques en victimation. Ainsi, l'observatoire LGBTI+ de la Fondation Jean-Jaurès a pu participer, avec la Fondation Jasmin Roy-Sophie Desmarais, à une enquête menée par l'Ifop<sup>69</sup> d'abord en 2018 puis, de manière plus détaillée, en 2019, auprès d'un échantillon représentatif de personnes LGBT. Selon cette enquête (2019b), **55% des personnes LGBT en France ont déjà été, en tant que telles, victimes d'agressions et 35% de discrimination. Dans le détail, elles sont en effet 38% à avoir été victimes d'insultes et de moqueries, 21% de vols et de dégradation ou destruction de biens personnels, 22% ont été victimes d'actes de violence**

<sup>68</sup> Les données qui suivent sont issues de SOS homophobie. 2022. *Rapport sur les lgbtphobies* 2022. Paris : auteur, 17 mai 2022. Accessible en ligne : [https://ressource.sos-homophobie.org/Rapports\\_annuels/rapport\\_LGBTphobies\\_2022.pdf](https://ressource.sos-homophobie.org/Rapports_annuels/rapport_LGBTphobies_2022.pdf)

<sup>69</sup> Les données qui suivent sont issues de IFOP/ Fondation Jasmin Roy- Sophie Desmarais. 2019. Observatoire des LGBTphobies : état des lieux 2019.Mai 2019. Accessible en ligne : [https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2019/05/116079\\_ifop\\_FJR\\_Observatoire\\_2019.05.16.pdf](https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2019/05/116079_ifop_FJR_Observatoire_2019.05.16.pdf)

**physique, 22% d'attouchements sexuels voire de viols (13%).** Ces agressions et discriminations ont lieu dans tous les environnements, et en particulier :

- La rue (25% s'y sont fait insulter ou menacer et 16% s'y sont fait agresser physiquement),
- Les établissements scolaires (20% s'y sont fait insulter ou menacer et 13% s'y sont fait agresser physiquement),
- Les transports en commun (16% s'y sont fait insulter ou menacer et 12% s'y sont fait agresser physiquement),
- Le lieu de travail (16% s'y sont fait insulter ou menacer et 11% s'y sont fait agresser physiquement).

Cette enquête permet également d'interpréter les données de manière filtrée, notamment en fonction du genre (le faible nombre de personnes trans dans l'échantillon ne permet pas de traiter statistiquement leurs réponses). Contrairement aux résultats de l'enquête Virage, cette enquête ne constate pas une surreprésentation des personnes bi aux violences anti-LGBTI, mais elle confirme l'idée que les femmes sont tout autant sinon plus victimes, contrairement à ce que pourraient faire penser les données des services de sécurité (Figure 5).

**Figure 5. Part des personnes LGB ayant été agressées « dans les 12 derniers mois » et « dans les 10 dernières années », par orientation sexuelle et genre.**

Source : Ifop/Fondation Jasmin Roy-Sophie Desmarais, 2019b, p. 13 et 17.

	<i><b>A fait l'objet d'une agression cette année (12 derniers mois) %</b></i>	<i><b>A fait l'objet d'une agression dans les 10 dernières années %</b></i>
Gays et lesbiennes (total)	17	40
<i>Dont gays</i>	14	39
<i>Dont lesbiennes</i>	25	44
Personnes bi (total)	18	25
<i>Dont hommes</i>	15	24
<i>Dont femmes</i>	22	25
<b>Total ensemble des LGB</b>	<b>17</b>	<b>31</b>

D'autres associations mènent des enquêtes dans des milieux spécifiques, notamment l'association l'Autre cercle, qui publie un **baromètre LGBT+ en entreprise** (combinant expérience d'incidents et indicateurs de bien-être au travail) avec l'Ifop (Autre Cercle x Ifop, 2020).

## **B. Enjeux méthodologiques**

Les données et études concernant les expériences de vie des personnes LGBTI+, les violences qu'elles déclarent avoir vécu en particulier et celles qui donnent lieu à un traitement par les associations, les forces de sécurité, la justice ou l'Éducation nationale, sont donc très nombreuses aujourd'hui. Mais ce foisonnement est relativement récent, et pose différents problèmes malgré sa richesse.

## 1. Difficultés de mesure et publics méconnus

Puisque toutes les victimes ne portent pas plainte, la délinquance enregistrée ne permet pas de saisir le **nombre réel de crimes et incidents de haine qui ont lieu**. Le décalage entre les enquêtes de victimation et les chiffres des administrations est en effet important, et ce phénomène est d'ailleurs parfaitement identifié par les services concernés. Mais les enquêtes de victimation elles-mêmes donnent des résultats également difficiles à rapprocher ou interpréter : en fonction de la manière dont sont exclues ou incluses les personnes qui répondent (auto-identification simple ou cumul avec l'attirance et la sexualité déclarée, s'agissant de l'orientation sexuelle), en fonction de la manière dont les questions sont formulées (descriptions factuelles ou nécessité d'interprétation des faits comme étant des violences, par exemple), elles permettent plus ou moins de dresser les contours de la partie immergée de l'iceberg, mais de manière inévitablement spéculative (ce d'autant qu'il est par principe difficile d'estimer la part d'incidents rapportés qui relèvent d'interprétations très subjectives ou de malentendus). Il y a un long travail à faire pour favoriser la reconnaissance des violences en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre pour ce qu'elles sont, pour permettre aux victimes – mais aussi aux témoins, dont le rôle est crucial pour faciliter ce mouvement — de les déclarer et pour permettre aux services de les poursuivre.

**C'est particulièrement le cas pour les publics qui, aujourd'hui, déclarent peu les faits dont ils sont victimes, en particulier les publics les plus précaires (personnes détenues, personnes en statut irrégulier, personne en difficulté avec la loi, travailleurs et travailleuses du sexe...)** qui toutes et toutes ont un accès particulièrement entravé aux mécanismes de plainte par peur des conséquences d'un signalement aux forces de sécurité. Les personnes trans, exposées *a minima* au mégenrage et à l'*outing* public lorsqu'elles se rendent dans une administration, du simple fait que leurs documents d'identité ne soient pas toujours conformes à leur genre, ont des appréhensions particulièrement légitimes, de même que les personnes intersexes. Et les femmes, de manière générale, sont sous-représentées parmi les victimes des faits enregistrés par le ministère de l'Intérieur, alors même que les enquêtes de victimation ne montrent pas de sous-exposition aux violences. Si les chiffres du SSMSI, cités plus haut, montrent bien cette sous-représentation des femmes parmi les plaignants, on retrouve ce phénomène également dans les rapports de SOS homophobie, année après année (sur les 853 situations traitées en 2021 où le genre de la victime est connu, 69% concernent des hommes cis, 18% des femmes cis, 8% des femmes trans, 3% des hommes trans, et 2% des personnes non-binaires).

Enfin, les actes de haine vécues par les **enfants et les jeunes** LGBTI+ dans le cadre familial posent également des difficultés structurelles d'observation, car ils ne sont pas nécessairement traités dans le cadre strict de la justice pénale. Les processus liés aux informations préoccupantes, traitées par les services sociaux, les dossiers suivis en assistance éducative (et non en délinquance) par les juges des enfants, sont particulièrement difficiles à observer de manière quantitative, ce d'autant qu'ils ne dépendent pas d'une seule et même administration.

### Pratique inspirante

#### L'application FLAG!

Pour aider les témoins et victimes d'actes de haine anti-LGBTI+, l'association FLAG ! a mis en service depuis 2020 une application (iOS/Android) permettant de signaler des faits de haine discriminatoire (mais aussi de violences conjugales) de manière anonyme, en précisant autant de critères discriminatoires que nécessaires (actes racistes et transphobes, par exemple), en fonction des nomenclatures en vigueur. Si la personne utilisant l'application le souhaite, elle peut laisser ses coordonnées pour être recontactée et accompagnée par les bénévoles de l'association dans le dépôt de plainte. Si l'application doit encore être généralisée, elle peut néanmoins représenter un progrès pour améliorer la connaissance des faits pour lesquels les personnes ne se déplacent pas auprès des services, et pour contribuer à lever les freins au dépôt de plainte.

### Recommandation thématique n°5

Prendre des mesures pour lancer les enquêtes de victimation de façon régulière, notamment s'agissant de publics LGBTI+ actuellement faiblement représentés dans la statistique publique, en particulier les personnes trans et intersexes, les femmes victimes d'actes lesbophobes et biphobes et les LGBTI+ les plus précarisés.

### 3. La France hexagonale et les Outre-mer, la France des villes et la France « du vide »

Un autre problème que l'on retrouve avec la donnée disponible recoupe les divisions territoriales de la France. L'échelle où sont collectées les données est, le plus souvent, la France hexagonale, et très rarement les Outre-mer (même s'il a pu y avoir un volet de l'enquête Virage à Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion), pour des raisons invoquées liées au coût de telles initiatives, mais qui peuvent aussi être rapprochées à une hésitation des décideurs nationaux à aborder ces sujets perçus comme culturellement « sensibles »<sup>70</sup>.

Or les Outre-mer représentent plus de 2 millions d'habitants au total, et certains départements (et régions) qui les composent sont parmi les plus pauvres de France. Ils n'ont donc pas les moyens de financer des études en leur sein, et sont sous-dotés sur l'ensemble des services : là où les territoires peuvent remplir un rôle important dans la compréhension des réalités locales dans le cadre de la décentralisation, ces départements et régions sont plus tributaires que les autres d'initiatives de la part de l'État et de ses services en la matière.

Une mission parlementaire<sup>71</sup> a souligné en 2018 le besoin d'améliorer les connaissances du contexte ultramarin s'agissant des violences anti-LGBTI+, de manière à articuler de manière plus adaptée les politiques publiques locales.

Elle a émis 4 recommandations s'agissant de l'observation et de la collecte de données, reproduites en annexe.

L'enquête CVS interrogeait un échantillon de personnes résidant en France métropolitaine avec des extensions territoriales ponctuelles en Outre-mer (Réunion en 2011, Guadeloupe, Guyane et Martinique en 2015 et Mayotte prévue en 2020). L'enquête VRS interroge un échantillon de personnes résidant en France métropolitaine, Martinique, Guadeloupe et à La Réunion. L'extension aux autres départements et régions d'outre-mer est prévue dans les futures éditions.

Une autre difficulté méthodologique qui a des conséquences en termes de connaissance des différents territoires réside dans la possibilité, pour les victimes, de porter plainte ailleurs que dans le lieu de résidence ou le lieu de commission des actes : si les grandes agglomérations voient autant de plaintes recueillies par les forces de sécurité, c'est aussi parce que les personnes qui vivent en zone rurale cherchent l'anonymat de la « grande ville ». Il est bien sûr impératif de renforcer tout ce qui peut faciliter la plainte, et le guichet unique en fait partie, mais il serait souhaitable de pouvoir **fonder l'étude dans l'espace sur le lieu de commission des actes**, plutôt que par le lieu d'enregistrement de la plainte ou de la procédure.

<sup>70</sup> En 2017 la CNCDH notait dans son rapport sur *l'Effectivité des droits de l'homme dans les outre-mers* (accessible en ligne : [https://www.cncdh.fr/sites/default/files/2021-04/CNCDH%20Outre-mer\\_Complet.pdf](https://www.cncdh.fr/sites/default/files/2021-04/CNCDH%20Outre-mer_Complet.pdf)), « l'irresponsabilité avec laquelle certains élus ultra-marins font état de leur hostilité à l'égard de l'homosexualité ; certains de ces propos étant assimilables à des appels à la haine ». Les pouvoirs publics dans leur ensemble ont commencé à porter attention à cette question de manière active et volontariste avec les « états généraux des Outre-mer » organisés en 2016, mais cette réalité locale rend complexe les projets sur le terrain.

<sup>71</sup> Assemblée nationale. 2018. Rapport d'information fait au nom de la délégation aux Outre-mer sur la lutte contre les discriminations LGBT dans les Outre-mer par MM. Raphaël Gérard et Gabriel Servile et Mme Laurence Vanceunebrock-Mialon, députés. Juin 2018. Accessible en ligne : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/om/l15b1090\\_rapport-information](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/om/l15b1090_rapport-information)

#### Recommandation thématique n° 6

Afin de mieux connaître les crimes et autres incidents de haine anti-LGBTI+ dans tous les territoires et notamment dans les Outre-mer, encourager les travaux spécifiques de recensement des plaintes, d'enquête de victimation sur les discriminations subies par les personnes LGBTI+ et d'étude sur la santé des populations LGBTI+ dans ces territoires ; fournir un soutien financier à la recherche sur ces questions.

#### 4. Poursuivre et amplifier le rapprochement des statistiques des ministères de l'Intérieur et de la Justice

Tout en notant les progrès substantiels réalisés dans la collecte de données par le SSMSI, la SDSE et Pharos s'agissant des actes anti-LGBTI+, il subsiste un décalage particulièrement notable dans ce qui est comptabilisé.

Ainsi, entrent dans le champ :

- Du SSMSI : les enregistrements faits par les forces de sécurité à l'aide des logiciels de rédaction de procédure de la police nationale (LRPPN) et de la gendarmerie nationale (LRPGN) correspondant à deux types d'actes : ceux dont le caractère discriminatoire à raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre est identifiable dans la qualification retenue par le fonctionnaire rédigeant la procédure (la variable NATINF) ET ceux dont la NATINF n'est pas spécifique à ce contentieux mais qui font apparaître certains mots-clés dans le champ « mobile ». 74% des enregistrements pris en compte le sont par le biais de la NATINF, ce qui signifie que **les trois quarts des qualifications retenues dans les plaintes tiennent compte du critère discriminatoire**. Les résultats sont exprimés tantôt en nombre de victimes, tantôt en nombre d'infractions (les totaux « victimes » et « infractions » étant différents). Du PEPP/SDSE : les enregistrements faits dans le logiciel Cassiopée pour les affaires dont l'infraction principale présente un caractère discriminatoire ET celles dont les infractions connexes dénotent un contexte discriminatoire ; auquel cas l'infraction connexe agit comme un « marqueur » de l'infraction principale. Une affaire relevant de violences accompagnées d'injures discriminatoires sera donc traitée comme une violence discriminatoire. Les contentieux « discriminations » et « injures, diffamations, provocations » ne contiennent que des affaires qui ne comportent aucune violence. L'unité d'observation est l'affaire (ayant abouti à une condamnation).
- De la plateforme Pharos : les enregistrements faits sur la plateforme par des victimes, des témoins, mais aussi par certains signalants « fléchés » tels que les fournisseurs d'accès, les réseaux sociaux et certaines associations, et la Défenseure des droits, qui ont des comptes de signalement spécifiques. Ces signalements sont tous étudiés par des agents, puis le cas échéant envoyés à la Sous-direction de la lutte contre la cybercriminalité (SDLC) de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ). Certains de ces signalements donnent ensuite lieu à l'établissement d'une procédure, soit lorsque la victime souhaite déposer plainte, soit en cas d'auto-saisine. Les données qui en sont extraites permettent un traitement *a minima* sur le libellé des actes.

La mise en place de la procédure pénale numérique et les travaux méthodologiques engagés par les deux services statistiques ministériels SSMSI et SDSE (travaux exploratoires d'appariements de données) permettront de disposer d'une vision de l'ensemble de la chaîne pénale. Cela devrait permettre de préciser l'observation par rapport à ce qu'elle permet aujourd'hui : il peut en effet arriver que des circonstances aggravantes du motif discriminatoire en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre ne soient pas retenues à différentes étapes de la procédure. Auquel cas la dimension « anti-LGBTI+ » du dossier disparaît des chiffres de la SDSE, alors que l'exploitation des détails des champs « mobile » ou « mode opératoire » par le SSMSI permettrait de les retrouver.

Le fait que les signalements de Pharos soient distincts des crimes, délits et contraventions enregistrés par les forces de sécurité empêche également de confronter les enregistrements respectifs pour mieux comprendre les réflexes des personnes s'agissant de ce genre de faits (entre les signalements à Pharos non suivis de plaintes et les plaintes au commissariat pour des faits de haine en ligne non signalés à Pharos).

SDSE et SSMSI coopèrent régulièrement, notamment sur certains questionnaires internationaux, et opèrent un travail de long terme en cours d'aboutissement dans le cadre du projet « procédure pénale numérique » pour harmoniser autant que possible méthode de décompte et de nomenclature. L'inclusion de Pharos dans ce projet et les perspectives actuelles de travail par le SSMSI sur ces données pourraient permettre d'identifier les éventuels blocages et d'estimer (en termes de volume) les suites qui sont données aux signalements et aux plaintes du côté de la Justice.

Le travail de rapprochement en cours devrait à terme aboutir à **un identifiant commun permettant d'avoir une vision des flux autour du parcours de la plainte entre Intérieur et Justice** et de mieux saisir les stades sur lesquels insister dans l'accompagnement ou dans la pédagogie. Une simplification du processus lors de l'enregistrement ou du traitement pourrait aussi être proposée, par exemple en créant dans le masque d'enregistrement une case à cocher pour dénoter le cas échéant la présence d'éléments faisant raisonnablement supposer la présence de haine anti-LGBTI+ (ou de racisme ou d'autre formes de discriminations) dans les faits concernés, sans pour autant présumer de la qualification des faits ou des circonstances aggravantes qui pourraient être retenues au final.

#### Recommandation thématique n° 7

Grâce aux évolutions engagées pour le rapprochement SSMSI/SDSE, favoriser la connaissance chiffrée des suites accordées aux dossiers des crimes de haine, pour mieux connaître les faits enregistrés et les suites données aux signalements et plaintes par les juridictions.

## Section III – Signalement, investigation et condamnation

### A. Le signalement

#### 1. Qui peut signaler ?

Le fait de signaler /le signalement est ici entendu au sens de « porter à la connaissance des forces de sécurité et de la Justice ». Les mécanismes de signalement internes à des institutions privées et publiques, qui sont multiples et dépendent largement des choix faits par l'institution en termes de dispositifs de médiation et de recueil d'informations, ne sont ici pas évoquées, même si elles représentent des développements intéressants en termes de responsabilité des employeurs et des établissements.

##### *a. Signaler et informer*

Le terme de « signalement » correspond dans l'usage courant à une **obligation posée par l'article 434-1 du code pénal** français : « *Le fait, pour quiconque ayant connaissance d'un crime dont il est encore possible de prévenir ou de limiter les effets, ou dont les auteurs sont susceptibles de commettre de nouveaux crimes qui pourraient être empêchés, de ne pas en informer les autorités judiciaires ou administratives est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende.* »

Cette obligation, dont sont exemptés certains proches et les professionnels astreints au secret dans le cadre de l'article 226-13 du code, est encore plus stricte, et s'applique à un plus grand nombre d'actes (incluant les « privations, [les] mauvais traitements ou [les] agressions ou atteintes sexuelle »), lorsque la victime « *n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge, d'une maladie, d'une infirmité, d'une déficience physique ou psychique ou d'un état de grossesse* » (article 434-3).

Dans certains cas, **les témoins d'actes de violence sont même autorisés à intervenir pour la légitime défense d'autrui** (article 122-5 du code pénal), sauf s'il y a disproportion manifeste, et en ont même l'**obligation** au sens de l'article 223-6.

**Les fonctionnaires** sont, eux, astreints à une obligation d'information particulièrement stricte lorsqu'ils ont connaissance des faits dans l'exercice de leurs fonctions ; comme le prescrit **l'article 40 du code de procédure pénale (CPP)**, « *Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.* ». L'article 40 est régulièrement utilisé par la DILCRAH pour signaler des faits portés à sa connaissance.

Potentiellement donc, la possibilité de porter à la connaissance de la Justice des informations est relativement large et peut inclure un grand nombre d'acteurs lorsque les faits sont particulièrement graves, ou qu'ils sont portés à la connaissance de fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, ou que les victimes sont dans l'incapacité de porter plainte.

##### *b. Le dépôt de plainte*

Mais si un témoin peut et doit intervenir, notamment en prévenant les forces de sécurité ou le procureur, il ne lui est pas loisible de porter plainte à la place de la victime. **C'est donc à la victime qu'il revient de porter plainte**, s'agissant d'un crime ou d'un délit, auprès de la police, de la gendarmerie ou du procureur de la



République. La victime peut laisser les coordonnées de témoins le cas échéant. Une personne hospitalisée peut désormais, dans le cas où elle est victime de violences conjugales, faire prendre sa plainte directement depuis l'hôpital, à la suite d'une expérimentation en 2020/2021. Depuis lors, 98 conventions ont été signées entre les forces de sécurité intérieure et les établissements de santé (51 autres sont en cours de signature). Cette possibilité n'est pas explicitement ouverte aux victimes d'autres actes de violence pour l'instant (dans le cas où une personne est dans l'incapacité de le faire à la suite d'une agression, c'est le procureur en règle générale qui initie les poursuites) : il pourrait être pertinent d'envisager une extension de ce dispositif aux violences aggravées par un motif discriminatoire en s'appuyant sur les conventions existantes. Les seules personnes qui peuvent porter plainte au nom d'une victime sont ses représentants légaux le cas échéant (notamment pour les enfants), ou les représentants légaux de la personne morale si la victime est une personne morale. **Cela peut poser des difficultés pour des enfants (ou personnes vulnérables protégées) victimes d'actes anti-LGBTI+ de la part de leurs parents (ou représentants légaux).**

Le droit de porter plainte ou/et de signaler est bien évidemment encadré par le **délit de dénonciation calomnieuse** (visé à l'article 226-10 du code pénal).

Pratique inspirante
<p><b>Les permanences en Maison de la justice et du droit à Bordeaux</b></p> <p>Pour permettre aux personnes intimidées par le dépôt de plainte en commissariat de déposer plainte sans pour autant nécessiter de leur part une connaissance fine du droit ou un conseil juridique payant, un dispositif partenarial a été monté entre la Référénte LGBT du commissariat de Bordeaux, l'association FLAG ! et le Barreau de ce ressort. Ce dispositif permet de tenir des permanences dans les Maisons de la Justice et du droit (MJD), pour accompagner gratuitement dans la démarche de plainte auprès du procureur les victimes d'actes de haine anti-LGBT+ qui se présentent.</p>

Dès lors qu'une association a dans ses objets la « *lutte contre le racisme ou les discriminations fondées sur l'origine nationale, ethnique, raciale ou religieuse, le sexe, les mœurs, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre* », elle peut être habilitée à porter plainte soit aux côtés d'une victime spécifique d'un acte de discrimination, soit en son nom propre, pour défendre des intérêts collectifs de portée générale (pour des actes ou propos haineux et diffamatoires envers toutes les personnes LGBTI, notamment). C'est le cas des associations de lutte contre la haine anti-LGBTI et les discriminations. En dehors des cas où l'association porte plainte contre des actes dont elle est directement victime comme personne morale (qui ne nécessitent pas d'antériorité), **il faut que l'association ait 5 ans d'ancienneté pour pouvoir se constituer partie civile**, comme pour l'ensemble des associations. Dans certains territoires, le paysage associatif LGBTI+, constitué assez récemment, n'est pas en mesure d'agir en son nom propre, et saisit des associations nationales plus anciennes. Une autre difficulté remontée par les acteurs de terrain est que les exceptions posées par la liste limitative de l'article 2-6 du Code de procédure pénale empêchent dans certains cas les associations d'accompagner correctement les victimes et de faire reconnaître le caractère discriminatoire des actes : c'est le cas pour les agressions sexuelles et viols, ou pour le harcèlement, qui dans certains cas sont pourtant commis de manière discriminatoire en lien avec l'orientation sexuelle ou l'identité de genre de la victime (voir plus bas p. 42).

**Les services de police ou de gendarmerie ont l'obligation d'enregistrer une plainte** dès lors que les faits dénoncés constituent une infraction (article 15-3 du code de procédure pénale et charte Marianne), même si les faits ne relèvent pas de leur zone géographique de compétence.

Cependant, dans la pratique, les associations font remonter la difficulté dont témoignent certaines victimes, sinon à déposer plainte, du moins à faire enregistrer les éléments relatifs à la haine anti-LGBTI+. Certains fonctionnaires inciteraient à ne pas « surinterpréter » des termes de haine, notamment quand l’auteur des faits est LGBTI+, quand la victime ne l’est pas ou quand il n’est pas prouvé que l’auteur avait connaissance de l’orientation sexuelle ou de l’identité de genre de la personne. D’autres culpabiliseraient la victime pour son comportement, ou encourageraient au dépôt de « main courante », simple information qui ne permet pas les poursuites. La formation des fonctionnaires, outil crucial pour améliorer l’accueil des plaintes, est une démarche largement engagée mais qui doit encore monter en importance. La Direction centrale de la sécurité publique estime ainsi par exemple à 46,25% la proportion de ses agents formés à l’égalité et à la diversité (en général).

Par ailleurs, certains font remonter que beaucoup d’actes anti-LGBTI+ ne sont pas comptabilisés parce que les auditions menées par les fonctionnaires ne pensent pas à interroger les circonstances exactes de l’infraction (notamment pour les infractions crapuleuses sur les lieux ou applications de drague).

#### Pratique inspirante

##### Le guide pratique de SOS homophobie

L’association SOS homophobie a réalisé en 2018, avec le soutien financier de la DILCRAH, un *Guide pratique contre les LGBT-phobies*, dont une nouvelle édition complétée et mise à jour est sortie en janvier 2023 (toujours avec le soutien de la DILCRAH). Ce guide présente un ensemble de fiches thématiques classées par ordre alphabétique listant les enjeux de droit qui peuvent intéresser les personnes LGBTI+, précisant les procédures et interlocuteurs pertinents le cas échéant, et donne des conseils pratiques sur les démarches pour faire respecter pleinement leurs droits.

#### Recommandation thématique n°8

Favoriser la diffusion et l’accessibilité en nombre suffisant des guides de référence contre les LGBT-phobies et des listes de libellés et de code NATINF des infractions, documents réalisés respectivement les associations SOS homophobie et FLAG!, dans l’ensemble des lieux accueillant des victimes. Faciliter les dépôts de plainte en milieu hospitalier et envisager l’accueil (sans réquisition) par les unités médico-judiciaires des personnes se présentant comme victimes de violences anti-LGBTI+.

S’agissant des faits relevant d’autres types de contentieux, la victime doit porter les faits à la connaissance du tribunal pertinent (notamment tribunal civil ou du conseil des prud’hommes).

Le code de procédure pénale, à l’article 10-2, prévoit la possibilité (au 3<sup>e</sup>) pour une victime d’être accompagnée d’un avocat si elle entend se constituer partie civile. Il prévoit également (au 8<sup>e</sup>), pour toute victime, celui d’être accompagnée « à tous les stades de la procédure, par leur représentant légal et par la personne majeure de leur choix, y compris par un avocat, sauf décision contraire motivée prise par l’autorité judiciaire compétente ». **Les associations d’aide aux victimes, et les bénévoles des associations luttant contre les actes de haine, peuvent donc accompagner les victimes.** Un refus non motivé de la présence d’un ami lors du dépôt de plainte a été constaté par la Défenseure des droits en 2021. Faisant suite au rappel à la loi émis par ce dernier envers le policier concerné, le ministère a fait diffuser une note de rappel des règles par la direction départementale de la sécurité publique concernée.

Le dépôt de plainte donne lieu à la rédaction d’un procès-verbal. Il est remis à la victime à sa demande ; **dans tous les cas lui est remis un récépissé.**

Le procureur de la République « *procède ou fait procéder à tous les actes nécessaires à la recherche et à la poursuite des infractions à la loi pénale* » (article 41 du code de procédure pénale), il est donc maître de l'action publique. Le déclenchement des poursuites par le ministère public est un préalable indispensable à toute condamnation. Si des faits transmis à la connaissance du procureur (par un témoin ou par la police) « *constituent une infraction commise par une personne dont l'identité et le domicile sont connus et pour laquelle aucune disposition légale ne fait obstacle à la mise en mouvement de l'action publique* », le procureur de la République territorialement compétent peut décider d'engager des poursuites, même en l'absence de plainte de la victime. **Les pôles anti-discrimination des parquets peuvent donc se saisir d'office, même sans plainte expresse d'une victime ; ils y sont même encouragés par les circulaires ; mais il n'est pas possible d'estimer nationalement le nombre d'affaires pertinentes pour lesquelles ils se sont saisis dans les différents ressorts.**

### *c. Les plateformes spécifiques (Pharos et la pré-plainte)*

Une des difficultés identifiées dans le dépôt de plainte des victimes d'actes de haine anti-LGBTI+ était le caractère aléatoire de l'accueil de ces dernières en fonction du degré de sensibilisation ou d'expertise sur le contentieux de la discrimination et des circonstances aggravantes. D'autres difficultés du même ordre entourent la plainte pour des faits survenus en ligne. Dans le souci de faciliter le dépôt de plainte et de son efficacité, deux plateformes informatiques spécifiques ont été créées qui sont pertinentes pour les actes de haine anti-LGBTI+.

**Le dispositif de pré-plainte en ligne** ([www.pre-plainte-en-ligne.gouv.fr](http://www.pre-plainte-en-ligne.gouv.fr)) a été créé à titre expérimental par le décret n° 2008-1109 du 29 octobre 2008, puis généralisée à toute la France en mars 2013. Initialement pensé pour les atteintes aux biens, il a été expressément étendu, en 2018, à tous les faits de nature discriminatoire. Le site permet de choisir le commissariat ou la gendarmerie où la victime souhaite porter plainte, d'indiquer l'ensemble des circonstances et éléments pertinents de manière guidée pour ce type de faits, et de laisser ses coordonnées. Elle est ensuite contactée pour prendre rendez-vous, ce qui permet de préparer le dossier avec les fonctionnaires les plus sensibilisés à ces questions.

**La plateforme Pharos** (<https://www.internet-signalement.gouv.fr>), déjà décrite, permet de signaler des faits publics en ligne (comme témoin ou comme victime), pour permettre aux agents spécialisés d'examiner le dossier, afin soit de préparer et d'accompagner le dépôt de plainte, soit de transmettre au parquet pour les urgences et les dossiers d'une particulière gravité, notamment quand les victimes ne sont pas connues.

De manière générale, le site moncommissariat.fr est aussi une porte d'entrée pertinente pour entrer en contact avec la police nationale, et engager au besoin un échange numérique avec les fonctionnaires de police pour préparer un dépôt de plainte.

### **Pratique inspirante**

#### **Les référents LGBT des forces de sécurité intérieure**

En octobre 2018, le gouvernement a annoncé la mise en place de « **référents LGBT** » dans tous les commissariats et brigades de gendarmerie. Ces référents, progressivement mis en place dans les commissariats, ont pour vocation de servir de personnes-ressources dans leur unité sur les questions de discrimination et de haine envers les personnes LGBTI+, et d'assister en particulier les fonctionnaires lors de la prise de plainte ou l'audition des victimes. D'autres référents LGBT sont désignés au niveau des états-majors, pour coordonner leur action.

La mise en œuvre de ce dispositif a été et est toujours laborieuse dans certains endroits, faute de volontaires sensibilisés notamment (en métropole comme dans les Outre-mer). L'association FLAG! a ainsi pris contact le 7 février 2022 par courrier électronique avec l'ensemble des 99 référents LGBT existants en utilisant les adresses de messagerie créées pour ce faire ; seuls 7 ont répondu à ce jour (dont 2 suite à des relances fortuites).

Principalement tourné vers l'assistance en interne des collègues, ce poste nécessite une disponibilité particulière, ce qui n'est pas toujours possible, et aucune obligation de formation ou temps de mise à disposition particulier n'est explicitement prévue. La nomination de certains hauts gradés à ce poste, symboliquement intéressante, est aussi un écueil possible lorsque les collègues hésitent à les déranger avec leurs questions.

Si ces référents représentent un pas dans la bonne direction et viennent remplir un rôle essentiel, notamment lorsque leur mission est réellement investie par une personne effectivement volontaire et sensibilisée, le caractère très interne de leurs missions limite l'efficacité et la visibilité de ces personnels pour le grand public, qui ne les contacte en général pas directement et pour lequel ils ne représentent donc pas une ressource propre.

A Paris et en petite couronne, la Préfecture de Police s'est dotée depuis octobre 2019 d'un **officier de liaison LGBT+** (comme c'est le cas aujourd'hui dans 5 villes au total) qui peut servir d'interlocuteur en interne mais qui peut aussi accueillir des victimes sur rendez-vous pour prendre leur plainte et les orienter, et servir d'interlocuteur aux associations et commerces LGBT+, ainsi qu'aux pouvoirs publics et autres parties prenantes. La présence d'un officier de liaison à Paris, ainsi que celle des référents LGBT+ lorsque ces derniers sont localement dotés de missions plus larges à la rencontre des personnes est reconnue par les associations comme une ressource précieuse, notamment en lien avec la pré-plainte, puisque le professionnel peut anticiper activement, lorsque c'est possible, l'audition des victimes, en lien avec le commissariat.

La gendarmerie nationale s'est elle aussi dotée de référents, dont le périmètre est cependant plus large puisqu'ils sont « référents égalité et diversité » (RED) et ont pour mission de renforcer la cohérence dans le traitement global de l'égalité professionnelle, du racisme, de l'antisémitisme et de la haine anti-LGBT. En 2022, la gendarmerie en compte 353. A ces RED s'ajoutent des référents territoriaux "racisme, antisémitisme et discriminations", généralement situés auprès des commandants de groupement à l'échelle du département.

#### Recommandation thématique n°9

Améliorer le système de « référents LGBT » en favorisant leur identification comme personnes ressources au sein des services, en assurant leur recrutement sur la base de formation approfondies et en optimisant leur rôle par rapport aux « officiers de liaison LGBT+ », plus orientés vers l'accueil des victimes.

## 2. Les délais de prescription

En règle générale, le délai pour déposer plainte court à compter de la commission de l'infraction et dépend de la nature de l'infraction : **1 an pour les contraventions, 6 ans pour les délits et 20 ans pour les crimes.**

Au fur et à mesure que le caractère discriminatoire en fonction de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre d'une infraction a été reconnu comme une circonstance aggravante, et que le champ d'application de cette circonstance aggravante s'est élargi, les délais de prescription pour l'infraction en question s'agissant de haine anti-LGBTI ont été de fait allongés (mais uniquement dans le cas où la circonstance aggravante est retenue). **En 2014, le délai de prescription a ainsi été allongé de trois mois à un an en cas d'insultes ou de**

provocations à la haine visant le sexe, l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, s'alignant ainsi sur le délai prévu pour les propos racistes.

L'association SOS homophobie, dans le cadre de son *Guide pratique contre les LGBT-phobies*, a réalisé le tableau reproduit ci-dessous (Figure 5) qui liste les délais de prescription pour les différentes infractions de haine anti-LGBTI. Il date de 2018 mais est toujours assez complet ; le principal changement en la matière est l'ajout d'un délit de « pratiques, les comportements ou les propos répétés visant à modifier ou à réprimer l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, vraie ou supposée, d'une personne et ayant pour effet une altération de sa santé physique ou mentale », c'est-à-dire les **prétendues « thérapies de conversion »**, pour lesquelles la prescription est de 6 ans.

**Figure 5. Peines maximales et délais de prescription prévus lorsque les infractions sont aggravées par un mobile discriminatoire anti-LGBTI+**

Source : SOS homophobie, 2018

Infraction	Texte de loi définissant l'infraction sans circonstance aggravante	Délai pour agir pour la victime (délai de prescription)
<b>Peine maximale : réclusion criminelle à perpétuité</b>		
Meurtre	Art. 221-1 Code pénal	20 ans
<b>Peine maximale : 20 ans de réclusion criminelle</b>		
Torture et actes de barbarie	Art. 222-1 Code pénal	20 ans
Violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner	Art. 222-7 Code pénal	
Viol	Art. 222-23 Code pénal	
<b>Peine maximale : 15 ans de réclusion criminelle</b>		
Violences ayant entraîné une mutilation ou une infirmité permanente	Art. 222-9 Code pénal	20 ans
<b>Peine maximale : 10 ans d'emprisonnement</b>		
Extorsion	Article 312-1 Code pénal	6 ans
<b>Peine maximale : 7 ans d'emprisonnement</b>		
Agressions sexuelles autres que le viol	Art. 222-27 Code pénal	6 ans (aménagement pour les victimes mineur·e·s au moment des faits)
Menaces de mort avec l'ordre de remplir une condition	Art. 222-18 Code pénal	6 ans
Chantage	Art. 312-10 Code pénal	6 ans
<b>Peine maximale : 6 ans d'emprisonnement</b>		
Violences ayant entraîné une incapacité de travail totale de plus de 8 jours	Art. 222-11 Code pénal	6 ans
Vol	Art. 311-3 Code pénal	6 ans
Menaces de commettre un crime ou un délit contre les personnes avec l'ordre de remplir une condition	Art. 222-18 Code pénal	6 ans
Menaces de mort, soit réitérée, soit matérialisée par un écrit, une image ou tout autre objet	Art. 222-17 Code pénal	6 ans
<b>Peine maximale : 5 ans d'emprisonnement</b>		
Discrimination commise par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public	Art. 432-7 Code pénal	6 ans
<b>Peine maximale : 3 ans d'emprisonnement</b>		
Violences ayant entraîné une incapacité de travail totale inférieure ou égale à 8 jours	Art. 222-13-5 ter Code pénal	6 ans

Peine maximale : 2 ans d'emprisonnement		
Menaces de commettre un crime ou délit contre les personnes soit réitérée soit matérialisée par un écrit, une image ou tout autre objet	Art. 222-17 Code pénal	6 ans
Peine maximale : 1 an d'emprisonnement		
Diffamation publique	Art. 32, al. 2 loi 29 juillet 1881	1 an
Provocation publique à la haine, à la violence ou à la discrimination	Art. 24 al. 8 Loi 29 juillet 1881	1 an
Peine maximale : 6 mois d'emprisonnement		
Injure publique	Art. 33 al. 3 Loi 29 juillet 1881	1 an
Peine maximale : amende de 1 500 EUR		
Injure non-publique	Art. R 625-8-1 Code pénal	3 mois
Diffamation non-publique	Art. R 625-8 Code pénal	3 mois
Provocation non-publique à la haine, à la violence ou à la discrimination	Art. R 625-7 Code pénal	3 mois

La principale difficulté relative aux délais de prescription s'agissant de ces actes est que l'allongement n'est effectif, lorsque l'infraction est constituée indépendamment du contexte discriminatoire, que si la circonstance aggravante est effectivement appliquée. Or ce n'est pas le cas dans l'expérience de nombreuses associations, notamment lorsque les éléments permettant d'objectiver la circonstance aggravante ne sont pas consignés dans les procès-verbaux ou sollicités lors des auditions.

## B. Les investigations

### 1. Les différentes phases de l'enquête

Il y a plusieurs phases et plusieurs services impliqués dans l'instruction d'une affaire.

L'**enquête de police** est l'ensemble des investigations réalisées par la police judiciaire afin de rassembler les preuves d'une infraction, avant le déclenchement des poursuites. Il peut s'agir d'une **enquête de flagrance**, pour les infractions en cours ou venant de se produire, pour laquelle la police peut agir de manière immédiate ; ou d'une **enquête préliminaire**, mise en œuvre soit à l'initiative de l'officier de police judiciaire (OPJ) après avoir informé le procureur de la République, soit sur demande du procureur de la République.

Hors du cadre de l'instruction, l'enquête consiste en la constatation de l'infraction, le rassemblement de preuves et d'indices et la recherche de leurs auteurs.

Se fondant sur les éléments de la plainte et de l'enquête préliminaire le cas échéant, le **procureur** peut choisir de **classer le dossier sans suite**, de prendre des **mesures alternatives aux poursuites** (stage de citoyenneté, rappel de la loi, médiation pénale, réparation du préjudice, composition pénale...), ou de **prendre des réquisitions : d'informer, de non-informer** (s'il n'y a pas d'infraction pénale ou si les faits n'ont pas été commis), **de refus d'informer** (s'il considère que la victime doit saisir le tribunal directement) ou de **non-lieu** (s'il estime que les faits n'ont pas été commis).

En fonction des réquisitions faites par le procureur, qu'il peut choisir de suivre ou pas (s'il ne suit pas une réquisition de non-informer, il doit motiver son avis), le **juge d'instruction** ouvre alors une **information judiciaire** (si l'infraction est une contravention ou un délit, la phase du juge d'instruction est facultative).

Si une victime a déposé plainte mais n'a pas reçu de réponse dans les 3 mois, ou si sa plainte a été classée sans suite, et dans ces cas seulement, elle peut directement saisir le juge d'instruction, sans passer par le procureur.

L'**information judiciaire** se fait à charge et à décharge, et vise à rassembler l'ensemble des éléments de preuve (témoignages, expertises...) nécessaires pour permettre un procès. Le juge d'instruction, au terme de cette information, prononce une ordonnance de non-lieu ou de renvoi vers le tribunal compétent.

## 2. Le rôle crucial de la police judiciaire

Les investigations sont donc une phase particulièrement complexe et potentiellement longue. **Elles reposent en large mesure sur la police judiciaire, qui traite en moyenne 3,9 millions de procédures par an.** Or cette dernière « *n'attire plus les policiers et ses résultats sont marqués par un faible niveau d'élucidation des délits de bas milieu de spectre* », comme le commente une note réalisée par la Cour des comptes en novembre 2021<sup>72</sup>. La note pointe également la **dégradation des taux d'élucidation**. En 2016, il s'élevait pour les homicides à 70,3 %, contre 62,6 % en 2020. Concernant les cambriolages, le taux reste stable, autour de 10 %. En revanche, pour les vols avec violence, 15,4 % d'enquêtes ont été élucidées en 2020, contre 10,8 % en 2015.

Les **OPJ sont par ailleurs mal répartis**, puisqu'ils sont en sureffectif dans de nombreuses régions, mais en nombre insuffisant en Ile-de-France, le premier bassin de population. L'amélioration des allocations d'effectifs, le développement de mutualisations entre la police et la gendarmerie sont des pistes de solutions pour la Cour des comptes. Le ministère précise qu'il a pour projet **d'accroître le nombre d'OPJ de 17 000 à 23 000 en 2023**.

**Ce manque de personnels et de moyens pour les investigations** est également souligné par les associations, qui soulignent que faute de temps pour démêler le faux du vrai dans les déclarations des différentes parties en présence, de nombreux dossiers se retrouvent sans suites. La faible attractivité de la police judiciaire ne favorise pas la montée en compétence des personnels sur le sujet technique et évolutif des discriminations.

A cela s'ajoute le manque de moyens de la justice (voir ci-dessous partie III. C. 3., « Les moyens de la justice »), qui impacte également les possibilités des parquets et juges d'instruction. L'existence de parquets anti-discrimination permet d'optimiser, à moyens restreints, la spécialisation des magistrats, mais elle ne pallie pas, à elle seule, l'ensemble des besoins.

### Recommandation thématique n°10

Prendre les mesures nécessaires afin de donner aux services d'enquête sur les actes de violence anti-LGBTI+ les moyens humains et financiers adéquats afin de poursuivre effectivement ces actes.

## 3. La déontologie des forces de sécurité

L'autorité chargée de veiller au respect par les forces de sécurité des règles déontologiques est également celle qui veille à la lutte contre les discriminations : **la Défenseure des droits (DDD)**. A ce titre, il est membre du Independent Police Complaints Authorities' Network (IPCAN). Témoins comme victimes (ou leurs ayant-droit) peuvent le saisir si ces services ont eu un usage disproportionné de la force, un comportement indigne (gestes ou propos déplacés, insultes, menaces, tutoiement...), une fouille corporelle abusive, un contrôle

<sup>72</sup> Cour des comptes. 2021. *La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale : les enjeux structurels pour la France*. Paris : Auteur, 2021. Accessible en ligne : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/57736>

d'identité dans des conditions anormales, des difficultés pour déposer plainte, ou pour la contestation d'une mesure de contrainte ou de privation de liberté (interpellation, retenue, garde à vue, rétention...).

Sa compétence s'exerce sur les **effectifs de police et de gendarmerie, mais aussi sur les policiers municipaux, agents de la pénitentiaire, douaniers, agents de surveillance des transports en commun et les employés des services de sécurité privée**. Sur cette compétence, **plus de 45% des réclamations que la DDD traite concernent des violences et des cas de non-respect de la procédure**. Le rapport d'activité 2021 de la Défenseure des droits ne fait pas état de réclamations liées à des actes spécifiquement anti-LGBTI de ces forces, mais de manière générale, les **sollicitations sur cette compétence ont augmenté de 6,1% entre 2020 et 2021, et de 22,2% s'agissant des discriminations**. Les types de faits et les services mis en cause sont très divers (Figure 6).

Figure 6. Répartition de réclamations reçues par le Défenseur des droits au titre de la déontologie des forces de sécurité en 2021 par type de fait et par activité de sécurité mise en cause.

Source : DDD, 2022



Les associations témoignent d'expériences souvent négatives s'agissant de l'accueil des victimes par les forces de sécurité. Ainsi, en 2021, « les témoignages liés à un contexte policier ou judiciaire représentaient environ 3 % du total des cas rapportés à SOS homophobie, un chiffre relativement stable par rapport aux années précédentes. La proportion monte à 8 % si on inclut plus globalement les témoignages où la police, la justice et la gendarmerie constituent un contexte secondaire. » Les cas mentionnés incluent des refus de plainte, des culpabilisations des victimes pour minimiser les faits, des injures gayphobes envers des gardés à vue... Par exemple, dans des affaires médiatisées, une appelante intersexe a vu des policiers éclater de rire entre eux à la lecture de la mention du sexe « masculin » sur ses papiers d'identité, et une vidéo largement relayée en février 2021 a montré des policiers abreuver de violences verbales gayphobes un jeune homme à Paris lors d'un contrôle de police. Au moment de la rédaction du présent rapport, l'IGPN, la « police des polices », saisie de ce dossier par le Préfet de police de Paris et par des associations, n'a pas encore communiqué sur les suites qu'elle entendait donner à l'affaire.



Il est à noter que des instances et processus internes existent au sein des différents services pour sanctionner les manquements, en amont du niveau du Défenseur des droits. L'inspection générale de la gendarmerie nationale a ainsi établi pour 2021, 6 500 sanctions (pour environ 100 000 personnels) : sur ces 6 500 sanctions, 63 concernent des cas de propos ou comportements discriminatoires, dont 8 pour homophobie, 40 pour sexisme et 1 pour antisémitisme.

### C. La sanction pénale

Au terme de la phase d'enquête, ou de la phase d'instruction si elle est engagée, l'affaire est renvoyée devant le tribunal compétent :

- S'il s'agit d'une contravention, l'affaire est renvoyée devant le tribunal de police.
- S'il s'agit d'un délit, l'affaire est renvoyée devant le tribunal correctionnel.
- S'il s'agit d'un crime, l'affaire est renvoyée devant la cour d'assises.
- S'il s'agit d'un crime commis par un mineur de plus de 16 ans, l'affaire est renvoyée devant la cour d'assises des mineurs.

Compte tenu du développement du recours aux mesures alternatives aux poursuites, et aux réponses pénales à caractère pédagogique, **le rôle du parquet**, bien qu'il ne se confonde pas avec les missions des magistrats du siège, est crucial pour comprendre les suites qui sont accordées par la justice aux crimes de haine et autres incidents haineux.

#### 1. Le ministère public et les poursuites d'office

En France, « *l'indépendance des magistrats du parquet, dont découle le libre exercice de leur action devant leurs juridictions (...) doit être conciliée avec les prérogatives du Gouvernement et (...) n'est pas assurée par les mêmes garanties que celles applicables aux magistrats du siège.* » (Conseil constitutionnel, Décision n° 2017-680 QPC du 8 décembre 2017). Là où les magistrats du siège sont inamovibles (article 64, alinéa 4 de la Constitution et article 4 de l'ordonnance n°58-1270 du 22 décembre 1958), ceux du parquet sont sous la direction et le contrôle des chefs hiérarchiques et sous l'autorité du ministre de la Justice, Garde des Sceaux (art. 5 de l'ordonnance).

Les instructions données par ce dernier revêtent donc un intérêt particulier dans l'appréhension des suites données aux infractions. S'agissant des discriminations, notamment en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, la circulaire du 4 avril 2019 sur la « Lutte contre les discriminations, les comportements et les propos haineux » dresse à l'intention des procureurs généraux et des procureurs de la République quatre grandes orientations concernant la lutte contre toutes les formes de discriminations et de haine, présentée comme « un axe majeur » de la politique pénale générale :

- La Garde des Sceaux annonce attendre « *une extrême vigilance* » des procureurs de la République dans la conduite de l'action publique concernant « *toutes les infractions racistes, antisémites ou homophobes portés à leur connaissance* »
- Elle souhaite que « *chaque fois que les responsables de ce type de propos ou d'agissements seront identifiés, le ministère public apporte systématiquement une réponse pénale adaptée au contexte de commission des faits et à la personnalité de l'auteur* »
- Elle enjoint les parquets à « *sensibiliser les services d'enquête à la spécificité de ces procédures ainsi que sur l'attention toute particulière à apporter à l'accueil des victimes* », afin de s'assurer de la « *qualité des procédures renvoyées devant les tribunaux* »

- Enfin, elle souhaite redynamiser la spécialisation des magistrats du parquet, chargés d'établir les partenariats locaux avec la société civile.

Il n'est pas possible à l'heure actuelle, en se fondant sur les données publiques, de pouvoir dire en quelle mesure ces orientations ont été suivies d'effet.

Si les aspects liés aux services d'enquête ont déjà été abordés, les précisions détaillées dans la circulaire ont des conséquences importantes sur la conduite que doivent tenir les parquets en matière de sanction, à savoir :

La réponse pénale doit d'abord être « systématique » Cela signifie que les magistrats sont invités, même en l'absence de plainte spécifique, à **se saisir des affaires dont ils ont connaissance (poursuites d'office)**. A cet effet, la circulaire rappelle la jurisprudence selon laquelle « *lorsque les infractions sont commises sur internet, tous les parquets des ressorts dans lesquels il a pu être accédé au message litigieux sont considérés comme compétents* ». En cas d'obstacles liés à un hébergement à l'étranger des serveurs, les parquets sont enjoins à « *s'emparer de la procédure civile en référé* » pour bloquer l'accès à un site ou à des pages. Cela concerne bien évidemment les « *propos haineux* », donc aussi bien les discours de haine que les violences numériques anti-LGBTI+. S'agissant des crimes de haine et autres délits avec un mobile anti-LGBTI+, la circulaire rappelle que les circonstances aggravantes « *sont généralisées à l'ensemble des crimes ou délits punis d'une peine d'emprisonnement* » et incite à analyser « *avec soin les différents éléments permettant de caractériser le mobile* » pour **relever le cas échéant la circonstance aggravante** (ici celles de l'article 132-77 du code pénal).

Elle doit ensuite être « *adaptée au contexte de commission des faits et à la personnalité de l'auteur* ». Pour cela, s'agissant des « *propos haineux* », les parquets sont invités à « *privilégier la convocation par officier de police judiciaire comme mode de poursuite* », les poursuites devant être « *diligentées avec célérité* ». La circulaire rappelle également qu'il est possible de recourir à la procédure d'ordonnance pénale pour les délits de diffamation et d'injures, en dehors de certains cas particuliers. S'agissant des « *comportements haineux* », les parquets sont invités à souligner la gravité des faits auprès des auteurs réitérants ou récidivistes, ou « *lorsque la gravité des faits le justifie* ».

Si l'application systématique de la circonstance aggravante lorsqu'elle est retenue entraîne mécaniquement, du moins en théorie, des peines alourdies, et si les procédures retenues tendent à privilégier la rapidité de la réponse pénale, cette dernière n'est cependant pas toujours de l'ordre de la condamnation par le tribunal. La circulaire engage en effet à favoriser une « *incitation à la réflexion* » chez les auteurs sans antécédents par le biais de sanctions pédagogiques ; elle cite particulièrement les stages de citoyenneté en ce sens.

L'action publique doit enfin également favoriser « la publicité de la sanction », toujours dans une optique pédagogique, en requérant la peine d'affichage ou de diffusion de la décision (concernant les affaires de presse, lorsqu'elle est possible).

Si donc les instructions données aux parquets favorisent une réponse pénale rapide, il faut noter que cette réponse pénale ne passe pas nécessairement par un procès pénal, une peine d'amende ou d'emprisonnement. Enfin, le caractère parcellaire des informations dont nous disposons sur les dossiers et leur devenir judiciaire ne permet pas de mesurer en pratique la manière dont ces déclarations et orientations sont suivies d'effet dans la pratique.

## 2. Les sanctions encourues

La question des sanctions encourues dépend largement du mode de traitement de l'affaire, et de l'autorité prenant les sanctions.

La règle générale repose, dans l'ensemble, sur **l'aggravation de la peine par l'application de l'article 132-77 du code pénal**, qui peut s'appliquer à tout crime ou délit dès lors qu'il est « *précédé, accompagné ou suivi de propos, écrits, images, objets ou actes de toute nature qui soit portent atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime ou d'un groupe de personnes dont fait partie la victime à raison de son sexe, de son orientation sexuelle, de son identité de genre vraie ou supposée, soit établissent que les faits ont été commis contre la victime pour l'une de ces raisons* ». Dans ces cas-là, les peines sont relevées : si le maximum de peine privative de liberté encourue de manière générale est puni de 30 ans de réclusion criminelle, il est alors porté à la réclusion criminelle à perpétuité, et ainsi de suite. La Figure 5 listait, en même temps que les délais de prescriptions, la peine maximum encourue pour les crimes et délits aggravés par cette circonstance.

Il est à noter que **la définition de la circonstance aggravante, de nature générale, est ici objective par défaut** : il « suffit », en principe, de prouver l'existence de propos, images, objets ou actes anti-LGBTI immédiatement avant, pendant ou après les faits pour caractériser la circonstance, indépendamment de la subjectivité de l'auteur. Pour les cas où ces propos, images, objets ou actes ne seraient pas manifestement anti-LGBTI+, il est possible de prendre en compte la motivation discriminatoire de l'auteur, appréciée au moyen des preuves recueillies. Il s'agit d'une alternative : les **deux modes de caractérisation ne sont pas cumulatifs** (« soit... soit »). Par ailleurs, la mention « vraie ou supposée » permet de prendre en compte les actes de haine anti-LGBTI qui seraient commis sur des personnes cisgenres ou hétérosexuelles (par une personne qui les suppose LGBTI+, par exemple s'agissant de personnes dont l'expression de genre serait considérée ambiguë).

Pour certaines infractions, listées dans cet article, **le mobile discriminatoire sur le critère de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre est déjà pris en compte dans l'article de loi comme une circonstance aggravante spéciale**. Il s'agit :

- Des violences ayant entraîné une incapacité de travail inférieure ou égale à 8 jours ou n'ayant entraîné aucune incapacité de travail, visées à l'article 222-13 du code pénal, la sanction maximale étant fixée à 3 ans d'emprisonnement et 45 000 EUR d'amende en vertu de l'alinéa 5 ter « à raison du sexe, de l'orientation sexuelle, ou de l'identité de genre vraie ou supposée de la victime »
- Du harcèlement sexuel (article 222-33 du code pénal), le caractère anti-LGBTI des faits étant réputés comme inclus dans la caractérisation « sexuelle ou sexiste » des faits. Ces faits sont punis de 2 ans d'emprisonnement et de 30 000 EUR d'amende
- De la discrimination *stricto sensu* (article 225-1), définie comme « *toute distinction opérée* » entre les personnes sur physiques ou morales « *sur le fondement de (...) leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation sexuelle, de leur identité de leur genre (...)* ». Ces faits sont punis d'un maximum de 3 ans d'emprisonnement et de 45 000 EUR d'amende sous certaines conditions.
- Des « *pratiques, comportements ou les propos répétés visant à modifier ou réprimer l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, vraie ou supposée, d'une personne, et ayant pour effet une altération de sa santé physique ou mentale* » faits punis de 2 ans et 30 000 EUR d'amendes avec possibilité de passer à 3 ans et 45 000 EUR dans certains cas.
- De la discrimination envers une personne physique ou morale par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions. Ces faits sont punis de 5 ans d'emprisonnement et de 75 000 EUR

d'amende lorsqu'ils consistent à refuser le bénéfice d'un droit accordé par la loi ou à entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque.

- De la provocation à la haine ou à la violence « *à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre* » ou à la discrimination à leur égard (article 24 de la Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse). Ces faits sont punis de 5 ans d'emprisonnement et de 45 000 EUR d'amende, et peuvent s'accompagner dans certains cas de la privation des droits civiques pour 5 ans au plus, et de l'affichage et de la diffusion de la décision.
- De la diffamation « *envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre* » (article 32 de la Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse). Ces faits sont punis d'un an d'emprisonnement et de 45 000 EUR d'amende, et peuvent donner lieu à affichage ou diffusion de la décision.
- De la diffamation commise « *envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre* » (article 32 de la Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse). Ces faits sont punis d'un an d'emprisonnement et de 45 000 EUR d'amende, et peuvent donner lieu à affichage ou diffusion de la décision.
- De l'injure commise « *envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre* » (article 33 de la Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse). Ces faits sont punis d'un an d'emprisonnement et de 45 000 EUR d'amende, et peuvent donner lieu à affichage ou diffusion de la décision.

Il est à noter que les formulations retenues pour ces dernières infractions, celles pour lesquelles la loi prévoyait déjà un durcissement des peines en raison du motif discriminatoire avant l'extension de cette circonstance aggravante à tout crime ou délit, conservent une formulation légèrement différente du mobile discriminatoire : « *à raison de* » est une formulation plus subjective que la formulation retenue par l'article 132-77 du code pénal. Cela pose problème pour les textes qui retiennent cette formulation plus subjective, dans la mesure où il est difficile pour l'autorité de poursuite de rentrer dans l'intentionnalité de l'auteur ; or il s'agit d'infractions assez courantes, notamment les violences ayant causé une interruption de travail inférieure ou égale à 8 jours (article 222-13 du Code pénal). Dans l'expérience des avocats, il est difficile par ailleurs, en lien avec les formulations de cette circonstance aggravante et leur interprétation, d'obtenir sa prise en compte par le parquet ou les tribunaux dans les cas de discrimination par association ou de cumul de motivations.

Le juge d'instruction est libre d'apprécier la qualification qu'il entend donner aux faits, et cela inclut ces circonstances (Cass. Crim, 16 décembre 2020, n°20-83.773 FS-P+I). Le juge pénal dispose à son tour d'une liberté de qualification et de requalification des faits, même si cette liberté est encadrée (notamment par respect du droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la CEDH). L'incrimination sur un même dossier peut donc être amenée à évoluer dans le temps.

Il est possible en principe de **cumuler des circonstances aggravantes**, par exemple pour une atteinte à la fois raciste et anti-LGBTI+. Dans les faits cependant, la preuve en la matière est considérée comme complexe et souvent subjective (la formulation « *à raison de* » impliquant l'idée d'un mobile poussant à l'action, ce qui effectivement est difficile à démontrer même lorsque des insultes anti-LGBTI+ ont été proférées). La difficulté de poursuivre l'ensemble des circonstances aggravantes possibles conduit, dans la pratique, à ne pas toujours retenir chacune d'entre elles, et donc en priorité pas celle, délicate, de haine anti-LGBTI+, auquel cas l'affaire disparaîtra, sinon des données du SSMSI, du moins des décomptes de la justice.

Par ailleurs, la désignation de cette circonstance aggravante comme une « **circonstance aggravante d'homophobie** », y compris dans la circulaire du 4 avril 2019, montre bien que la notion d'identité de genre, de discriminations transphobes, est totalement effacée derrière celle d'orientation sexuelle, cette dernière

étant par ailleurs complètement renvoyée à une alternative homo/hétéro (négligeant l'existence des personnes bi). **Le fait qu'il soit difficile de dissocier ce qui relève des différents aspects des LGBTI-phobies est problématique à cet égard, en ce qu'il ne permet pas de faire ressortir les victimations et les besoins différenciés des lesbiennes, gays, personnes bi, trans et intersexes ainsi que des autres minorités de genre.**

L'absence, dans l'article 222-33, de mention d'un possible caractère anti-LGBTI+ du harcèlement sexuel, présenté comme simplement « sexiste », pose aussi une limite pratique pour l'observation (qui repose beaucoup aujourd'hui sur la qualification de la circonstance aggravante) dans la mesure où ce harcèlement est précisément l'une des formes d'expression de la lesbophobie et de la transphobie, et qu'il pourrait être utile de saisir cette information sur le plan statistique, indépendamment de toute question procédurale ou de durcissement des peines. Comme le montre l'enquête Virage, les lesbiennes et femmes bi sont surexposées aux actes de violence sexualisée et sexiste, en particulier du harcèlement, sans rapport explicite avec leur orientation sexuelle : une des manifestations de la lesbophobie étant de sur-sexualiser et de rappeler à l'ordre hétérosexuel les femmes déviantes. L'enquête de la FRA montre également que les lesbiennes et femmes bi, de même que les personnes trans, rapportent également des faits de harcèlement en lien aussi bien avec la haine LGBTI+ qu'avec le sexisme, et sont donc surexposées à ces formes de violence par effet de cumul. **L'intégration de marqueurs statistiques, dissociée de toute circonstance aggravante, pour estimer cette sur-victimation, pourrait être envisagée.**

Enfin, dans les faits, des mesures alternatives sont fréquemment prises pour les infractions, y compris dans les cas de haine anti-LGBTI. La circulaire invite ainsi à multiplier les « *stages de citoyenneté* ». Le rappel de la loi, la mise en conformité, la réparation du préjudice de la victime, l'interdiction de séjour ou de paraître, l'interdiction de contact, la médiation ou composition pénale sont aussi des possibilités, très différentes. Il n'existe pour l'instant pas d'étude suffisamment précise permettant de savoir quelles suites sont effectivement données aux plaintes pour des faits de crimes de haine ou d'actes de haine anti-LGBT (voir recommandations de la Section II, « collecte de données »). De même, il n'a pas été possible de trouver des éléments de connaissance de ce contentieux dans les autres juridictions (tribunal de police, chambre civile, prud'hommes...).

### 3. Un problème structurel : les moyens de la justice

Enfin, il est difficile de parler des procédures judiciaires sans évoquer un problème majeur dont l'impact obère grandement la capacité du système pénal français à poursuivre et condamner efficacement les auteurs de crimes et actes de haine : il s'agit des **moyens humains et matériels de la justice française** (qui font pendant à ceux des forces de sécurité évoqués en partie III. B. 2.)

Le bilan comparatif des institutions judiciaires (indépendamment du budget des prisons) des 47 pays du Conseil de l'Europe, publié en octobre 2020 par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (Cepej)<sup>73</sup>, souligne les carences de la France par rapport à la médiane des pays du Conseil de l'Europe en la matière, et a fortiori par rapport à ses voisins ou aux pays dont le PIB est comparable.

Alors même que la France est le pays européen qui compte le moins de procureurs (3) pour 100 000 habitants, ces derniers doivent malgré tout « *gérer un nombre très élevé d'affaires (6,6 pour 100 habitants) et exercer un nombre record de fonctions* » (Cepej, 2020, p. 62). De fait, chaque magistrat du parquet a traité 394 affaires pénales s'agissant des cours d'appel, et 1026 affaires s'agissant des tribunaux judiciaires en 2019. La cible 2023

---

<sup>73</sup> Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ). 2020. Rapport Systèmes judiciaires européens - Rapport d'évaluation de la CEPEJ - Cycle d'évaluation 2020 (données 2018). Tableaux, données et statistiques accessibles en ligne : <https://www.coe.int/fr/web/cepej/special-file-publication-of-the-report-european-judicial-systems-cepej-evaluation-report-2020-evaluation-cycle-2018-data->

est fixée par le Projet annuel de performance justice judiciaire à respectivement 405 et 1110. Les magistrats du siège sont également très chargés d'affaires, chacun d'entre eux ayant traité 251 affaires dans les cours d'appel et 824 dans les tribunaux judiciaires en 2019. Leur cible 2023 est fixée à respectivement 275 et 870. Dans ces conditions, les délais judiciaires sont bien évidemment particulièrement longs, ce qui limite la portée de la sanction et décourage les victimes de porter plainte.

Le ministère de la Justice a obtenu ces dernières années une hausse historique et bienvenue de son budget, ce qui devrait améliorer quelque peu les choses. Mais les retards et carences accumulés depuis 20 ans sont difficiles à rattraper.

## Section IV – Droits des victimes

### A. Politiques et dispositions juridiques s’agissant des droits des victimes

#### 1. Transposition de la directive européenne et évolutions récentes

La directive 2012/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité et remplaçant la décision-cadre 2001/220/JAI du Conseil a été principalement transposée en droit français par la loi n° 2015-993 du 17 août 2015 et le Décret n° 2016-214 du 26 février 2016.

Le code de la sécurité publique (CSP), dans son article R434-20 précise que les policiers et gendarmes doivent accorder « *une attention particulière aux victimes* » et « *veiller à la qualité de leur prise en charge* » tout au long de la procédure, le tout « *sans se départir de [leur] impartialité* ». Ils sont par ailleurs garants de la confidentialité des déclarations.

Les articles 10-2 à 10-6 du code de procédure pénale encadrent de manière plus substantielle les droits des victimes. Ces droits sont les suivants, tels que listés par l’article 10-2 :

- D’obtenir **réparation de leur préjudice**, par l’indemnisation de celui-ci ou par tout autre moyen adapté (y compris justice restaurative)
- De se **constituer partie civile** soit dans le cadre d’une mise en mouvement de l’action publique par le parquet, soit par citation directe de l’auteur des faits devant la juridiction compétente ou d’une plainte portée devant le juge d’instruction ;
- D’être **assistées d’un avocat de leur choix** (ou désigné par le bâtonnier) si elles se portent partie civile, avec une **possibilité de recours à l’aide juridictionnelle** si c’est pertinent ;
- D’être **aidées par un service relevant d’une ou de plusieurs collectivités publiques ou par une association d’aide aux victimes agréées** (dans des conditions définies par décret)
- De saisir le cas échéant la **commission d’indemnisation des victimes d’infractions** ;
- D’être informées sur les **mesures de protection** dont elles peuvent bénéficier, notamment les ordonnances de protection (dans le cas des violences conjugales) ; sur les peines encourues par les auteurs des violences et les conditions d’exécutions des éventuelles condamnations ;
- De **bénéficier d’un interprète** et d’une **traduction** des informations indispensables à l’exercice de leurs droits
- D’être **accompagnées par leur éventuel représentant légal et toute personne majeure de son choix** (y compris avocat)
- De **déclarer comme domicile l’adresse d’un tiers**, sous réserve de l’accord exprès de celui-ci (ou son adresse professionnelle pour les dépositaires de l’autorité publique ou personnes chargées de missions de service public pour des faits dans le cadre de leurs fonctions)
- De **se voir remettre le certificat d’examen médical** constatant leur état de santé s’il s’agit de victimes de violences pour lesquelles un examen médical a été requis.

Certaines associations intervenant dans le champ de l’aide aux réfugiés LGBTI+ soulignent que **les services de traduction auxquels ont recours les autorités réagissent parfois de manière haineuse**, s’agissant des langues rares en particulier : ainsi, un traducteur Français/Dari a cessé d’interpréter les propos d’un demandeur d’asile

en cours d'entretien en lui annonçant (en Dari) qu'il ne traduisait pas « ces choses-là. »<sup>74</sup>. S'agissant du droit à l'indemnisation, les associations signalent la difficulté à obtenir cette dernière lorsque la personne condamnée est insolvable, compte tenu de la difficulté d'accès au fonds d'indemnisation dédié. Cela est d'autant plus pénalisant que les plafonds de l'aide juridictionnelle peuvent entraîner des difficultés pour les victimes à faire face aux frais de justice : certaines associations font remonter que des victimes renoncent à porter plainte en raison des frais encourus, et des difficultés escomptées à obtenir une indemnisation ou une aide juridictionnelle suffisante.

Des **bureaux d'aide aux victimes** ont été installés progressivement entre 2012 et 2017 dans tous les tribunaux judiciaires, pour les aider et les informer dans leurs démarches y compris pour les procédures urgentes (comparution immédiate, par exemple).

Il est également « *délivré gratuitement, à chacun des accusés et parties civiles, copie des pièces du dossier de la procédure* » (loi n°2014-535 du 27 mai 2014, article 10).

En **cour d'assises**, c'est la cour qui peut **déclarer le huis clos** par un avis rendu en audience publique s'il estime que la publicité serait « *dangereuse pour l'ordre ou les mœurs* ». Si cependant il s'agit d'un procès pour viol, actes de barbarie accompagnés d'agressions sexuelles, de traite des êtres humains, ou de proxénétisme aggravé, **le huis clos est de droit s'il est demandé par la victime. Le huis clos s'applique au prononcé des arrêts**, mais l'arrêt sur le fond sera toujours prononcé en audience publique (article 306 du CPP).

Au **tribunal correctionnel**, les audiences sont publiques, mais **le tribunal peut ordonner par jugement rendu en audience publique que les débats auront lieu à huis clos** s'il constate que la publicité serait « *dangereuse pour l'ordre, la sérénité des débats, la dignité des personnes ou la dignité d'un tiers* », avec les mêmes conséquences pour le prononcé et la même exception s'agissant du jugement sur le fond (article 400 CPP).

En principe, la liberté d'expression et la protection de la vie privée ont la même valeur normative en droit français, mais il « *appartient au juge saisi de rechercher un équilibre entre ces droits et, le cas échéant, de privilégier la solution la plus protectrice de l'intérêt le plus légitime* ». Il lui revient donc **d'apprécier si la révélation du nom d'une personne impliquée dans une affaire à son insu est justifiée par un intérêt plus légitime que celui de la personne au respect de sa vie privée**. Dans cette optique, la Cour de Cassation a puni en 2020 un journal local pour la révélation du nom d'un mis en cause dans un fait divers (pourvoi n°20-14.354 du 20 octobre 2021). *Mutatis mutandis*, **une victime d'actes de haine pourrait faire condamner toute diffusion publique de son identité si elle souhaite garder ces éléments privés**, sauf circonstances particulières impliquant un intérêt supérieur. C'est au cas par cas que cela est apprécié, mais la jurisprudence le permet.

## 2. La question des évaluations et des associations agréées

Une autre grande nouveauté de ces dernières années consiste dans le déploiement des **évaluations des besoins des victimes** par le biais du dispositif EVVI (dont les modalités ont été généralisées par une circulaire 25 novembre 2021 dans la continuité d'un projet initié dès 2015). L'évaluation demandée par l'article 10-5 du CPP doit être personnalisée, survenir « dès que possible » en fonction de l'état de la victime. C'est l'autorité qui procède à l'audition qui en recueille les premiers éléments, et peut demander à l'autorité judiciaire compétente une évaluation plus approfondie. La victime est associée à cette évaluation ; le procureur de la

---

<sup>74</sup> Situation évoquée par un intervenant dans la table ronde « droits et libertés des LGBTQ+ d'ici et d'ailleurs » organisée à la Mairie du 20<sup>e</sup> arrondissement de Paris le 30 juin 2022 avec les associations SOS homophobie, Shams-France, ARDHIS et Autres Brésils.



République ou le juge d'instruction peuvent requérir le concours d'une association d'aide aux victimes, dont l'avis est joint à la procédure.

Le *Guide pour l'évaluation des victimes* mis en ligne sur le site du ministère de la Justice dans le cadre des outils EVVI précise qu'aux termes de l'article 22, paragraphe 2 de la Directive sur les droits des victimes, de telles évaluations doivent prendre en considération les **caractéristiques personnelles de la victime** (y compris son orientation sexuelle, son identité et son expression de genre), de même que les **circonstances et spécificités des actes** dont elle a été victime (notamment s'agissant des crimes de haine). La nécessité « *d'apporter un soin tout particulier* » (p. 17) aux victimes d'infractions « *inspirées par la haine* » est rappelée à plusieurs reprises, et le référentiel proposé comporte une case à cocher précisant « crime de haine », sans que l'orientation sexuelle ou l'identité de genre soient traitées de manière détaillée.

De manière générale, la nécessité d'un accompagnement spécifique été perçue et traduite dans les faits en France, notamment en lien avec la Convention d'Istanbul, pour les femmes victimes de violence sexiste et sexuelle, notamment conjugale. Mais cela reste un aspect sous-développé s'agissant des violences anti-LGBTI+. Les articles y afférent du Code de Procédure pénale en sont le reflet.

En effet les « associations agréées » mentionnées à l'article 41 du CPP sont de deux types (article D1-12-1 CPP) :

- Des associations d'aide aux victimes ayant « *vocation à assurer une aide et un accompagnement aux victimes d'infraction pénale* » et obtenant un agrément « *de compétence générale* » (ce dernier comprend les prérogatives de l'agrément de compétence spécialisée). Outre diverses obligations d'ancienneté, de transparence, d'accessibilité des locaux et de professionnalisation, l'association doit « *offrir à toute personne victime d'infraction pénale* » « *une prise en charge globale, pluridisciplinaire, gratuite et individualisée, sans interférer, pour son propre compte ou pour celui de la victime, dans le déroulement de l'enquête judiciaire* ». Seules les associations agréées au titre de la compétence générale peuvent tenir un bureau d'accueil des victimes dans un tribunal (article D47-6-15) ;
- Des associations du même ordre obtenant un agrément « *de compétence spécialisée* » qui ne s'applique qu'aux violences au sein du couple et aux violences sexuelles et sexistes, et doit dans ce cas offrir une prise en charge similaire à ces victimes en particulier.

L'évaluation personnalisée, pour estimer les mesures de protection à mettre en œuvre, doit expressément prendre en compte notamment les circonstances de la commission de l'infraction « *résultant notamment d'une motivation discriminatoire, raciste, ethnique, religieuse ou sexiste* » (article D1-3). La formulation, atypique et bancale, de cet alinéa **ne mentionne pas explicitement la haine anti-LGBTI+ ou les critères prohibés d'orientation sexuelle et d'identité de genre**.

Le souci d'absence de tout conflit d'intérêt, rappelé à plusieurs reprises dans l'article D1-12-1, est aussi présent à l'article D1-12-5, qui précise que « *les associations visées par les articles 2-1 à 2-24 du CPP ne peuvent prétendre à l'agrément prévu par l'article D.1-12-1.* » Or ces associations sont précisément celles qui ont pour objet de lutter contre les discriminations, dans la mesure où elles peuvent se porter partie civile : les associations antiracistes (article 2-1), de lutte contre les violences sexuelles, le harcèlement sexuel ou les violences intrafamiliales (2-2), de défense et d'assistance aux enfants en danger, de lutte contre les crimes contre l'humanité (2-4), de défense des intérêts moraux de la Résistance et des déportés (2-5), de « ***lutte contre les discriminations fondées sur le sexe, sur les mœurs, sur l'orientation sexuelle ou sur l'identité de genre*** » (2-6) et ainsi de suite, y compris les associations qui se proposent « *d'assister les victimes d'infractions pour exercer les droits reconnus à la partie civile* ».

Cette exclusion se comprend dans la logique de garantir une position tierce de l'association d'aide aux victimes par rapport à la procédure en cours, pour le cas où la victime serait accompagnée par la même association aux deux titres. Cependant, **cela exclut d'emblée le paysage associatif LGBTI+ français**, qui compte fort peu d'associations susceptibles de pouvoir répondre aux critères stricts de cet agrément (et celles qui le pourraient éventuellement ont déjà l'habitude de se porter partie civile). Or ce sont aujourd'hui ces associations qui disposent de la connaissance des réalités vécues par les personnes LGBTI+ en France et des besoins que cela implique pour leur accompagnement, notamment psychologiques. Si le droit commun peut et doit assurer un accompagnement de qualité à toutes les victimes, y compris celles d'actes anti-LGBTI+, le secteur associatif LGBTI+ représente de fait le premier recours de nombreuses victimes qui se sentent plus en confiance, plus à l'aise avec ces dernières, et cette expertise ne doit pas être écartée : le droit commun généraliste doit aussi pouvoir s'appuyer sur des actions spécialisées et des acteurs dédiés.

Cette logique d'interdépendance de l'action généraliste et de l'action spécialisée en matière d'aide aux victimes a été bien compris par le législateur s'agissant des violences faites aux femmes. En effet, les Centres d'information des droits des femmes et des familles (CIDFF) assurent fréquemment des permanences dans les tribunaux et sont des acteurs incontournables de l'accompagnement des victimes de violences sexistes et sexuelles. Le décret formulant les modalités d'agrément des associations (et donc le D 1-12-1 CPP), sous sa formulation initiale, ne donnait pas la possibilité d'obtenir un agrément « spécialisé », et empêchait donc de fait les CIDFF de procéder aux évaluations et de participer aux Bureaux d'aide aux victimes. Ce « *loupé de légistique* » dénoncé par la sénatrice Laurence Rossignol dans une question orale publiée au JO du Sénat le 23 septembre 2021, a été reconnu sans difficulté par le secrétariat d'État chargé de la jeunesse et de l'engagement. Un retravail de ces conditions a abouti à la création de l'agrément « spécialisé » dans le décret n° 2021-1516 du 23 novembre 2021 (L'article D47-6-15, lui, est maintenu tel quel). *Mutatis mutandis*, on pourrait envisager une adaptation similaire s'agissant de l'accompagnement des victimes d'actes anti-LGBTI+, dans la mesure où le droit actuel en exclut les acteurs les plus spécialisés. Dans un état de fait où les (faibles) ressources associatives sont déjà très largement sollicitées pour assurer les missions d'intérêt général liées à l'accompagnement des victimes de haine anti-LGBTI+, il semble contre-productif d'exclure du champ de l'agrément et de la professionnalisation qui va avec ces mêmes associations s'agissant des missions d'aide aux victimes.

#### Recommandation thématique n°11

Favoriser une évolution des règles relatives à l'agrément des associations d'aide aux victimes pour ne pas en exclure d'emblée, dans les mêmes conditions de professionnalisation et d'indépendance, les associations LGBTI+, ou/et mettre en place des articulations et formations systématiques avec les associations généralistes afin de garantir l'accès des victimes à un accompagnement qualifié et respectueux s'agissant des spécificités des personnes LGBTI+, que ce soit dans les structures généralistes ou spécialisées.

### 3. Les évolutions en cours au titre de la Stratégie de prévention de la délinquance 2020-2024

L'aide aux victimes est un axe important de la Stratégie de prévention de la délinquance 2020-2024 (l'axe n°2), et fait donc l'objet d'initiatives dans différents ministères et territoires pour améliorer son effectivité, principalement autour de deux actions.

La première, la mesure 15, entend « *mobiliser et mieux repérer les victimes invisibles* ». Cette action peut d'autant plus inclure dans son périmètre les victimes de discriminations et d'actes de haine que les pôles anti-discrimination des parquets et les « *différents référents désignés au sein des juridictions* » sont inclus dans les

acteurs à mobiliser, avec les « *services déconcentrés de l'État, les services judiciaires, l'éducation nationale, les services administratifs des collectivités, Maisons France service, maisons de santé pluridisciplinaires, associations etc.* ». Son but est de réaliser des diagnostics pour identifier les « *populations exposées et les facteurs de risque* », et rendre plus opérationnels les schémas départementaux d'aide aux victimes ; les pilotes et partenaires opérationnels évoqués incluant le champ judiciaire, celui du social et de la santé, ainsi que celui de la dépendance.

La seconde, la mesure 16, entend « *définir le champ de victimation* » sur un ensemble d'infractions particulièrement complexes du point de vue du droit et de l'accompagnement des victimes : « *les violences intrafamiliales et la maltraitance, les violences contre les femmes, les violences sexuelles, la cyberdélinquance, les escroqueries et atteintes aux biens, les **crimes de haine**, la traite des êtres humains, les situations de harcèlement* ». La question de l'évaluation personnalisée de la situation de la victime et de ses besoins spécifiques, de la nécessité de la réaliser systématiquement, est mis en lien avec diverses stratégies (qui n'incluent pas les plans nationaux dont le suivi est assuré par la DILCRAH), est ici rappelée dans l'idée de faire le point sur les besoins de ces victimes afin de recenser les dispositifs et acteurs dans chaque territoire et de réaliser une cartographie exhaustive en vue d'informer les politiques publiques et « *compléter les maillages dans les bassins désertifiés.* »

On peut se réjouir que les crimes de haine aient fait l'objet d'une attention particulière dans cette mesure, qui vise à réaliser un travail fort nécessaire de clarification de l'existant, d'identification des ressources et des manques, ce d'autant que la Stratégie est dotée de fiches-actions détaillées proposant des pistes de financement et des exemples de bonnes pratiques. Il est d'autant plus regrettable que les fiches actions correspondantes (numérotées 16 et 17) ne prévoient pas particulièrement d'actions concrètes s'agissant de la haine anti-LGBTI+ (sinon la mention de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre parmi les facteurs de « vulnérabilité »). Les actes haineux ne sont mentionnés qu'au détour d'une note de bas de page citant le réseau d'enquêteurs formés à la lutte anti-discrimination par la DILCRAH comme un exemple de formations, et les discriminations ne sont abordées au niveau opérationnel que par la jeunesse (fiche n°9) et les sports (fiche n°29).

**De manière globale, si on ne peut que se féliciter des efforts réalisés pour rendre l'aide aux victimes plus lisible, et si nombre d'actions envisagées pourrait grandement améliorer la situation des victimes, notamment par le biais du numérique, il serait souhaitable que des actions concrètes viennent aborder clairement les besoins existants s'agissant de tous et toutes les victimes d'actes de discrimination et de haine, en particulier anti-LGBTI+.**

Ces divergences traduisent une tension entre deux approches dans l'action publique en France s'agissant de la lutte contre les haines. D'une part « la lutte contre les discriminations », perçue comme une activité de sensibilisation primaire à destination de secteurs relevant de l'éducation populaire, ou comme une garantie formelle structurante du modèle républicain garant de l'égalité de traitement. D'autre part, une approche populationnelle de recensement de différents types de victimes (potentielles) désignées à la victimation par leur « vulnérabilité », qu'il s'agit d'accompagner dans leurs démarches au même titre et dans le même cadre que des publics dont la « vulnérabilité » est liée à un facteur personnel (la vulnérabilité en droit français renvoyant à une capacité d'action diminuée, son usage pour désigner une population surexposée aux violences est ambivalente).

Cette dichotomie ne correspond pas à la réalité vécue par les personnes LGBTI+, dans leur ensemble ni à une approche par les droits de l'homme. Les actions d'autosupport, de renforcement de la capacité d'agir et « *d'empowerment* » en usage dans le secteur sanitaire et social et dans celui de l'accompagnement des

victimes de violence, sont étayées par une vaste littérature démontrant l'efficacité de ces approches. Développer une vision stratégique de l'aide aux victimes d'actes de haine et de la lutte contre ces derniers passe par un changement de paradigme, qui impliquerait également une meilleure articulation des champs respectifs de la sanction et de la prévention des discriminations d'une part, de celles des actes de haine, structurés autour de la notion de violence physique ou verbale de l'autre, et enfin de la promotion de la santé des personnes LGBTI+ dans le champ sanitaire et social, pour pouvoir reposer sur les compétences spécialisées de ces trois champs distincts.

## **B. La mise en œuvre**

### **1. Les ressources en ligne du ministère de la Justice**

Le ministère de la Justice a développé de nombreux outils bien faits et lisibles pour aider les victimes à s'y retrouver dans l'univers complexe du droit et de l'accompagnement des victimes, notamment dans le cadre la « transformation numérique du ministère de la Justice ». En revanche, un certain nombre de défis subsistent :

#### **- Les associations LGBTI+ y sont largement absentes**

Une infographie accessible dès la page d'accueil du portail [justice.gouv.fr](http://justice.gouv.fr) présente ainsi le numéro d'urgence 116 006, les points-justice, les associations d'aide aux victimes et bureaux d'aide aux victimes, une plateforme permettant de suivre son affaire en ligne (y compris les affaires pénales), un lien vers le portail de demande d'aide juridictionnelle. Le portail alternatif [justice.fr](http://justice.fr), plus orienté vers les démarches pratiques et moins sur la communication institutionnelle (« le portail du justiciable »), permet la création d'un compte personnel donnant accès à différentes plateformes de suivi, et présente également tout un ensemble de simulateurs, de fiches pratiques sur diverses procédures et dispositifs. S'agissant des structures physiques, les deux sites renvoient aux bureaux d'aide aux victimes et points-justice, mais aussi vers des ressources numériques. Une de ces ressources est un « annuaire des associations d'aide aux victimes », qui a priori ne sont pas seulement les associations disposant d'un agrément, le site [www.annuaires.justice.gouv.fr/annuaires-12162](http://www.annuaires.justice.gouv.fr/annuaires-12162), disponible sur le portail [www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr). Les associations listées sur cet annuaire sont soit généralistes, soit des associations de protection de l'enfance, soit des CIDFF et autres associations de lutte contre les violences faites aux femmes. On ne trouve en revanche pas d'association LGBTI+ ou d'autres associations ayant pour objet la lutte contre les discriminations (quelles qu'elles soient) et l'accompagnement spécifique des victimes d'actes de haine (quels qu'en soient les motifs).

#### **- Les documents ne sont pas nécessairement mis à jour**

Le guide *Les droits des victimes* (Ministère de la Justice, 2012) est un autre outil téléchargeable (et prévu pour l'impression), assez complet mais n'a malheureusement pas été actualisé pour prendre en compte l'évolution des dispositifs depuis 2012, aussi bien s'agissant de législation que d'aide aux victimes.

Au final, les ressources en lignes offertes pour le suivi des dossiers et les démarches en ligne sont excellentes pour un public habitué au numérique et globalement familier du droit. Les plaquettes et supports d'information généralistes n'incluent en revanche pas les infractions liées aux discriminations et à la haine de manière transversale. Et le foisonnement sur les sites censés être la « porte d'entrée » numérique de la justice et du droit d'articles divers et de documents d'information, toujours référencés et en ligne (et dont le caractère d'archives n'apparaît pas clairement), présentant des états du droit très différents, donne une impression générale de fouillis et semble difficilement navigable par des personnes qui ne sauraient pas d'emblée ce qu'elles recherchent.

## 2. Les associations généralistes d'aide aux victimes

Les associations généralistes d'aide aux victimes sont pour la plupart rassemblées au sein de la Fédération France Victimes créée en 1986 sous le nom d'INAVEM. Cette fédération rassemble en 2021 130 associations d'aide aux victimes sur tout le territoire, dispose d'un budget de 2 millions, avec 28 salariés permanents, une quarantaine de collaborateurs occasionnels et 1 500 animateurs de terrain (dont les deux tiers sont salariés) animant 850 lieux d'accueil de proximité, et aide plus de 300 000 victimes (dont 30% orientés par les services judiciaires). L'association gère également une ligne d'assistance téléphonique, le 116 006, créé en 2021 pour servir de porte d'entrée générique à toute personne s'estimant victime d'actes délictueux (quels qu'ils soient, et indépendamment du dépôt de plainte).

Sur son site, l'association mentionne les discriminations de manière générale et propose parmi les « liens utiles » le site de SOS homophobie. En revanche, les actes de haine et discriminations sont traités de manière très générale et peu détaillée ; la documentation thématique parle bien des discriminations mais le document le plus récent date de 2005 et n'est en aucune manière à jour. Les communiqués de presse de l'association ne font pas particulièrement ressortir ces thématiques, même à l'occasion de journées internationales comme le 17 mai. Il est cependant à noter que ce site doit être refondu pour lui permettre notamment de mieux actualiser ses références et documents.

Dans la pratique, cependant, l'association a globalement bien conscience de l'importance d'accompagner au mieux les victimes d'actes anti-LGBT+, et ses associations ont recours au cas par cas, sur le terrain, aux associations LGBTI+ pertinentes lorsque l'accompagnement d'une victime l'exige. Elle a également développé une application très Pertinente, « Mémo de vie », en consultation avec des victimes de violence notamment haineuse, et en partenariat avec l'association FLAG! notamment.

### Pratique inspirante : Mémo de vie

Mémo de vie est un outil digital qui permet aux personnes victimes de garder une trace des événements qu'elles vivent au quotidien, d'accéder à des ressources fiables et de stocker de manière sécurisée des éléments qui pourraient faciliter un éventuel dépôt de plainte et une enquête : elle propose un journal dans lequel la victime a la possibilité de raconter et de consulter des événements aussi bien positifs que négatifs, qui permettent de reconstituer une chronologie ; un espace « mes documents » stocker et regrouper de manière sécurisée, cryptée et horodatée aussi bien des médias divers (photos d'ecchymoses, audios de menaces...), que des documents officiels (certificat médical, jugement de divorce, papiers d'identité...) dans deux catégories distinctes ; une liste de contacts utiles, pour les urgences comme pour l'accompagnement de long terme, et une bibliothèque de fiches thématiques fiables sur différents domaines.

L'association travaille aujourd'hui à passer l'outil, qui respecte les nécessités du RGPD, en libre, ce qui permettrait sa généralisation plus grande qu'aujourd'hui.

Avec les évaluations EVVI, mais aussi avec la mise en œuvre opérationnelle de plusieurs dispositifs comme les téléphones grave danger (dans le cadre de violences conjugales) ou les bracelets anti-rapprochement, l'objet de France victimes et de ses associations tend à se déporter partiellement de l'aide aux victimes au champ de la protection. Une part importante de son action est ainsi dédiée à l'analyse des besoins de protection, au suivi de ces besoins et à l'activation d'alertes d'urgence, au détriment de l'accompagnement des victimes en tant que tel. Le besoin de renforcer ce dernier secteur est un constat partagé par tous et toutes ; de même que l'absence problématique d'acteurs associatifs LGBTI+ en capacité d'être agréés pour ce faire.

**Figure 7. Les centres LGBT+ en France.**

Source : document mis en forme par le CeRHeS® France à partir du Guide la santé psychique chez les LGBT+ / Sidaction (2021)



Ces lieux sont des ressources importantes, car ils sont le premier réflexe dans une région pour aller chercher de l'aide face à une situation de discrimination ou de violence : il y en a dans les principales grandes villes, de part et d'autre de la « diagonale du vide » (Figure 7). **La Fédération LGBT+**, créée en 2003, rassemble la plupart des centres LGBT+ dans les régions, pour améliorer les pratiques de ces lieux ressources et agir auprès des institutions.

Fondée en 1994, l'association **SOS homophobie** est la première à avoir proposé un accompagnement spécifique sur les discriminations et violences à raison de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre en France, au moyen d'une ligne d'écoute et de soutien. Elle comporte aujourd'hui de nombreuses branches régionales, publie tous les ans son *Rapport sur les LGBTIphobies* en fonction des situations des personnes qui la contactent par la ligne téléphonique, les chat et site, ou lors d'événements. Elle fait également des interventions de prévention en milieu scolaire et d'autres interventions de sensibilisation et de formation. Principalement axée sur les services d'urgence (accompagnement social, juridique, hébergement d'urgence...) et l'accompagnement judiciaire, l'association **Stop homophobie** a été créée en 2012. Elle tient une ligne téléphonique accessible 24h/24 et 7j/7, propose une application et 3 plateformes de documentation thématique ([www.justice-lgbt.com](http://www.justice-lgbt.com) ; [www.familles-lgbt.com](http://www.familles-lgbt.com); [www.nohomophobes.fr](http://www.nohomophobes.fr)); et mène une action de veille et de signalement de contenus sur les réseaux sociaux, pour laquelle elle dispose d'une plateforme de décompte de propos injurieux à caractère sexiste sur les réseaux sociaux ([www.un-monde-sexiste.fr](http://www.un-monde-sexiste.fr)).

**L'Inter-LGBT**, créée en 1999 sous le nom Lesbian & Gay Pride Ile-de-France, est une interassociative rassemblant une cinquantaine d'associations, principalement dans la région parisienne. Elle organise la Marche des fiertés lesbiennes, gaies, bi et trans de Paris et d'autres interventions publiques ; elle participe au dialogue politique et social avec les pouvoirs publics. Elle a intégré depuis 2012 une représentante à la CNCDH.

### 3. Les ressources associatives LGBTI+

Enfin, le monde associatif LGBTI+ a développé de nombreux outils et de nombreuses structures, partout en France, sans attendre la protection de la loi. Si certaines associations toujours existantes ont commencé leur histoire dans les années 1970, la plupart des associations accueillant du public aujourd'hui ont émergé depuis les années 1990, initialement en lien avec la lutte contre le VIH-sida et la sérophobie (et avec des fonds fléchés sur les actions de santé publique en lien avec les IST et le VIH-sida). Les premiers Centres « communautaires » rassemblant des associations et permettant d'accueillir des personnes en recherche d'informations, de contacts ou d'accompagnement, ont commencé à apparaître dans les années 1990, notamment en 1993 à Paris, le *Centre gai et lesbien*. Il y a aujourd'hui de **nombreux centres LGBTI+** en France, le plus souvent avec des financements publics des collectivités locales.

**L'Association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et trans à l'immigration et au séjour (ARDHIS)** a été créée en 1998 pour venir en aide aux exilés LGBTI+, notamment en demande d'asile, ainsi qu'aux couples binationaux dont l'un des membres est en situation irrégulière. Aujourd'hui, l'association gère, outre ses permanences d'accueil, un dispositif d'hébergement en colocation de réfugiés LGBTI+ avec le soutien de la Ville de Paris. D'autres associations travaillent sur l'accueil et l'intégration des exilés LGBTI+, notamment **Urgence homophobie** qui permet d'héberger en urgence (par la mise à disposition bénévole de logements et places d'hébergement vacants) des personnes LGBTI+ fuyant des pays répressifs et de les accompagner dans leurs démarches. Plusieurs autres associations organisent des actions d'accès aux droits en direction de personnes LGBTI+ issues de l'immigration, pour qui les questions de langue et d'interculturalité sont importantes pour informer et accompagner un public éloigné de l'univers associatif et festif LGBT généraliste en France : **Afrique Arc-en-ciel**, pour les personnes d'origine afro-caribéennes, et **Shams-France** pour les personnes issues d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient.

**FLAG!** est une association créée en 2001 et rassemblant initialement des « policiers gays et lesbiens » ; pour s'étendre à la gendarmerie en 2010. En 2018, l'association s'étend aux personnels des ministères de l'Intérieur et de la Justice. L'association œuvre aussi bien en interne pour faire respecter les droits des personnes LGBTI+ dans les services, qu'en externe, pour favoriser un accueil respectueux de toutes les victimes et lutter contre toute forme de haine anti-LGBTI+. Elle a lancé deux applications : un outil de signalement destiné au grand public pour permettre de mieux connaître les faits du quotidien et favoriser le signalement par les victimes et témoins, et le dispositif « En lieu sûr », permettant de géolocaliser des lieux « sûrs » (commerces, établissements culturels ou équipements publics...), c'est-à-dire sécurisés par du personnel formé à l'accueil des victimes d'actes anti-LGBTI+, sur la base de conventions. Ces lieux permettent aux victimes de se mettre à l'abri et d'être accompagnées pour contacter les secours.

**Le Refuge** a été fondé en 2003 à Montpellier pour proposer un hébergement et un accompagnement aux jeunes LGBTI+ mis à la porte par leurs parents. Disposant aujourd'hui de relais sur tout le territoire, il compte de nombreux mécènes et donateurs, et est l'une des rares structures à disposer de financements privés conséquents. Il a assuré en tout 72 286 nuitées d'hébergement en 2021, et a hébergé 2 863 jeunes, auxquels il faut ajouter 9 515 jeunes accompagnés sans hébergement. Après une crise en 2021, il a revu l'ensemble de ses procédures et reprend sa croissance. Ce dispositif est le seul pensé pour le public LGBTI+ jeune en rupture familiale, a fortiori pour le public adolescent, un de ses établissements étant agréé pour l'hébergement et l'accompagnement des mineurs.

**Le Réseau d'Assistance aux Victimes d'agression et de Discrimination (RAVAD)**, créé en 2005, est un réseau d'associations et d'avocats proposant une assistance juridique et judiciaire de proximité. Par son action, il fait émerger une expertise plus forte, mutualise les ressources juridiques, associatives et médicales et étaye l'action des professionnels. Moins focalisée sur l'aide immédiate aux victimes et plus sur la mise en réseau d'avocats (pénalistes ou civilistes) eux-mêmes LGBTI+ ou alliés pour améliorer le droit et sa pratique, **l'Association Françaises des Avocats LGBT** a été fondée en 2018, à l'initiative de 4 avocats des Barreaux de Paris et Marseille. Cette association permet d'amplifier le mouvement de structuration du champ des juristes spécialisés.

Enfin, diverses associations LGBTI+ mènent un travail important dans différents secteurs ou domaines, et sont des acteurs de la prévention de la haine anti-LGBTI+ et des discriminations. On peut ainsi citer **l'Autre Cercle**, créé en 1997, dans le cadre professionnel, le **Collectif contre les LGBTIphobies en milieu scolaire et universitaire**, créé en 2004 par le rapprochement de 9 organisations et syndicats représentatifs des élèves, parents et personnels de l'Éducation nationale, et la **Fédération sportive LGBT+ (FSGL)**, créée en 1986, qui regroupe une cinquantaine d'associations sportives et travaille notamment beaucoup avec les clubs sportifs

contre la haine dans les stades. Le **MAG- Jeunes LGBT+**, association de jeunes de 15 à 30 ans créée en 1985, est aussi une des associations les plus actives en France.

Le monde associatif LGBT+ étant beaucoup lié à la lutte contre le VIH-sida et à des lieux de socialisation principalement masculins, beaucoup de structures plus ou moins formelles, plus ou moins pérennes, se sont formées au fil du temps pour porter la voix spécifique des lesbiennes, des personnes bi, trans, intersexes et des autres minorités de genre et d'orientation sexuelle.

**La Coordination lesbienne en France** (CLF), créée en 1997, a longtemps constitué le principal pôle de visibilité associatif des lesbiennes, en organisant des événements de plaidoyer et des rencontres nationales. Voyant plusieurs associations de l'Inter-LGBT se prononcer pour l'encadrement légal de la gestation pour autrui, la CLF quitte l'inter-associative en 2014, puis se dissout en 2017 pour se retrouver dans deux structures : **CQFD Lesbiennes féministes**, association de plaidoyer féministe, et la **Nouvelle collective lesbienne**, organisant des événements. Si leur réseau est très développé, notamment en régions, il est en revanche très informel et fonctionne plus par réseau que par structuration de permanences d'accueil et d'aide. Une association d'entraide notable de ce réseau doit être signalées : **Les lesbiennes dépassent les frontières**, réseau d'entraide avec les exilées lesbiennes en France, qui les accompagnent dans l'accès aux droits et aux soins, notamment s'agissant des violences graves qu'elles ont pu subir dans leur parcours migratoire ou en-dehors. L'association dispose de quelques hébergements. Enfin, en 2016 s'est créé au niveau européen la **Conférence européenne lesbienne\*** (aujourd'hui Eurocentralasian Lesbian\* Community). Plusieurs membres de l'association vivent en France et organisent des événements avec des associations locales, notamment sportives, ainsi que du plaidoyer pour les droits des victimes d'actes lesbophobes, structurant de fait un réseau informel plus actif sur la scène publique.

**Bi'Cause**, créée en 1997, est la principale association bi et pan aujourd'hui et œuvre pour une meilleure prise en charge des spécificités de ce public dans les actions à destination des personnes LGBTI+.

De multiples associations trans existent aujourd'hui en France, permettant de faire entendre la voix des personnes trans dans leur diversité, cette voix étant souvent peu entendue tant du grand public et des institutions que des associations généralistes LGBTI+. Parmi elles, **Acceptess-T** (Actions concrètes conciliant éducation, prévention, travail, équité, santé et sport pour les transgenres), créée en 2010, se spécialise dans l'accompagnement pluridisciplinaire des personnes trans les plus précarisées, notamment travailleuses et travailleurs du sexe, et les personnes détenues. **Acthé** (Association commune trans et homo pour l'égalité) quant à elle, existe depuis 2010 et propose, parmi ses nombreuses activités, des fiches pratiques juridiques et des actions de plaidoyer sur les questions de droits. D'autres associations à Paris et en province organisent des groupes de paroles, permanences d'accès aux droits et formations de professionnels, comme **OUTrans** et **l'Association nationale transgenre** (ANT), ou des actions thématiques autour de différents aspects liés à la santé, comme **l'Espace santé trans**.

Enfin, le **Collectif Intersexe Activiste – OII France** (anciennement Collectif Intersexes et Allié-e-s) (CIA-OII France) a été lancé en 2016 pour donner une visibilité aux revendications des personnes intersexes en France, notamment la fin des mutilations et traitements hormonaux imposés, la pleine information et l'autodétermination des personnes intersexes, la formation de tout personnel en contact de personnes intersexes et leur entourage, et la suppression de la mention de sexe ou de genre à l'état civil.

Parmi les autres associations existantes pertinentes, plusieurs collectifs ont récemment commencé à émerger sur les questions de validisme et de handicap, dont **Handiqueer**, créée en 2018. Une association plus ancienne, créée autour de la lutte contre le VIH-sida et aujourd'hui constituée en fédération, **l'Association culturelle des**



**gays et lesbiennes sourds de France** (ACGLSF), les précède depuis 1991 et offre des permanences et supports d'information en langue des signes.

Ces associations dépendent le plus souvent de leurs adhésions et de financements publics issus de collectivités territoriales et de leurs services, ou d'appel à projets comme ceux de la DILCRAH, de la Fondation de France, ou du Sidaction. Le financement privé, le mécénat aussi bien en financements qu'en compétences, est encore faiblement développé en France s'agissant des associations LGBTI+. Le contexte généralisé de contrainte budgétaire forte, particulièrement sur les enveloppes allouées aux associations, les rend extrêmement vulnérables (voir Recommandation transversale n°2).

L'hébergement d'urgence est un des domaines où la faiblesse des moyens humains et financiers des associations, cumulée au manque de prise en compte des actes de haine anti-LGBTI+ dans les dispositifs généralistes, a le plus de conséquences pour l'accompagnement des victimes. Si le Refuge, par exemple, dispose heureusement d'une solide base nationale pour pouvoir héberger les victimes d'actes de haine intrafamiliaux, **beaucoup d'adolescents et de jeunes se retrouvent dans des structures généralistes de droit commun** (Aide sociale à l'enfance, jusque 21 ans), **où les spécificités de ce qu'ils ont vécu ne sont pas nécessairement verbalisables et/ou prises en compte. Les dispositifs d'entraide envers les exilés victimes d'actes de haine anti-LGBTI+, s'ils engagent pour certains des conventionnements sanitaires et sociaux nécessaires et commencent donc une démarche de professionnalisation, restent sous-développés au regard des besoins**, alors même que Centres d'Accueil pour les Demandeurs d'Asile (CADA) sont souvent démunis pour lutter contre les injures, harcèlements et agressions que peuvent vivre les résidents LGBTI+ en leur sein. **De manière générale, l'hébergement d'urgence est une ressource fort peu dotée pour les personnes LGBTI+, alors que les lieux de vie collectifs généralistes sont précisément souvent synonymes pour les personnes LGBTI+ de pression sociale et d'actes de haine.**

Le gros des accompagnements proposés en destination de ce public, aussi bien en termes de mise à l'abri que d'hébergement et d'accompagnement vers les droits et les soins, reste porté par les associations elles-mêmes, souvent avec un appui financier des collectivités. Mais, notamment parce qu'elles ne peuvent pas se constituer en associations d'aide aux victimes agréées, pour des raisons réglementaires (voir plus haut section IV A. 2., « La question des évaluations et des associations agréées » p. 40), les associations peinent à développer en leur nom propre des actions réellement professionnelles de soutien, d'évaluation et d'accompagnement (c'est-à-dire avec du personnel qualifié et rémunéré). La dépendance envers l'action bénévole, la faible inclusion des associations et thématiques LGBTI+ dans la communication généraliste, limite donc grandement la portée et la visibilité de ces ressources auprès du grand public, et notamment du public LGBTI+ : 84% des personnes LGBTI interrogées pour l'enquête de la FRA en France en 2019 n'ont aucun lien avec les associations (contre 82% en moyenne dans l'Union européenne). Dans l'ensemble, les LGBTI+ français considèrent un peu moins que la moyenne de l'UE que leurs besoins de sécurité sont suffisamment pris en compte par l'État : seuls 24% répondent « oui » ou « probablement oui » à cette question (et 76% « non » ou « probablement pas ») ; dans le même temps, ils sont 54% à considérer que « les préjugés et l'intolérance » envers les personnes LGBTI ont augmenté dans les 5 dernières années (29% de « beaucoup augmenté et 25% « augmenté un peu »), contre 36% en moyenne dans l'Union européenne.

#### Recommandation thématique n°12

Mettre à jour régulièrement les référentiels et annuaires, et améliorer la lisibilité des ressources à destination des victimes qui figurent sur les sites des ministères et autres autorités publiques.

## Section V : Protection contre les crimes de haine anti-LGBTI en détention

Selon les Statistiques des établissements des personnes écrouées en France, les prisons françaises comptaient au 1<sup>er</sup> avril 2022, 71 053 personnes incarcérées, soit une hausse de 1,1 % en un mois et de 9,1 % en un an, à quoi on peut ajouter les 15 465 personnes écrouées non détenues. Cinquante établissements sont occupés à plus de 150%, dont 6 dépassent les 200% et ce, alors même que « *le principe de l'encellulement individuel a été introduit par une loi du 5 juillet 1875 mais sa concrétisation n'a cessé d'être reportée. Il a été réaffirmé par la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, qui y a cependant dérogé durant cinq ans, soit jusqu'au 25 novembre 2014. Ne pouvant être respecté à cette date, la ministre de la Justice a proposé un moratoire jusqu'au 31 décembre 2019, ce que le Parlement a accepté par la loi no 2014-1655 du 29 décembre 2014. La loi no 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (...) a finalement prorogé ce moratoire jusqu'au 31 décembre 2022.* » (CouEDH, affaire J. M. B. c France, Requête n° 9671/15 et 31 autres, §121). La France a été condamnée à ce titre pour violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme du fait des conditions de détention des requérants et des requérantes, et enjointe à se mettre en conformité.

Cette réalité d'ensemble affecte fortement l'expérience de vie des personnes détenues, quelles qu'elles soient, et exacerbe les tensions et les violences interpersonnelles. Elle limite également les marges de manœuvres des directeurs et directrices d'établissement pénitentiaire, souvent obligés de composer avec le principe de réalité lorsqu'ils déterminent les choix d'encellulement de personnes particulièrement exposées aux violences et à la haine.

### A. Mesures en place pour garantir la sécurité et la dignité des personnes détenues

Si la loi détermine les grands principes, parmi lesquels l'obligation de garantir une qualité et une continuité des soins « *aux personnes détenues dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficie l'ensemble de la population* » (article L322-1 du Code pénitentiaire), c'est en large mesure du chef d'établissement pénitentiaire, notamment en tant que responsable de choix de l'affectation en cellule, que dépend la pratique suivie par les agents de l'administration pénitentiaire. Il y a donc une grande variation dans les pratiques d'un établissement à un autre. Les commissariats et gendarmeries disposent également de cellules (individuelles, et parfois collectives dans le cas de la Police nationale) pour la garde à vue.

Il n'y a pas à l'heure actuelle de **directive nationale consolidée** concernant les détenus LGBTI+ au sein de l'administration pénitentiaire, en dehors de rappels généraux au respect des droits fondamentaux des personnes détenues de manière générale. Un référentiel est cependant en cours de validation, et devrait être diffusé en 2023. Quelques références éparses se retrouvent néanmoins d'ores et déjà dans certains documents transversaux, principalement au regard de la prise en charge sanitaire des personnes trans en particulier (voir ci-dessous). Pour les commissariats et gendarmeries, à la suite d'un travail avec l'association FLAG! en 2019 (pour les commissariats) et 2021 (pour les gendarmeries), des approches globales existent s'agissant de l'encellulement des personnes trans : les personnes sont affectées aux cellules collectives (non-mixtes) des commissariats en fonction du genre déclaré, la gendarmerie respecte le genre de la personne plus au cas par cas en fonction des souhaits de cette dernière, mais la question est moins pertinente en raison du caractère individuel des cellules dans ces établissements.

A l'heure actuelle, il n'y a **pas de module de formation spécifique** à la prise en charge des personnes LGBTI+ dans la formation continue des personnels de l'administration pénitentiaire. Une sensibilisation générale aux violences sexistes et sexuelles ainsi qu'à la lutte contre les discriminations est néanmoins incluse dans la

formation initiale des agents, à hauteur de 2 heures pour les surveillants, de 3 heures pour les lieutenants et conseillers pénitentiaires d'insertion et 6 heures pour les directeurs des services pénitentiaires et directeurs pénitentiaires d'insertion et de probation. Ce temps accordé semble ici encore faible au regard de la multiplicité de sujets abordés, et particulièrement s'agissant d'adapter la prise en charge aux personnes LGBTI+, notamment trans, détenues. Un accord a été signé en 2021 entre le ministère de la Justice et l'association FLAG! pour mieux former, conseiller et accompagner les agents du ministère à la lutte contre les discriminations anti-LGBT+ et la sérophobie, ce qui devrait permettre des initiatives. De plus, un partenariat avec l'association SOS homophobie a également été signé en 2022, prévoyant la mise en place de formations dans le **cadre de la formation continue** sur la prise en charge des personnes LGBT+ placées sous main de justice.

### Autres textes pertinents

La DILCRAH, dans le cadre du premier plan de mobilisation contre la haine et les discriminations anti-LGBT de 2016, a engagé (et poursuit dans le cadre du plan 2020-2023) un travail de soutien à l'action des associations LGBT+ agissant en prison ; elle encourage la formation des personnels de la justice sur ces thématiques, le renforcement de la prévention des violences et l'amélioration de l'accueil des personnes exposées aux violences anti-LGBT+, ainsi que la création d'une ligne d'écoute (action n°38).

Enfin, la *Stratégie santé des personnes sous main de justice* (2017) se fixe comme objectif, au sein de l'axe 4.e. de « *Garantir aux personnes transgenres détenues un accès à des soins adaptés et respectueux de leur situation.* » Le livre 2 du guide méthodologique y afférent, réalisé par le ministère des Solidarités et de la Santé, présente une fiche spécifique, empruntant une terminologie inappropriée, sur les « *droits des personnes présentant une dysphorie de genre* ». Cette fiche, reposant sur la terminologie de « *transsexualisme* » et une définition ne faisant pas apparaître la notion de genre, souligne que « *l'affectation des personnes transsexuelles s'effectue au mieux des intérêts de la personne (encellulement individuel, affectation dans un secteur de détention favorisant la prise en charge des personnes vulnérables, placement à l'isolement) et des impératifs de gestion des établissements pénitentiaires. Tout au long du parcours de soins, il convient de veiller à la protection de l'intégrité physique et psychique de la personne.* » S'agissant des fouilles, elle indique que « *la règle est de faire réaliser la fouille par un personnel du sexe reconnu à l'état civil de la personne détenue.* » S'agissant de l'accès aux soins, elle préconise un accompagnement psychologique des personnes jusqu'à « *l'issue de la réflexion nationale en cours* », et un recours aux associations de personnes concernées pour les accompagner. Elle indique en outre que « *dans le cas où cette situation concernerait un mineur, celui-ci peut mobiliser son droit relatif au refus d'informer les détenteurs de l'autorité parentale de son désir de changer d'identité sexuelle* » (en vertu de l'article Art. L. 1111-5 du Code de la Santé publique, CSP).

Si elle vient apporter des préconisations générales bienvenues et répondre ainsi à un fort besoin ressenti par les personnels de l'administration pénitentiaire, cette fiche, outre son emploi d'une terminologie décriée et obsolète, a plusieurs limitations importantes. Son insistance sur le « *sexe reconnu à l'état civil* » pour déterminer le sexe de la personne mettant en œuvre les fouilles, est sans doute préférable à un choix systématique du sexe de naissance. Cependant, compte tenu de la complexité du parcours de changement de la mention du sexe à l'état civil, de nombreuses personnes trans sont, de fait, dans une situation où il y a encore un décalage qui peut être fort problématique. Le fait de lister la mise à l'isolement comme une simple possibilité parmi d'autres, connaissant la particulière difficulté de ses conditions pour les personnes isolées, devrait faire l'objet de précisions plus fines et de mise en garde. Le ministère de la Justice a d'ores et déjà signalé en réponse à l'avis du CGLPL du 25 avril 2021 que le « *chef d'établissement peut déroger au principe de séparation sexuée* » s'il l'estime souhaitable lorsque la personne n'a pas encore fait changer la mention de son sexe à l'état civil, ce qui est une première précision bienvenue.

Enfin, il faut noter que la fiche méthodologique établit, s'agissant de l'accès aux produits et vêtements, une politique d'invisibilisation qui vient restreindre fortement la liberté des personnes détenues dans un objectif discutable (voir plus bas). Le guide est à l'heure actuelle en cours de réactualisation, et la fiche se nommera dans la nouvelle version « droits s'appliquant aux personnes transgenres ». Outre le retrait des termes inadaptés, cette nouvelle fiche doit réactualiser les enjeux liés à l'affectation, aux fouilles et à l'accès aux produits cantinables en lien avec les recommandations du référentiel *Prise en charge des publics LGBT+* à la parution de ce document en 2023.

Recommandation thématique n°13
Formaliser une procédure permettant que les personnes LGBTI+ puissent s'exprimer, de façon confidentielle, sur les craintes pour leur sécurité dès leur arrivée en détention.
Recommandation thématique n°14
Prévoir des règles sur le partage d'informations sensibles et systématiser une procédure de suivi personnalisé dans les lieux de privation de liberté.

## B. La mise en œuvre pratique

### 1. Les violences LGBTIphobes et leur prévention

L'existence d'incidents de **violence gayphobe et biphobe** dans les prisons est attestée, notamment dans les témoignages publiés par l'Observatoire international des prisons et ceux du rapport sur les violences interpersonnelles réalisé par le CGLPL (2020). Il faut préciser qu'une distinction doit être faite, pour les **prisons pour hommes**, entre l'existence d'une sexualité entre hommes, souvent découragée dans les établissements mais qui fait partie de la réalité des détenus (y compris sous la forme de violences sexuelles), et l'orientation sexuelle réelle des personnes, les pratiques entre hommes étant perçues par les détenus comme une nécessité eu égard au contexte, tandis que l'homosexualité ou la bisexualité de certains détenus dans leur « vie d'avant » est perçue comme une déviance à réprimer. Les détenus homo ou bisexuels tendent donc à cacher leur orientation sexuelle pour éviter les violences, notamment sexuelles (comme le dit un détenu gay interrogé par l'OIP pour leur site, « *Les homosexuels qui s'affichent sont considérés comme étant génétiquement des « putes » ; on nous appelle d'ailleurs « tapins »* »<sup>75</sup>). Dans les **prisons pour femmes**, où la sexualité entre femmes fait moins l'objet de dissuasion, les actes de lesbophobie ou de biphobie sont rarement signalés entre détenues ou de la part du personnel pénitentiaire.

Les violences **transphobes**, sont, elles aussi récurrentes, du moins dans les **quartiers pour hommes** (dans les **quartiers pour femmes**, les **hommes trans** qui y sont détenus sont perçus et traités comme des lesbiennes, ce qui est une invisibilisation en soi, mais peu d'autres violences sont signalées, en comparaison avec les femmes trans détenues dans des quartiers pour hommes). Il est difficile d'estimer le nombre de ces actes, qui ne sont pas toujours consignés ou sanctionnés, selon les constats du Défenseur des droits (avis n° 18-21).

Pour remédier à ces violences ou les prévenir, les établissements ont recours principalement à une **stratégie d'invisibilisation**, avec deux options :

- **L'injonction à l'invisibilité** des personnes LGBTI+, notamment par les vêtements (certains établissements n'autorisent ainsi pas les personnes transféminines à porter des vêtements considérés comme féminins, d'autres l'autorisent mais uniquement dans la cellule, avec obligation de se changer lors des visites de surveillants ou lors des déplacements hors de la cellule). Les politiques retenues par

<sup>75</sup> Voir <https://oip.org/temoignage/jean-christophe-etre-homo-au-placard/>

rapport au cantinage des produits cosmétiques et des vêtements sont souvent très illustratives de cette approche, qui pèse particulièrement lourdement sur les personnes trans.

- **La relégation hors des regards** : les personnes LGBTI+, particulièrement les personnes trans, sont parfois encellulées séparément des autres détenus de manière systématique, pour éviter les agressions interpersonnelles les visant. C'est le cas avec un quartier spécifique de Fleury-Mérogis, la « 3<sup>e</sup> aile », et particulièrement de l'espace dédié aux personnes trans. La promenade se situant au fond du couloir, les personnes ne sortent jamais des mêmes lieux, ce qui limite leurs mouvements. Dans certains cas ou lors de certains incidents, l'administration peut même avoir recours à l'isolement, très déstructurant et censé être exclusivement une sanction.

Cette stratégie est souvent vécue comme une « double peine » par les personnes détenues, qui ont l'impression de se voir traitées comme fautives alors qu'elles sont victimes des violences. On peut effectivement s'interroger sur la proportionnalité de ces pratiques engagées par l'administration pénitentiaire pour prévenir les violences envers les personnes LGBTI+ détenues, et sur la manière dont les droits et intérêts de ces dernières sont appréciés dans ce cadre.

Il est à noter que les incidents d'injures et de violences anti-LGBTI+ **de la part du personnel** sont aussi rapportés par les autorités chargées de faire respecter les droits des personnes en détention (voir ci-dessous). S'agissant des personnes trans en particulier, les approches de l'administration pour prévenir les violences institutionnelles et interpersonnelles sont particulièrement limitatives.

Sur l'encellulement, déjà abordé, il est à noter que l'affectation des femmes trans dans les quartiers pour femmes est rarement envisagé lorsque la détenue n'a pas subi d'opération, par crainte de grossesses mais aussi d'agressions, et ce alors même qu'aucune agression sexuelle n'a été constatée par une femme trans dans les prisons françaises par le CGLPL. Outre la question des fouilles, déjà évoquée, le genre retenu par l'administration pénitentiaire a aussi des conséquences sur le traitement par les personnels (et notamment le mégenrage), et sur **l'accès que peuvent avoir les personnes aux produits de toilette et vêtements**. La possibilité d'avoir recours aux cantines exceptionnelles diverge selon les établissements, avec un choix parfois limité.

La fiche méthodologique de la *Stratégie santé des personnes sous main de justice*<sup>76</sup> donne les instructions suivantes : « *Dans la mesure du possible, il convient de permettre aux personnes transsexuelles d'acheter en cantines exceptionnelles des produits (cosmétiques, etc.) ou des vêtements (sous-vêtements) marquant habituellement l'appartenance à un sexe autre que celui de l'état civil. Parmi ces derniers, les produits ostentatoires (maquillage, robes/jupes, lorsque la personne évolue en détention hommes par exemple) sont strictement prohibés en dehors de la cellule.* »

Ici encore, la protection pensée par l'administration, pour éviter les passages à l'acte agressifs au sein de la prison, passe par l'invisibilisation, et accorde peu de place aux droits et intérêts des personnes trans détenues par opposition à un malaise présumé des autres détenus ou des surveillants. La proportionnalité et la balance des intérêts en présence mériterait d'être revue de manière globale. Ce constat général sur l'invisibilisation fait d'ores et déjà partie de la réflexion en cours dans l'actualisation des fiches méthodologiques et recommandations, ce qui devrait se traduire concrètement dès 2023 lors de la publication du nouveau guide méthodologique.

---

<sup>76</sup> [https://solidarites-](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_ppsmj_2017.pdf?TSPD_101_R0=087dc22938ab2000623425a9b39983ea8c35ed305bcd0a737901ed966616f4521c2b7f7491b3b7f008fa7ee67a143000275c1945f4ded5ebceff256638e1834e69f07f84a3e0b4a6a798e12399c818930f058b3e28d678d9c2319bdfb2b50ed1)

[sante.gouv.fr/IMG/pdf/strategie\\_ppsmj\\_2017.pdf?TSPD\\_101\\_R0=087dc22938ab2000623425a9b39983ea8c35ed305bcd0a737901ed966616f4521c2b7f7491b3b7f008fa7ee67a143000275c1945f4ded5ebceff256638e1834e69f07f84a3e0b4a6a798e12399c818930f058b3e28d678d9c2319bdfb2b50ed1](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/strategie_ppsmj_2017.pdf?TSPD_101_R0=087dc22938ab2000623425a9b39983ea8c35ed305bcd0a737901ed966616f4521c2b7f7491b3b7f008fa7ee67a143000275c1945f4ded5ebceff256638e1834e69f07f84a3e0b4a6a798e12399c818930f058b3e28d678d9c2319bdfb2b50ed1)

### Recommandation thématique n°15

Prendre des mesures de sensibilisation et de formation des professionnels prenant en charge des personnes privées de liberté, tant au niveau de la formation initiale que continue.

## 2. L'accès à la santé

L'accès à la santé est le dernier grand domaine où de multiples problèmes se posent pour l'ensemble des personnes détenues LGBTI+, trans en particulier. Sur ce point, il faut préciser que c'est le ministère de la Santé et des Solidarités qui est l'acteur prioritaire en prison, la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale lui ayant transféré la responsabilité de la santé en prison.

De manière générale, l'accès plus limité des personnes détenues au suivi médical et au soin, en raison des contraintes liées au contexte carcéral, amplifie les difficultés que peuvent rencontrer les personnes LGBTI+ vis-à-vis des professionnels de santé : impossibilité de se confier par crainte de réactions hostiles, voire crainte généralisée de propos et attitudes déplacées, méconnaissance des problématiques de santé (sexuelle comme mentale ou globale) spécifiques aux personnes LGBTI+...

S'agissant du **VIH-sida et des hépatites**, leur prévalence est plus élevée en prison qu'en population générale, comme l'avait montré l'enquête Prévacar conçue et mise en œuvre conjointement par la Direction Générale de la Santé (DGS, promoteur) et l'Institut de Veille Sanitaire (InVS, coordination scientifique) avec le soutien de la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP) en 2010<sup>77</sup>. Si presque tous les établissements pénitentiaires proposent un dépistage VIH-sida à l'entrée en prison, la moitié seulement renouvelle la proposition au cours de la peine, et ce de manière très disparate sur le territoire. Pouvoir développer l'offre effective d'actions de prévention et de dépistage est d'autant plus important que, aux termes de l'enquête, *« La prévalence du VIH et du VHC était six fois plus élevée en milieu carcéral qu'en population générale et 2,5% des personnes détenues étaient virémiques (charge virale positive) pour le VHC. Le dépistage et la prise en charge de ces pathologies infectieuses pendant l'incarcération sont essentiels pour en limiter la transmission et améliorer le pronostic de ces patients. »* (Chiron et al., 2010).

En pratique, **les moyens alloués à la lutte contre le VIH-sida restent donc insuffisants** comme le montre le rapport *Promotion de la santé, VIH et prison*, réalisé par le Sidaction en septembre 2019, et les recommandations relatives à la mise à disposition d'outils de prévention et de réduction des risques, qu'elles soient nationales (Inserm) ou internationales (OMS, ONUSIDA et Office national des Nations Unies contre la drogue et le crime), s'avèrent inégalement suivies. Cependant, la Direction de l'administration pénitentiaire se montre volontariste sur ce sujet et a développé des partenariats multiples avec le Sidaction, Aides, Sida info service, Hépatite info service, ce qui démontre une prise en compte de l'enjeu et une volonté de développer les initiatives pour y répondre.

**L'accès des personnes trans aux traitements hormonaux et le cas échéant médicaux** est très inégal. Si la personne dispose avec elle d'une ordonnance rédigée en français, les traitements peuvent lui être procurés, et il est possible, quoique compliqué, de pouvoir les renouveler. Mais pour peu que la personne ne dispose

<sup>77</sup> Voir Chiron E, Jauffret-Roustide M, Le Strat Y, Chemlal K, Valantin MA, Serre P, et al ; et le groupe Prévacar. 2010. Prévalence de l'infection par le VIH et le virus de l'hépatite C chez les personnes détenues en France. Résultats de l'enquête Prévacar 2010. *Bull Epidemiol Hebd.* 2013;(35-36):445-50.

pas de prescription française, il est très improbable que la situation puisse trouver une issue ; initier un parcours hormonal depuis une prison est pratiquement impossible.

Enfin, l'accès à des **soins de gynécologie n'est pas pensé pour les personnes trans détenues en quartiers hommes**. Aucun soignant assurant des consultations dans les établissements pénitentiaires ou en lien avec eux n'est particulièrement formé à l'accompagnement des personnes trans, et beaucoup de ceux interrogés par le CGLPL pour la rédaction de son avis de 2021 mégenraient ainsi leurs patientes et patients.

Recommandation thématique n° 16
Établir un cadre garantissant un suivi en santé et des soins adéquats et respectueux des personnes LGBTI+, et garantir en particulier l'accès des personnes trans à des soins adaptés à leurs besoins.
Recommandation thématique n°17
Adopter les dispositions législatives et réglementaires facilitant le changement du prénom et de la mention du sexe à l'état civil afin d'assurer le respect de l'identité de genre des personnes privées de liberté.

### C. Les recours possibles

De manière générale, **les personnes détenues hésitent à signaler** des incidents à l'administration de leur établissement, notamment par peur des représailles d'autres détenus et parfois du personnel, comme le signale le CGLPL dans son rapport sur *Les violences interpersonnelles dans les lieux de privation de liberté* (2020). En large mesure coupées du monde extérieur, elles ont donc principalement recours à deux autorités indépendantes pertinentes.

#### 1. Les autorités indépendantes

Deux institutions sont particulièrement chargées du contrôle des lieux de privation de liberté. Il s'agit :

- Du **Contrôleur Général des Lieux de Privation de Liberté (CGLPL)**, institué par la loi n°2007-1545 du 30 octobre 2007. Il peut visiter à tout moment, sur l'ensemble du territoire français, tout lieu où des personnes sont privées de liberté : établissements pénitentiaires, locaux de garde à vue, locaux de rétention douanière, centres et lieux de rétention administrative, zones d'attente des ports et aéroports, dépôts ou geôles des tribunaux, centres éducatifs fermés, ainsi que l'ensemble des établissements de santé recevant des personnes hospitalisées sans leur consentement et unités d'hospitalisation sécurisées. Il s'assure que les droits fondamentaux des personnes soient respectés, et prévient toute violation de ces droits. Il est le mécanisme national de prévention de la torture en France, et coopère donc avec les organismes internationaux compétents dans le suivi de la mise en œuvre de l'OPCAT, le protocole facultatif à la convention des Nations Unies contre la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants. Il peut être saisi par le gouvernement, les parlementaires, mais aussi les associations, les personnes privées de liberté, leurs proches ou toute autre personne physique.
- De la **Défenseure des droits**. Dans le cadre de ses missions (déjà détaillées), la Défenseure des droits est très fréquemment saisie par des personnes détenues. Au-delà d'une situation individuelle, la Défenseure des droits s'assure que les lois, les décrets ou encore les circulaires sont en accord avec les droits fondamentaux qu'elle entend protéger et promouvoir. Cette institution a publié plusieurs Avis et décisions en la matière : on peut citer l'Avis n°21-13 du 30 septembre 2021<sup>78</sup> relatif à l'identification des dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française, la

<sup>78</sup> [https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice\\_display&id=41026&opac\\_view=-1](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=41026&opac_view=-1)

Décision n°2021-173 du 21 juillet 2021<sup>79</sup> relative à des allégations de violences physiques de la part de surveillants pénitentiaires sur plusieurs mineurs au sein d'un établissement pénitentiaire pour mineurs ou la Décision 2019-147<sup>80</sup> relative à l'atteinte portée au droit au maintien des relations sociales de la personne détenue et au principe d'égal accès au service public par les conditions actuelles d'accès aux démarches de délivrance et renouvellement des cartes nationales d'identité.

Le recours aux services du CGLPL en particulier est très protégé. Les personnes entrant en contact avec lui sont en effet protégées de toutes sanction ou préjudice par l'article 8-2 de la Loi n° 2007-1545. L'article 13-1 prévoit ainsi un délit d'entrave passible de 15 000 EUR d'amende pour tout obstacle à sa mission du CGLPL par le refus d'une visite, de la communication de certains éléments, ou encore par les menaces ou représailles envers toute personne en lien avec l'institution.

Le CGLPL s'est emparé dès 2010 de la question de l'accueil des personnes trans détenues, dans un avis du 30 juin 2010 « *relatif à la prise en charge des personnes transsexuelles incarcérées* », publié au Journal officiel le 25 juillet 2010. Ce document de référence a été fortement actualisé et renforcé dans un nouvel avis, du 25 mai 2021, « *relatif à la prise en charge des personnes transgenres dans les lieux de privation de liberté* »<sup>81</sup>. Plusieurs autres de ses avis et recommandations sont également pertinents s'agissant des personnes LGBTI+ en général, notamment les études relatives aux violences interpersonnelles. Le Défenseur des droits, quant à lui, a principalement contribué, s'agissant spécifiquement des personnes LGBTI détenues par les recommandations émises par sa *Décision-cadre 2020-136 du 18 juin 2020 relative au respect de l'identité de genre des personnes transgenres*.

## 2. Les visites parlementaires

En droit français, selon l'article 719 du CPP, « *les députés, les sénateurs, les représentants au Parlement européen élus en France, les bâtonniers sur leur ressort ou leur délégué spécialement désigné au sein du conseil de l'ordre sont autorisés à visiter à tout moment les locaux de garde à vue, les locaux des retenues douanières définies à l'article 323-1 du code des douanes, les lieux de rétention administrative, les zones d'attente, les établissements pénitentiaires et les centres éducatifs fermés mentionnés à l'article L. 113-7 du code de la justice pénale des mineurs.* »

Cette possibilité n'est pas toujours bien connue ou utilisée par les parlementaires, or ce droit de visite, outre son rôle d'alerte politique et de sensibilisation médiatique, a pu informer des travaux parlementaires qui ont fait date comme le rapport *Prisons : une humiliation pour la République*<sup>82</sup> en 2000 ou le rapport d'enquête de 2018 sur les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française<sup>83</sup>. La CGLPL Dominique Simonnot a ainsi encouragé les parlementaires à se saisir de cette opportunité en février 2022. Mais cet appel a été peu suivi d'effet : le journal *Sud-Ouest* a interrogé en mars 2022 les parlementaires du département de la Gironde s'agissant de la prison de Gradignan, une des plus surpeuplées et vétustes de France, sur laquelle de nombreuses alertes ont été faites. Seul un tiers d'entre eux avaient alors visité le centre. Une nouvelle visite du député local Alain David en juillet 2022, suivant une nouvelle alerte en urgence sur cet établissement a permis aux journalistes locaux l'accompagnant d'alerter le grand public et de donner de multiples images de la vétusté et de la suroccupation.

---

<sup>79</sup> [https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice\\_display&id=40300&opac\\_view=-1](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=40300&opac_view=-1)

<sup>80</sup> [https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice\\_display&id=29234&opac\\_view=-1](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=29234&opac_view=-1)

<sup>81</sup> Le texte complet de cet avis peut être consulté sur Legifrance : [https://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2021/07/joe\\_20210706\\_0155\\_0066.pdf](https://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2021/07/joe_20210706_0155_0066.pdf)

<sup>82</sup> <http://www.senat.fr/notice-rapport/1999/199-449-notice.html>

<sup>83</sup> [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cepolpenit/115b4906\\_rapport-enquete](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cepolpenit/115b4906_rapport-enquete)



La visite de parlementaires (ou des autres personnes habilitées à le faire) peut donc avoir une grande efficacité pour faire évoluer les pratiques et sensibiliser plus largement. Encore faut-il disposer d'outils adaptés pour savoir quelles questions poser, quels lieux visiter en priorité, quelles précautions prendre. L'association pour la prévention de la torture (APT) a produit en 2019 un **guide de monitoring** (international) intitulé *Promouvoir la protection efficace des personnes LGBTI privées de liberté* et destiné notamment aux parlementaires pour leurs visites, il pourrait être adapté au contexte français pour appuyer leur action.

#### Recommandation thématique n°18

Développer des outils de monitoring adaptés à la situation des personnes LGBTI+ détenues aux parlementaires et autres personnels en capacité de visiter les lieux de privation de liberté, afin qu'ils puissent davantage exercer ce droit dans l'intérêt des personnes LGBTI+ détenues aussi bien que des autres.

### 3. L'action des associations

Enfin, les associations remplissent au quotidien un rôle particulièrement important pour alerter sur les violations des droits des personnes privées de liberté, notamment LGBTI+.

**La section française de l'Observatoire international des prisons (OIP-SF)**, créée en 1996, agit pour le respect des droits de l'homme en milieu carcéral et pour un moindre recours à l'emprisonnement. Elle fait connaître l'état des conditions de détention en France, défend les droits et la dignité des prisonniers et contribue au débat public par un travail d'éclairage et d'analyse des politiques pénales et pénitentiaires. Elle dispose du statut consultatif auprès des Nations Unies. Elle publie un rapport annuel sur les conditions de détention et un Guide du prisonnier. Elle traite aussi les sollicitations des personnes détenues (5000 en tout en 2021). Elle a ainsi publié en 2021 une analyse *Femmes trans en prison, ostracisées et discriminées*, recensant de nombreuses situations de violences qui ont pu être signalées, allant du viol au méprisage.

Les associations de personnes trans et de soutien aux personnes trans sont également très investies sur la question des violences et brimades vécues par les personnes trans en prison.

**L'association Action minorités en prison (Acmiop)**, créée en 2010, a pour but « d'aider les personnes appartenant à des minorités ethniques, sexuelles et linguistiques, incarcérées en France, et leurs familles, pendant la période de détention ». Elle met en œuvre le projet Primavera, visant à faciliter une médiation interculturelle autour des personnes trans étrangères détenues en France, particulièrement les allophones victimes de réseaux de trafic de stupéfiants. Ses actions visent à briser l'isolement, promouvoir le respect mutuel et le dialogue entre personnes détenues et faciliter l'accès aux droits des personnes trans détenues. Depuis 2014, l'association intervient de façon hebdomadaire au quartier spécifique de la Maison d'arrêt des hommes de Fleury-Mérogis, en développant un projet de lutte contre l'illettrisme et de promotion de la lecture pour les personnes trans étrangères. En janvier 2015, elle a commencé un projet d'insertion sociale et de préparation au travail des personnes transgenres sortants de prison, en partenariat avec Emmaüs Nanterre.

**L'association Acceptess-T** a mis en place dès 2013 des actions en direction des personnes trans incarcérées. En 2015, le projet SportTrans Citoyenneté a ainsi permis de réaliser des séances de sport (Zumba) en milieu carcéral, dans le quartier d'isolement de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis. Faute de moyens, ce projet n'a pas pu être pérennisé. Un atelier de correspondance, quant à lui, est toujours régulièrement organisé : il s'agit d'écrire à des personnes trans isolées, particulièrement celles qui n'ont pas de proches en France, pour rompre l'isolement, mais aussi de faciliter l'envoi et la réception de courrier avec les proches, dans les pays d'Amérique latine notamment, en scannant et envoyant par messagerie électronique les courriers, évitant ainsi une bonne partie des délais liés à l'envoi postal.

Ces deux associations peuvent ainsi être alertées et alerter à leur tour.

Enfin, le ministère de la Justice, en lien avec l'association **SOS homophobie**, favorise le développement partenarial d'inscription d'une ligne d'écoute en téléphonie sociale et en santé, ainsi que d'actions de prévention en milieu fermé et en milieu ouvert. Des actions ont déjà pu voir le jour à la Direction interrégionale des services pénitentiaires de Paris.

#### Pratique inspirante

##### Le partenariat de SOS homophobie avec l'administration pénitentiaire

Depuis le 26 septembre 2022, la ligne d'écoute anonyme de l'association SOS homophobie est inscrite au répertoire de la téléphonie sociale en détention. Cette ligne permet aux personnes détenues de bénéficier, au même titre que les personnes non-détenues, de la possibilité de livrer un témoignage et/ou d'émettre des questionnements sur leur orientation sexuelle ou leur identité de genre.

Un support de communication élaboré par l'association et destiné aux personnes détenues a été transmis à l'ensemble des directions interrégionales des services pénitentiaires. Ce document a vocation à être affiché de manière visible au sein des établissements pénitentiaires.

Le lancement de la ligne d'écoute est une mesure prise dans le cadre de la nouvelle convention annuelle d'objectifs signée entre SOS Homophobie et la direction de l'administration pénitentiaire pour l'année 2022. Cette convention, datant du mois de septembre 2022, poursuit trois objectifs :

- Proposer un soutien et une assistance téléphonique dans le cadre d'un accès des personnes détenues à la ligne d'écoute de l'association ;
- Renforcer les connaissances et savoir-faire des agents de l'administration pénitentiaire en assurant des interventions dans le cadre de la formation continue (en construction) ;
- Développer des interventions de prévention des discriminations auprès des PPSMJ. Les services intéressés par l'organisation de ces interventions peuvent d'ores et déjà prendre attache avec l'association.

Tous ces projets et dispositifs assurés par l'engagement associatif sont donc une ressource précieuse, mais toujours fortement dépendante de l'action de bénévoles, et parfois confrontée aux difficultés d'obtenir des autorisations. Elles représentent néanmoins une ressource additionnelle aux autorités indépendantes et aux recours institutionnels afin de repérer et signaler tous les incidents d'actes anti-LGBTI+ dans les prisons.

## Section VI : Sensibilisation et formation

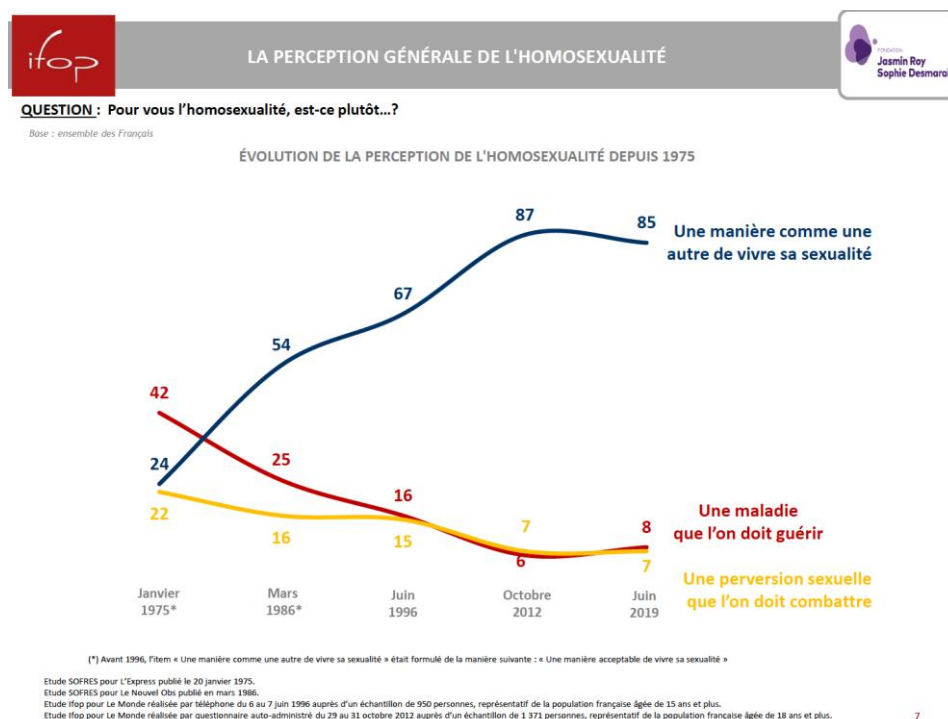
### A. Actions de sensibilisation

#### 1. Niveau d'acceptation sociale

De manière générale, les grandes enquêtes d'opinion en France abordent peu la perception des personnes LGBTI+, sinon par le biais d'une ou deux questions abstraites qui montrent une nette diminution depuis 50 ans des préjugés et attitudes hostiles vis-à-vis de l'homosexualité (nous disposons de moins d'indicateurs encore concernant l'acceptation des personnes trans, ou d'enquêtes sur la perception de la bisexualité). Une enquête de l'Ifop pour la Fondation Jasmin Roy-Sophie Desmarais de 2019, « Le regard des Français sur l'homosexualité et la place des LGBT dans la société » rappelle ainsi l'évolution des réponses depuis 1975 à la question « Pour vous, l'homosexualité, est-ce plutôt... » (Figure 8)

Figure 8. Perception générale de l'homosexualité par les Français, de janvier 1975 à juin 2019.

Source : Étude Ifop pour la Fondation Jasmin Roy Sophie Desmarais réalisée par questionnaire auto-administré en ligne du 29 mai au 3 juin 2019 auprès de 3 013 personnes, représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus. »



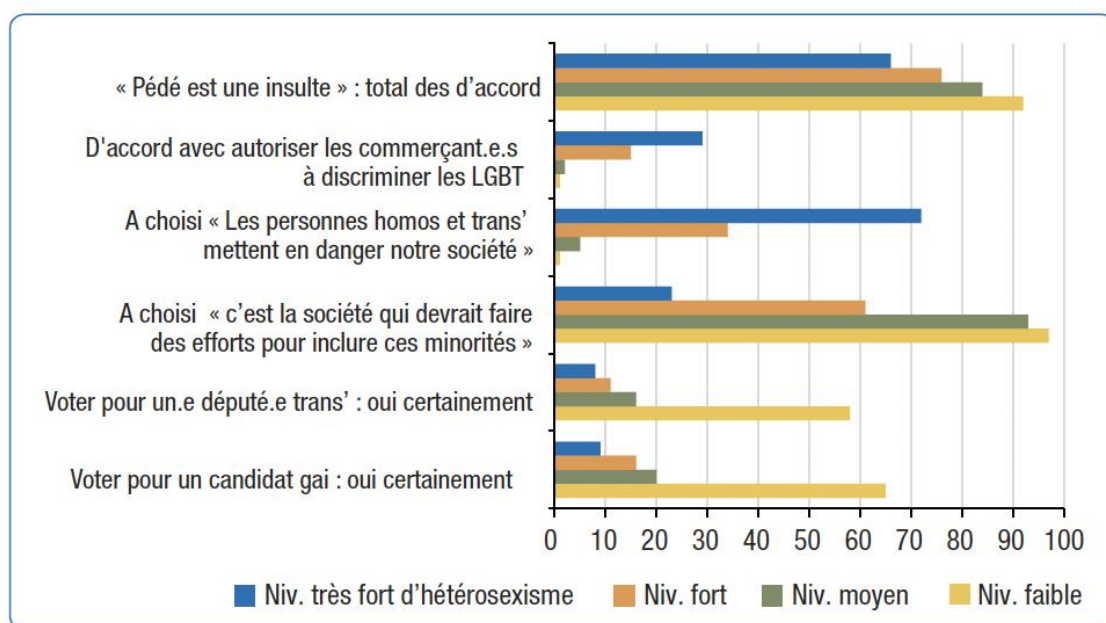
Cette tendance à une plus grande acceptation est néanmoins à mitiger. Dès lors que l'on s'éloigne de l'acceptation abstraite, on constate en effet, selon cette même enquête, que les affirmations négatives (reprenant divers stéréotypes et injonctions) à l'égard des LGBTI+ continuent de susciter l'adhésion d'une partie non négligeable des Français. 33% des Français sont ainsi d'accord avec l'idée que « *Les homosexuels devraient éviter de montrer qu'ils le sont dans les lieux publics, en s'embrassant dans la rue par exemple* », 29% avec la phrase « *Les homosexuels ne devraient pas pouvoir élever des enfants* » et 23% avec l'idée « *Les homosexuels ont une sexualité anormale* ». Si malgré tout, l'adhésion à ces propos est nettement moins forte qu'en 2004 (où ces mêmes questions avaient été posées dans une enquête Ipsos pour le magazine *Têtu*), il en est une, inquiétante, qui progresse de 3 points : « *Les violences contre les homosexuels sont parfois compréhensibles* ». Au total, **71% des Français partagent au moins une des affirmations homophobes proposées**. En termes de malaise ressenti personnellement (par opposition à l'adhésion à des propos), **30% des Françaises et des Français au total déclarent se sentir mal à l'aise à côtoyer les personnes LGBT+**,

particulièrement s'agissant des personnes trans (27% contre 14% pour « une personne homosexuelle ou bisexuelle du même sexe que vous » et 11% pour « une personne homosexuelle ou bisexuelle du sexe opposé au vôtre »).

La CNCDH a réalisé en 2020 une enquête très fine, incluant des variations d'énoncés pour tester des hypothèses, distinguant LGBT-phobies et hétérosexisme et proposant une typologie. Elle pose ainsi 4 niveaux d'hétérosexisme, « faible », « moyen », « fort » et « très fort » en fonction de l'adhésion à différentes affirmations, et teste des scénarios concrets pour voir la réaction des personnes. La corrélation entre cette échelle d'hétérosexisme et malaise ressenti ou/et comportement différencié selon que les personnes soient ou pas hétérosexuelles, est assez forte. Cette étude montre bien à quel point, malgré une adhésion plutôt faible aux affirmations négatives abstraites sur les personnes LGBT+, les attitudes discriminatoires et hostiles persistent.

Figure 9. Niveau d'hétérosexisme et considération pour les personnes LGBT (échantillon hétérosexuel)

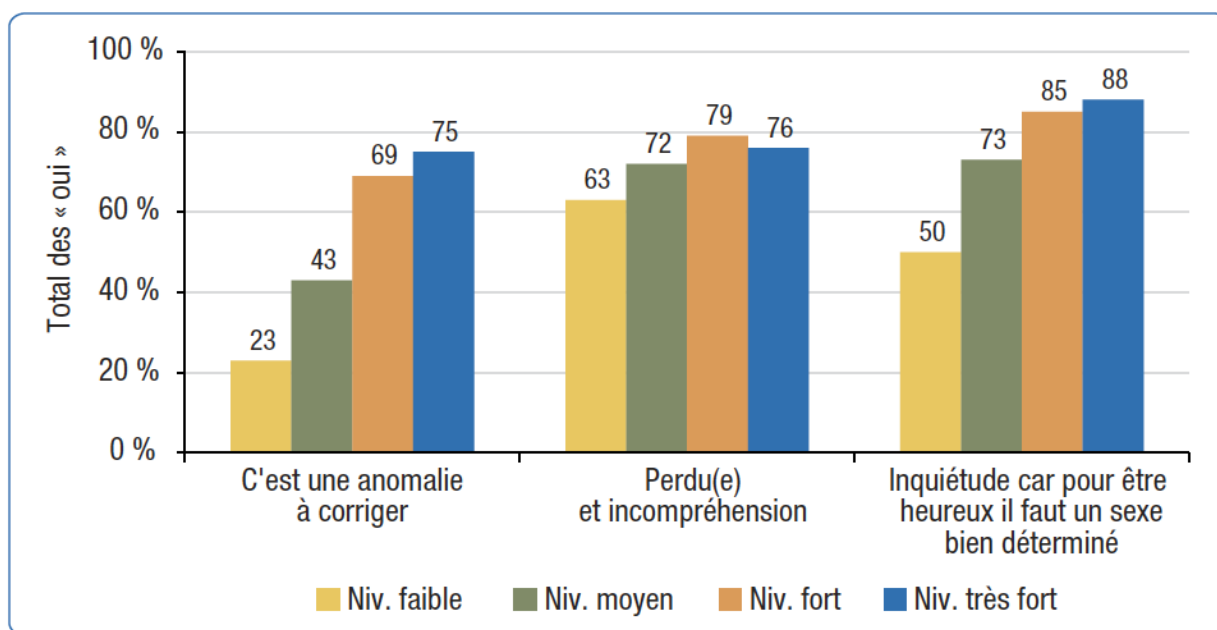
Source : CNCDH, 2022



De manière rare et bienvenue dans une étude française, *l'Enquête sur les préjugés LGBTI* interroge les répondantes et répondants sur leur réaction potentielle à l'intersexuation d'un enfant. Elle montre à quel point les réactions peuvent être périlleuse faute d'information ou de sensibilisation sur cette situation (Figure 10).

Figure 10. Niveau d'hétérosexisme et réaction à l'intersexuation d'un enfant (échantillon hétérosexuel).

Source : CNCDH, Enquête sur les préjugés LGBTI, juillet 2020 (cité dans CNCDH, 2022)



## 2. Campagnes publiques de sensibilisation et programmes éducatifs

Deux types de campagnes ont été mises en œuvre par les pouvoirs publics pour sensibiliser à la lutte contre les LGBTphobies en France.

Jusque récemment, ces campagnes, généralement organisées par les ministères de l'éducation nationale ou de l'enseignement supérieur, ont été segmentées vers un public adolescent et jeune et centrées sur la dénonciation des violences et injures, en créant un « effet choc ». Ce sont, en d'autres termes, des campagnes de renforcement négatif, cherchant à provoquer une réaction contre des contenus répréhensibles. Une campagne lancée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche en 2018 accumule ainsi toutes sortes de messages gayphobes d'une part, lesbophobes de l'autre, écrits à la main en blanc sur fond noir autour d'une photo en noir et blanc d'un jeune homme d'une part, d'une jeune femme de l'autre, avec un bandeau orange en bas de page précisant que « *Lutter contre l'homophobie : le combat de tous et toutes* ». Une autre campagne, du ministère de l'éducation nationale, de 2019, montre une page recouverte des mots « *moqueries, discriminations, insultes, rejet, agression* » répétées *ad nauseam* en blanc sur fond noir sur toute la surface de l'affiche, sur laquelle un bandeau arc-en-ciel « ça suffit : je m'engage contre les violences homophobes et transphobes. » Outre le fait qu'elle mentionne explicitement la transphobie, cette campagne présente l'intérêt de lister au verso des moyens concrets de faire la différence. Ce genre de campagne, très abstrait, dénonçant des comportements inadmissibles en mettant en avant leur violence (répétition, usage du fond noir...), est très habituelle en France, mais leur efficacité est a priori limitée, comme le montrent les travaux sur la réception des messages et le changement social (FRA, 2018, Ilga-Europe et PIRC, 2017 et WWF\_UK, 2010).

En 2021, pour la première fois en France, une campagne grand public de sensibilisation contre les LGBTphobies a eu lieu autour des principes de *nudging* (Whitehead, Jones, Howell, Lilley & Pikett, 2014) et du marketing social La campagne « *Face à l'intolérance, à nous de faire la différence* », à l'initiative du Ministère de l'Égalité et de Santé publique France, présente des clips mettant en scène des personnes LGBT en couple confrontées au malaise de proches ou à des actes de violences, puis recevant du soutien de leurs proches qui, soit dépassent leurs préjugés soit leur apportent de l'aide et du réconfort. La campagne montre plus qu'elle

n'explique, elle suscite l'espoir et la positivité, montre qu'il y a des façons de sortir d'une situation de haine. Elle s'adresse également en priorité non pas aux personnes LGBTI+ mais à leurs proches et à toute personne qui peut intervenir en soutien. Cette segmentation est particulièrement apparente dans la campagne d'affichage qu'elle comporte, montrant des embrassades entre deux personnes accompagnées de phrases telles « *Oui, ma fille est lesbienne* », « *Oui, ma petite-fille est trans* », « *Oui, mon père est gay* ».

Si cette campagne semble donc suivre les pratiques recommandées en matière de communication pour le changement, elle n'a sans doute pas assez pris en compte la réaction du public LGBTI+, qui ressent très négativement cette campagne. En effet, les personnes (hétérosexuelles) qui se contentent de ne pas discriminer sont présentées de manière très élogieuse, alors que les personnes LGT apparaissant sur les affiches ne sont montrées que de dos. C'est donc pour beaucoup de personnes et d'associations une campagne grand public contre les LGBTIphobies qui invisibilise les personnes LGBTI+.

C'est d'autant plus dommage que Santé publique France a pu publier de très belles campagnes autour de la sérophobie, notamment, donnant des représentations positives de personnes vivant avec le VIH et de leurs proches dans le même temps.

Recommandation thématique n°19
Systématiser la consultation des associations LGBTI+ dans la mise en place de campagnes publiques.
Recommandation thématique n°20
Intégrer explicitement la prévention des violences anti-LGBTI+ aux programmes d'éducation affective et sexuelle dispensés à l'école, favoriser l'accès effectif des élèves dans tous les territoires et toutes les filières à ces enseignements.
Recommandation thématique n°21
Renforcer le travail engagé avec les fédérations et les clubs sportifs par les acteurs associatifs sur les questions de l'inclusion par et dans le sport de toutes les personnes LGBTI+.

### 3. Efforts spécifiques autour du signalement d'actes de haine

Au sein de la fonction publique, les ministères ont généralement mis en place des **systèmes de signalement** des discriminations et actes de haine (tous motifs confondus) en interne, avec des **campagnes d'information et de sensibilisation spécifiques** à leurs personnels. Peu d'études existent, cependant, sur les actes constatés par ces dispositifs, les réponses mises en œuvre pour sanctionner les auteurs et protéger les victimes. Cependant, il est prévu que le bilan de ces saisines soit fait par le ministère de la fonction publique dans le cadre du plan d'actions 2020-2023 de la DILCRAH (action 5).

S'agissant des signalements à effectuer par le grand public, victimes comme témoins, pour les actes de haine, les efforts existants sont assez généralistes : ils se concentrent beaucoup sur la promotion de la plateforme Pharos pour tous types de contenus illicites, sur la sensibilisation à l'obligation de signaler au sens de l'article 40 du CPP, et sur le dialogue partenarial autour de la haine en ligne. Des actions sont ainsi prévues notamment autour d'une **plus grande lisibilité des actes anti-LGBT+ sur la plateforme Pharos** et sur l'étude des **contenus audiovisuels et numériques anti-LGBT+** dans les travaux de l'Observatoire de la haine en ligne de l'Arcom, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique.

Du côté associatif, comme cela a déjà été abordé, plusieurs associations opèrent des lignes d'aide en urgence et de signalement général des actes anti-LGBTI+ : SOS homophobie, Stop homophobie, gèrent des interfaces (lignes téléphoniques, ressources internet, applications) permettant de signaler des faits et d'obtenir de l'aide.

L'association FLAG! a également mis en place une application de signalement depuis 2020. Les campagnes que ces associations peuvent faire sont limitées par les moyens dont elles disposent, même si certaines agences de communication (TBWA pour l'Inter-LGBT, notamment) ont pu réaliser des clips ou campagnes à titre gracieux.

#### 4. Réactions publiques et médiatiques aux incidents de haine

La **médiatisation des incidents de haine anti-LGBT+** est une stratégie que les associations se sont parfois appropriées lorsque cela est pertinent, constatant que la réaction publique est assez sensible et que la médiatisation permettrait de mobiliser davantage la chaîne des investigations et de la réponse, compte tenu de la difficulté à dégager des moyens police/justice suffisants pour faire systématiquement des investigations poussées.

Le recours aux images en particulier est un déclencheur ambivalent de médiatisation et de mobilisation. En 2013, lors de la vague de libération de la parole anti-LGBTI+, Wilfred de Bruijn, habitant de Paris victime avec son compagnon d'une violente agression homophobe, choisit de prendre en photo son visage tuméfié et de le faire circuler sur les réseaux sociaux accompagné par le message « *Désolé de vous montrer ça. C'est la tête de l'homophobie* ». La photo a beaucoup circulé et a donné lieu à une bonne couverture médiatique. En mars 2019, c'est une vidéo, celle de l'agression de Julia, femme trans, à la station de métro République, à Paris, qui circule et permet à un public plus large de se rendre compte de l'ampleur de la transphobie. Cependant, si les images de violences permettent à des personnes en déni de visualiser à quel point les agressions restent une réalité pour les personnes LGBTI+, elles ont leurs limites en termes de sensibilisation.

D'abord, **tous et toutes ne sont pas égales et égaux devant l'image**. Les mobilisations fonctionnent plus ou moins selon les événements et les victimes mises en avant, et ont peu d'effet dissuasif : les images de la première agression n'ont pas empêché Julia d'être victime d'injures lors d'un rassemblement contre la transphobie, devant des caméras, quelques jours plus tard. Les photos de Vanesa Campos, travailleuse du sexe trans assassinée dans le bois de Boulogne la nuit du 16 au 17 août 2018 ont mobilisé les associations LGBTI+ et provoqué des rassemblements, mais le traitement médiatique, très faible, de l'affaire a été plus que problématique, avec des articles mégenrant la victime et peu d'attention au contexte de cet acte : dans l'ensemble, les violences anti-LGBTI+ sont encore le plus souvent traitées comme des faits divers, sans prendre en compte leur caractère haineux.

Ensuite, de nombreux actes de haine anti-LGBTI+ ne laissent pas d'image, ou pas d'image exploitable. Les agressions physiques et verbales dans l'espace public, qui sont une réalité importante et préoccupante, ne sont pas l'intégralité des actes, et elles ne laissent pas toujours d'enregistrement photo et vidéo, ni même d'ecchymoses. **Dépendre exclusivement d'images peut délégitimer par contraste ce qui ne laisse pas de traces, et encourager une vision binaire, où les seuls auteurs d'actes anti-LGBTI+ seraient des voyous aux marges d'une société qui dans l'ensemble serait exempte de toute hostilité envers les personnes LGBTI+..**

Enfin, et surtout, ces initiatives exposent tant les victimes que les associations qui les soutiennent à une remise en cause personnelle ou collective sur les réseaux sociaux qui peut s'apparenter à une **victimisation secondaire**, et donc fragiliser tant les personnes que la cause. Si de telles initiatives ont pu avoir un effet dans les dernières années, elles ne représentent donc en aucun cas une perspective généralisable.

La **réaction du personnel politique** à de tels actes est, dans cette optique, souvent marquée par la distinction posée entre les actes anti-LGBTI+ (à condamner) et l'acceptation des personnes LGBTI+ et de leurs droits, qui serait une question sans rapport. Et si tous et toutes disent se préoccuper des violences, certains sont assez prompts à surréagir à toute visibilité LGBTI+, voire à la censurer. Ainsi, plusieurs maires avaient fait retirer en

2016 une campagne de santé publique en direction des hommes ayant des relations sexuelles avec d'autres hommes (HSH), invoquant l'atteinte à l'ordre public, car la vision de deux hommes (vêtus) s'enlaçant sur une affiche « pouvait choquer », tout en prétendant ne rien avoir contre les personnes LGBTI+ (l'un de ces maires a même intenté- et perdu- des procès à ceux qui avaient dénoncé cette mesure comme homophobe). D'autres élus, généralement issus des rangs de l'extrême droite, n'hésitent pas à dénoncer un hypothétique « lobby LGBT » et l'endoctrinement dont seraient à leurs yeux victimes les enfants des écoles en particulier, en écho à des campagnes lancées par des groupes issus de la Manif pour tous (dont VigiGender, luttant contre « la théorie du genre »). Cette argumentation se voit parfois associée à des ragots homophobes et transphobes envers certains élus de premier plan pour former de véritables théories du complot. La résurgence d'une LGBT-phobie aussi théorisée et décomplexée est très problématique, ce d'autant qu'elle s'inscrit dans des stratégies politiques transnationales opposées aux droits humains en général et à ceux des personnes LGBTI+ en particulier, que ce soit aux Etats-Unis ou en Russie. A cette théorisation politique négative des droits LGBTI+ comme preuve de « décadence » ou invention « wokiste » s'ajoute une dangereuse contestation des droits des personnes trans en particulier, avec la montée en puissance d'associations et de tribunes, issues de personnes n'ayant aucune expérience de l'accompagnement thérapeutique des personnes trans, et qui visent à nier l'existence même de ces personnes et le bien fondé des approches d'affirmation du genre envers les enfants et les jeunes. Ce discours se double parfois d'une théorie du complot autour de la prévalence des parcours trans, attribuée à l'industrie pharmaceutique ou à une mystérieuse offensive contre les droits des femmes (sic).

C'est surtout en raison de leurs effets sur la fenêtre d'Overton que ces mouvements et discours sont menaçants, car leur impact politique reste encore relativement contenu (de moins en moins). Dans l'ensemble, le personnel politique aujourd'hui se dit plutôt acquis à la lutte contre la haine anti-LGBTI+, même si le sophisme consistant à nier la portée anti-LGBTI+ du refus de l'égalité des droits reste prégnant chez certains. Deux événements ponctuels indiquent cependant que la tolérance pour ce sophisme pourrait être en cours de réduction : d'une part la forte opposition qui s'est fait jour concernant les anciens propos d'une ministre décrivant les personnes LGBTI+ comme « contre nature » et son maintien actuel de ces propos assorti de la précision qu'elle aurait « beaucoup d'amis parmi ces gens-là », en juillet 2022, d'autre part les réactions aux propos rapportés d'un député pendant le débat sur la variole dite du singe en août 2022, indiquant que c'était « surtout une honte pour les singes ». Indépendamment du fond de ces propos, les réactions fortes qui les ont accompagnés dans l'opinion publique et l'embarras de la classe politique sont sans commune mesure avec la période des débats sur le mariage pour tous, pourtant émaillés de commentaires tout aussi désobligeants et plus. A titre de comparaison, un député ayant déclaré que « *l'un des fondements principaux de l'homosexualité (...), c'est le narcissisme* », et qu'il y a « *de plus en plus* » d'homosexuels en politique » en 2012 n'avait ainsi pas été condamné en 2014 au terme de son procès, et la condamnation d'une élue déclarant en 2014 que « *l'homosexualité est une abomination* » a été cassée en 2018, car « *le propos incriminé, s'il est outrageant, ne contient néanmoins pas, même sous une forme implicite, d'appel ou d'exhortation à la haine ou à la violence à l'égard des personnes homosexuelles* » (C. Cass. Crim., 9 janvier 2018, 18-87.540). La condamnation en justice des représentants politiques, au-delà du tribunal médiatique ou politique, reste un exercice compliqué.

Ce sophisme est également très présent dans les médias, et ici encore avec de plus en plus de réactions négatives de l'opinion publique. En mai 2017, l'animateur d'une des émissions de télévision les plus regardées en France a ainsi placé une fausse annonce sur un site gay, et a pris en direct l'appel d'un jeune homme intéressé par l'annonce, en prenant une posture et une voix affectée, enchaînant des propos sexualisés censés susciter l'hilarité car tenus par un homme envers un homme. L'humiliation en direct (à une heure de grande écoute dans une émission très populaire) de ce jeune homme a beaucoup choqué les associations, SOS



homophobie portant immédiatement plainte auprès du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA, l'autorité en charge de de l'audiovisuel, prédécesseur de l'Arcom). Ces faits venaient alors que l'animateur faisait déjà l'objet d'une enquête par le CSA pour ses actes d'humiliation sélective envers un chroniqueur, gay, à qui il avait notamment fait un canular particulièrement macabre. La réaction du CSA, en juillet 2017, a été la plus forte jamais décidée par cette instance : une amende de 3 millions d'euros associée à une privation de publicité d'une semaine pour l'émission. Si le Conseil d'État a rejeté en septembre 2020, la demande d'annulation de l'amende faite par la chaîne, il a en revanche annulé la privation de publicité en 2017 et ordonné le CSA à verser 1,1 million d'euros en 2018 en réparation du préjudice subi.

**Cette sanction en demi-teinte illustre les différences d'appréciation entre les différentes autorités, ce qui limite le discours public sur l'interdiction des messages et actes de haine.** Et durant tout ce temps (et aujourd'hui encore), l'animateur maintient qu'il combat contre « *le racisme, l'homophobie, le sexisme, l'intolérance* » (selon ses messages sur les réseaux sociaux). Dans son discours, le fait de piéger une personne et de se moquer d'elle en direct dans l'émission à plus forte écoute de la télévision française ne serait pas un acte « homophobe » ou violent : cette aporie montre la difficulté de faire preuve de pédagogie auprès du grand public en France.

## **B. Actions de formation**

Les **actions de formation** en direction des différentes professionnalités et secteurs ont été évoquées en large mesure au fil de l'eau du rapport. Aujourd'hui, ce qui est relativement récent et positif, les contenus de sensibilisation aux discriminations et à la haine, qui incluent explicitement la haine anti-LGBT+, sont généralement accessibles dans le cadre de la formation initiale des forces de sécurité et des personnels de la justice. Cependant, **ces contenus sont souvent optionnels** (sauf pour la formation des procureurs) ou/ et consistent en des séances couvrant **l'ensemble des haines et du droit applicable en quelques jours au mieux**, ce qui est suffisant pour comprendre les grands principes de non-discrimination, mais n'est pas du tout suffisant pour savoir efficacement qualifier et investiguer des crimes de haine, accueillir et auditionner des victimes, et prévoir, s'agissant de la pénitencière, l'ensemble des questions liées à l'accueil des personnes LGBTI+ qui vont mettre en jeu le respect de leurs droits fondamentaux. Ce sont aussi des formations généralistes au sens où elles **ne s'appuient pas toujours sur des intervenants issus des mêmes administrations que les personnes recevant la formation**, et qui donc ne perçoivent pas nécessairement les questions concrètes posées dans la pratique.

L'optique formelle de la discrimination comme atteinte à la règle générale, et du crime de haine comme un acte discriminatoire parmi d'autres, si elle permet d'associer tous les types de discriminations à égalité et permet de poser une continuité entre discrimination et haine, apporte en revanche deux limitations :

- **La spécificité des formes d'expression de chaque type de haine**, des expériences de vie des personnes LGBTI+, et de l'impact de l'exposition aux LGBTIphobies sur la santé globale, restent des angles morts pour penser des accueils et accompagnements adaptés, notamment dans le cadre de la privation de liberté.
- **Les ressources spécifiques à la haine anti-LGBTI+**, voire plus largement à tous les types de haine ou de discrimination, sont peu visibles dans les ressources publiques généralistes, notamment d'aide aux victimes (alors même que 9% des personnes ayant eu recours à une association d'aide aux victimes en 2019 le font pour des infractions du cluster « discrimination, racisme, antisémitisme, homophobie, LGBTI-phobies, sexisme »).

Si les initiatives des associations sont soutenues par les pouvoirs publics, et si la plupart des administrations se dotent de référentiels spécifiques aux discriminations et à la haine en général, anti-LGBTI+ en particulier, ces documents ne sont pas pensés en articulation avec l'offre généraliste, alors que les victimes se situent dans tous les milieux et territoires, et n'ont pas nécessairement ni l'idée ni la possibilité de s'adresser aux associations spécialisées. Dans ce cadre, la présence nombreuse en ligne de documents de référence épars et rendus obsolètes par l'évolution du droit, peut être une **source de confusion** pour quiconque cherche des renseignements.

**La dépendance sur les associations** pour assurer les formations, si elle est plutôt gage d'adaptation, signifie que les multiples initiatives mises en place ont une pérennité limitée : la professionnalisation des associations, la facilitation de la reconnaissance de l'engagement associatif tant en termes d'articulation engagement bénévole/vie professionnelle qu'en termes de reconnaissance des acquis de l'expérience, sont des enjeux cruciaux pour la survie du modèle actuel.

Idéalement, une réflexion d'ensemble et volontariste devrait aussi s'appuyer sur les plus hautes instances de pilotage de la Fonction Publique : Direction Générale de la Fonction et de l'Administration Publique (DGFAP) pour la Fonction Publique d'État, et, en lien avec les organisations syndicales, les conseils supérieurs des 3 Fonctions Publiques (État, territoriale, hospitalière) et le Conseil supérieur commun.

## Remarques conclusives

La lutte contre la haine anti-LGBTI+ a indéniablement fait l'objet d'une attention publique et de multiples initiatives, ces dernières années, particulièrement depuis 2016 avec la désignation de la DILCRAH comme chef d'orchestre interministériel et les associations LGBTI+ comme agents effectifs ou partenaires opérationnels des administrations.

Le droit positif permet aujourd'hui de retenir les circonstances Aggravantes liées au mobile discriminatoire anti-LGBTI+ pour toutes les atteintes pénales, et l'enjeu de bien qualifier les actes discriminatoires est identifié au niveau de la Justice par la généralisation, même progressive, des pôles anti-discrimination. Les forces de sécurité ont pu initier des partenariats, en particulier avec les associations FLAG! et SOS homophobie, autour de la sensibilisation des personnels et du rassemblement de conseils pratiques. Si les campagnes publiques de sensibilisation en population générale pour inciter victimes comme témoins à réagir, à signaler et porter plainte sont encore faiblement diffusées, elles commencent à s'intégrer dans une optique de santé publique, avec une marge d'amélioration. La prise en charge des victimes dans leurs spécificités est désormais un principe majeur de leur accompagnement, et un droit à part entière, même si l'adaptation aux spécificités du public LGBTI+ est inégalement développé. L'administration pénitentiaire commence à engager une réflexion autour des difficultés qu'elle constate dans l'accueil des personnes LGBTI+ détenues, et de nombreux personnels sont en demande de recommandations, au-delà des premières réflexions déjà engagées. Les organismes nationaux de défense des droits humains et de l'égalité, dans leur complémentarité, jouent bien leur rôle d'évaluation et de proposition et proposent des pistes utiles pour envisager les évolutions qui restent nécessaires. Les associations LGBTI+, dans leur diversité, sont très actives et offrent de nombreuses campagnes, de nombreux outils de formation et de dispositifs d'accompagnement des victimes. Ce sont des opérateurs et interlocuteurs de premier plan, reconnus comme tels.

En revanche, le manque chronique de moyens de certains secteurs-clefs, la grande disparité entre territoires et ressorts, les réticences de certains acteurs à se saisir des sujets spécifiques à la haine anti-LGBTI+, perçus comme controversés ou sources de malaise, freinent considérablement la traduction en pratique des initiatives engagées, sauf lorsque des personnes-ressources, référents, et autres réseaux partenariaux solides existent pour contrer l'inertie d'un droit technique et souvent mal maîtrisé et mal connu – et qui par conséquent n'est pas très accessible pour les personnes qu'il entend protéger. L'opinion publique, acquise globalement au principe d'égalité et à la lutte contre les atteintes discriminatoires reste difficile à mobiliser en dehors de cas emblématiques dont le traitement médiatique est ambivalent.

Enfin, la visibilité des différents publics LGBTI+ est très variable, et la prise en compte des spécificités relatives aux personnes bi, aux lesbiennes, aux personnes trans et *a fortiori* aux personnes intersexes traduit ces disparités. Dit autrement : dans l'horizon d'attente des dispositifs pensés pour les personnes LGBTI+, ce sont les hommes cisgenres gays qui viennent en premier, et numériquement ce sont effectivement eux qui tendent plus à signaler des faits. Mais ce signalement plus nombreux n'est pas la traduction d'une victimation plus importante : c'est la traduction de l'inadaptation de l'existant, à l'heure actuelle, à **repérer les personnes LBT et leurs besoins, et à susciter la confiance et le respect dans la réponse pénale aux actes de haine et dans l'accompagnement qu'elles pourraient recevoir pour faire valoir leurs droits**. Quant aux personnes intersexes, leur existence est faiblement connue par la population générale, et les caractéristiques sexuelles ne font pas explicitement partie des critères prohibés de discrimination. Développer de vraies politiques en leur direction suppose de **lever cette ambiguïté** et d'affirmer clairement qu'ils sont protégés, soit par l'instauration d'un nouveau critère prohibé, soit dans des outils interprétatifs explicitant que leur protection est comprise dans

les autres critères prohibés. Cela suppose aussi de faire aboutir les processus actuellement en cours pour **que les mutilations les visant fassent l'objet d'une interdiction claire et protectrice.**

**Parmi les personnes LGBTI+,** certaines sont encore plus éloignées de la jouissance pleine et entière de leurs droits humains. Il peut s'agir des **personnes en situation de handicap,** l'accès aux ressources spécifiquement prévues pour les personnes LGBTI+ n'étant pas systématiquement pensé ou possible en fonction des types de handicap ; des **personnes précaires,** parce que le recours à certains services comme ceux des avocats pour les affaires d'état civil par exemple peut représenter un frein pour elles, si elles n'ont pas accès à l'aide juridictionnelle ; des **personnes exilées** qui subissent des violences anti-LGBTI+ dans les lieux ou structures de soutien généraliste ; des **travailleurs et travailleuses du sexe,** dont la victimation et les spécificités comme personnes LGBTI+ ne sont pas toujours prises en compte dans les dispositifs censés venir en aide à ces personnes ; et des **personnes détenues,** dont le vécu de violence et les difficultés d'accès aux droits et à la santé sont multipliées par la privation de liberté.

## **Recommandations émises : liste détaillée**

### **Les recommandations transversales**

#### **Recommandation transversale n°1 :**

**Réviser la législation actuelle afin de protéger explicitement les personnes intersexes contre la discrimination.**

Les discriminations visant les personnes intersexes devraient faire l'objet d'une interdiction sans équivoque dans la législation et offrir une protection suffisante compte tenu de la spécificité des actes de haine envers les personnes intersexes. A cette fin, l'inclusion explicite des caractéristiques sexuelles à la liste des critères prohibés de discrimination, comme y invitent les recommandations existantes au niveau européen et international devrait être préférée à la possibilité de passer par un texte interprétatif relatif à un critère déjà existant.

#### **Recommandation transversale n°2 :**

**Engager une discussion sur les moyens permettant la pérennisation de l'action des associations LGBTI+ dans le domaine de la formation, de la sensibilisation et d'accès aux droits pour les personnes LGBTI+ victimes d'actes de haine.**

Les associations sont aujourd'hui de fait les premiers opérateurs d'actions de formation, de sensibilisation, et d'accès aux droits pour les personnes LGBTI+ victimes d'actes de haine. Cet état de fait est le fruit de l'histoire, les associations ayant longtemps joué (et continuant de jouer) un rôle d'autosupport et de plaidoyer face aux carences de l'action publique lorsque la loi ne protégeait pas les personnes LGBTI+. C'est aussi une logique politique, depuis l'inclusion de ces discriminations au travail de la DILCRAH notamment, de reconnaître l'expertise acquise sur le public en question par les associations : les appels à projets soutiennent ces acteurs, déjà implantés et formés.

Or le financement de l'action associative de manière générale favorise de plus en plus les appels à projet au détriment de subventions de fonctionnement, rendent difficile le recrutement de professionnels de la part des associations, qui permettraient de garantir leur pérennité et d'éviter la perte d'information liées à un *turnover* de bénévoles.

Indépendamment du positionnement des différentes associations par rapport à la commande publique et à la professionnalisation en elle-même, il serait souhaitable d'engager une réflexion globale incluant l'ensemble des parties prenantes (éventuellement adossée à la démarche de type états généraux évoqués en recommandation n°2) pour aider de manière plus structurelle à la pérennisation des associations LGBTI+ et faciliter l'engagement associatif en leur sein (notamment par la reconnaissance des acquis de l'expérience ou les dispositifs d'aménagement vie associative/vie professionnelle).

## Les recommandations thématiques

*Note de lecture : les recommandations suivantes incluent lorsque c'est pertinent des préconisations émises dans des rapports et avis récents, avec mention de la source en gras. Deux documents récents sont particulièrement mis à contribution, et sont désignés sous les expressions « Avis de la CGLPL » et « Rapport de la CNCDH » :*

- CGLPL : Avis du 25 mai 2021 relatif à la prise en charge des personnes transgenres dans les lieux de privation de liberté
- CNCDH : Orientation sexuelle, identité de genre et intersexuation : de l'égalité à l'effectivité des droits (2022)

### Section 1 : Le contexte législatif, réglementaire et institutionnel français

#### Recommandation n°1 :

Répertorier l'ensemble des acteurs et ressources en matière de lutte contre les crimes de haine anti-LGBTI sur un site dédié accessible à tous ; permettre l'accès et la mise à jour de cet outil de recensement aux acteurs travaillant spécifiquement sur ces thématiques en vue de leur mise en réseau.

Un travail de recensement, de mise à jour et de cartographie régulier et centralisé des différentes ressources publiques existant en la matière, et dans la mesure du possible des référentiels réalisés par les associations et reconnus par les administrations pertinentes, en précisant leurs champs de compétence et leur public-cible, pourrait permettre de rendre plus lisible l'offre existante pour le grand public, en maintenant sur un site dédié une veille pour assurer une actualisation en temps réel des principaux outils réalisés, de manière à ce que les différents acteurs spécialisés puissent faire leurs propres vérifications et mises à jour en limitant la perte d'informations ou la duplication d'efforts.

Il pourrait être adossé à cette ressource publique, à un niveau d'accès restreint, un registre de contacts et une liste de ressources précisant leurs domaines et périmètre d'action pour l'ensemble des référents administratifs spécifiquement affectés à la lutte contre les discriminations et la haine anti-LGBT et des responsables associatifs partenaires, afin de pouvoir faciliter la mise en relation et le développement de réseaux partenariaux ad hoc, et ainsi contribuer à une mutualisation des moyens.

#### Recommandation n° 2

Lancer des initiatives, sur le mode d'états-généraux de la lutte contre la haine anti-LGBTI+, qui permettraient de rassembler régulièrement les différents acteurs institutionnels et associatifs afin d'échanger sur les pratiques existantes, favoriser les mises en réseau, le partage des connaissances et les ressources sur l'ensemble du territoire français.

Une étude de la composition des différents CORAH et de leurs rapports d'activités pourrait permettre de mieux comprendre la place accordée à la lutte contre les actes visant les personnes LGBTI+ en leur sein, des disparités existantes, et d'identifier des pratiques inspirantes issus de leur expertise. Cette mission pourrait améliorer la lisibilité et le suivi national par la DILCRAH de ces entités, et donc de la

mise en œuvre effective de l'extension à la haine anti-LGBTI+ des champs d'activité des CORAH dans tous les territoires.

Au-delà des initiatives de formation et de sensibilisation en leur direction organisées par la DILCRAH, il serait également pertinent de favoriser régulièrement en leur sein ou entre les différents acteurs opérationnels de la réponse à ces actes des temps d'échange de pratiques et de formations aux dernières évolutions législatives et réglementaires spécifiquement fléchés sur les questions LGBTI+. Plus largement, on peut envisager avec l'ensemble des associations, dispositifs et personnels concernés, des « états-généraux de la lutte contre la haine anti-LGBT+ » pour sensibiliser aux besoins de formations et d'échange, favoriser la mise en réseau et la connaissance de ressources actualisées, et échanger les pratiques. Ce travail pourrait se faire sous l'égide de la DILCRAH.

## Section 2 : La collecte de données

### Recommandation n°3

**Prendre des mesures permettant de distinguer les actes liés à l'orientation sexuelle de ceux liés à l'identité de genre des victimes dans les statistiques issues des ministères de la Justice et de l'Intérieur.**

Le travail engagé depuis 2016 pour identifier et dénombrer les actes anti-LGBT dans la statistique publique des ministères de l'Intérieur et de la Justice permet d'année en année d'améliorer grandement notre connaissance des faits, ce qui à saluer. Néanmoins, les données sont souvent présentées de manière agrégée (notamment lorsqu'il s'agit de distinguer orientation sexuelle et identité de genre), ce qui limite leur lecture.

**Le rapport de la CNCDH émet en ce sens une Recommandation prioritaire (n°13) :**

« Dans les statistiques des ministères de l'Intérieur et de la Justice, la CNCDH recommande, pour ce qui concerne la qualification des crimes et délits, de distinguer les motifs liés à l'orientation sexuelle de ceux liés à l'identité de genre des victimes, et de ventiler ces données par sexe. Afin d'avoir une vision plus complète de l'ensemble des actes de haine et de discrimination, la CNCDH recommande, quel que soit le crime ou le délit commis, de préciser les différents motifs de haine à l'origine de ce dernier, y compris dans les décisions de justice. »

### Recommandation n°4

**Permettre une analyse des données issues de l'ensemble des recours possibles en matière de discrimination (pénaux, civils, administratifs et prud'homaux) afin de permettre une meilleure connaissance de ce qui est traité par une autre voie que le recours pénal.**

La limitation au seul contentieux pénal des données actuellement publiées par le ministère de la Justice concernant les actes anti-LGBTI+ exclut de l'analyse tout un pan des incidents de haine associée à ce mobile discriminatoire, ceux qui sont traités par les autres tribunaux pertinents (notamment la justice prud'homale). Certaines autorités indépendantes permettant des saisines et médiations sur ces faits publient régulièrement leurs statistiques en la matière (notamment le

Défenseur des Droits) : la généralisation de ce principe permettrait une meilleure connaissance de ce qui est traité par une autre voie que le recours pénal. Enfin, compte tenu du grand nombre d'alternatives aux poursuites (le stage de citoyenneté ou le rappel à la loi étant fréquemment prononcé), il serait souhaitable de pouvoir objectiver cette connaissance en incluant ces types de suites (voir plus bas recommandation n° 7), et en développant également la connaissance du non-recours (voir plus bas recommandation n° 5).

Le **rapport de la CNCDH** émet 3 recommandations en ce sens :

Recommandation générale n°1 : « La CNCDH recommande au ministère de la Justice de réaliser une analyse des recours pénaux, civils, administratifs et prud'homaux en matière de discriminations, et d'en tirer les conséquences afin d'assurer un accès généralisé et effectif à ces juridictions. Elle recommande également aux ordres des professions médicales et paramédicales de publier un bilan annuel des plaintes pour discrimination et des suites qui leur ont été données. »

Recommandation prioritaire n°10 : « La CNCDH invite l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) à mettre en place, aux côtés du Baromètre de la diversité, un outil de mesure des propos et discours LGBTIphobes et discriminants dans les médias audiovisuels. Cet outil devrait inclure une synthèse des saisines reçues et des suites éventuellement données. »

Recommandation prioritaire n°8: « La CNCDH recommande au gouvernement de mener une étude approfondie sur les barrières à l'accès au droit en matière de discriminations au travail, les raisons du non-recours à la justice et, lorsque la voie judiciaire est empruntée, du faible nombre de condamnations. Cette étude devrait également traiter de la charge de la preuve au pénal et comporter des propositions en matière d'évolution du cadre juridique et juridictionnel. La CNCDH pourrait être utilement saisie de cette mission »

#### **Recommandation n°5**

**Prendre des mesures pour lancer les enquêtes de victimation de façon régulière, notamment s'agissant de publics LGBTI+ actuellement faiblement représentés dans la statistique publique, en particulier les personnes trans et intersexes, les femmes victimes d'actes lesbophobes et biphobes et les LGBTI+ les plus précarisés.**

Des enquêtes qualitatives et quantitatives devraient être encouragées sur les victimes de crimes et d'incidents de haine anti-LGBTI+ qui ne portent pas plainte pour mieux identifier des possibles leviers d'action.

Les enquêtes démographiques de victimation doivent être répétées à échéance la plus régulière possible, par exemple en reprenant les dispositifs des récentes enquêtes Virage et d'Ined-LGBT.

Des enquêtes plus poussées et qualitatives devraient autant que possible être conduites pour mieux connaître la victimation des publics LGBTI+ actuellement faiblement représentés dans la donnée publique, notamment les personnes trans et intersexes, mais aussi les femmes victimes d'actes lesbophobes et biphobes, pour tenter de mesurer le non-recours et identifier leurs besoins en la matière. Une attention particulière devrait par ailleurs être réservée aux enfants et aux jeunes, ainsi



qu'aux personnes LGBTI+ les plus précarisées et éloignées de l'accès à la justice : personnes détenues, personnes en migration, travailleurs et travailleuses du sexe...

#### Recommandation n° 6

Afin de mieux connaître les crimes et autres incidents de haine anti-LGBTI+ dans tous les territoires et notamment dans les Outre-mer, encourager les travaux spécifiques de recensement des plaintes, d'enquête de victimation sur les discriminations subies par les personnes LGBTI+ et d'étude sur la santé des populations LGBTI+ dans ces territoires et fournir un soutien financier à la recherche sur ces questions.

A l'heure actuelle, l'analyse spatiale proposée par la statistique publique est limitée sur les données relatives aux incidents de haine anti-LGBTI+. Or il y a un manque fort de connaissance concernant certains territoires, notamment les zones rurales et particulièrement les Outre-mer.

Il conviendrait donc généralement de favoriser les analyses spatiales sur les données enregistrées par la statistique publique en analysant de manière distincte le lieu d'enregistrement du lieu de commission des faits ; et de développer dans ce cadre tout ce qui peut permettre de mieux comprendre les ressorts du recours à la plainte dans les territoires ruraux.

Les connaissances sur les crimes et actes de haine anti-LGBTI+ sont particulièrement manquantes s'agissant des Outre-mer en comparaison de la France hexagonale. **Une Mission parlementaire « La lutte contre les discriminations anti-LGBT dans les Outre-mer »** a émis en 2018 les recommandations suivantes :

« Recommandation 1 : Recenser les plaintes et les actes de violences liés aux critères d'orientation sexuelle et d'identité de genre au sein des services du Ministère de l'Intérieur à l'instar de ce qui est fait dans l'Hexagone.

Recommandation 2 : Mettre en place une enquête de victimation sur les discriminations LGBT en Outre-mer à l'image de l'Enquête Virage conduite par l'INED sur les violences faites aux femmes.

Recommandation 3 : Élargir systématiquement les études menées sur la santé sexuelle en Outre-mer aux questions liées au bien-être des populations homosexuelles et sanctuariser leur financement.

Recommandation 4 : Lancer un appel à projets afin de soutenir financièrement les projets de recherche concernant le genre et la sexualité dans les territoires ultramarins. »

#### Recommandation n° 7

Grâce aux évolutions engagées pour le rapprochement SSMSI/SDSE, favoriser la connaissance chiffrée des suites accordées aux dossiers des crimes de haine, pour mieux connaître les faits enregistrés et les suites données aux signalements et plaintes par les juridictions.

De manière concrète et pour améliorer à court ou moyen terme la connaissance des actes traités et sanctionnés par les forces de sécurité et de justice, il est préconisé de :

- Maintenir et développer les rapprochements entre SSMSI et SDSE, en intégrant autant que possible les données Pharos. Au-delà des harmonisations déjà opérées et des rapprochements en cours, il pourrait être utile de pouvoir distinguer au sein de l'observation les concepts « actes de haine », « discriminations », voire « discours de haine » (en s'accordant sur le périmètre infractionnel représenté par chacun), particulièrement en lien avec les notions d'orientation sexuelle, d'identité de genre, voire de caractéristiques sexuées si l'évolution de la législation le justifie, ainsi que sur les champs à prendre en compte dans l'estimation statistique des faits relevant de ces haine, pour mieux objectiver en temps réel les évolutions du terrain.
- Mettre à profit, lorsque le projet Justice numérique aura abouti, la méthodologie commune pour mieux saisir le devenir des signalements et plaintes, les suites données par les juridictions, et développer la connaissance de ce processus, afin de mieux comprendre, de mieux informer les victimes et sensibiliser les acteurs.
- Poursuivre les efforts de formation des personnels utilisant les outils informatiques concernés pour les sensibiliser à repérer et signaler la présence de haine anti-LGBTI+ (ainsi que d'autres types de haine), indépendamment de la nature de l'infraction ou des circonstances aggravantes retenues dans la procédure. Au besoin, envisager une évolution des applicatifs permettant de renseigner la présence réelle ou supposée, dans les faits visés par la procédure, de différents types de haine à des fins purement statistique, dans le respect de la protection des données et à l'exclusion de toute extraction nominative.
- Favoriser en particulier les rapprochements permettant de considérer les violences numériques anti-LGBTI+ et autres actes de haine et de discrimination sur internet de manière plus globale, compte tenu de l'importance de cet espace de victimation.

### Section 3 : Signalement, investigation et condamnation

#### Recommandation n°8

Favoriser la diffusion et l'accessibilité en nombre suffisant des guides de référence contre les LGBT-phobies et des listes de libellés et de code NATINF des infractions, documents réalisés respectivement les associations SOS homophobie et FLAG!, dans l'ensemble des lieux accueillant des victimes. Faciliter les dépôts de plainte en milieu hospitalier et envisager l'accueil (sans réquisition) par les unités médico-judiciaires des personnes se présentant comme victimes de violences anti-LGBTI+.

Des instructions spécifiques assorties des moyens nécessaires devraient être émises pour systématiser effectivement et visiblement dans tous les lieux pouvant accueillir et orienter les victimes (forces de police et de gendarmerie, permanences d'aide aux victimes, maisons de la justice et du droit...) la présence d'un exemplaire du *Guide pratique contre les LGBT-phobies* réalisé par SOS homophobie (et bientôt réactualisé), ainsi que des listings actualisés tous les ans de l'associations FLAG ! sur les codes NATINF spécifiques, sous forme papier ou/et électronique, afin que les agents puissent y avoir recours.

Une question spécifique se pose sur l'accueil des victimes dans les services hospitaliers, et sur le lien avec les unités médico-judiciaires. A la suite du « Grenelle des violences conjugales », des expérimentations ont pu être faites et jugées utiles sur le dépôt de plainte dans les services hospitaliers. Mutatis mutandis

s'agissant d'actes de violence associés à des représentations sociales intériorisées et à une forte stigmatisation sociale, il pourrait être pertinent de s'interroger sur la transposition de ces dispositifs pour les actes de violence anti-LGBTI+ ; transposition d'autant plus envisageable que les conventionnements ont d'ores et déjà pu être faits entre ces établissements et les forces de sécurité intérieure.

Compte tenu des mêmes enjeux qui sont à l'œuvre, et toujours dans l'optique de faciliter le dépôt de plainte pour des violences sous-déclarées, la possibilité pour des personnes se présentant comme victimes de violences anti-LGBTI+ d'être accueillies directement par les unités médico-judiciaires, sans réquisition, voire d'y effectuer un dépôt de plainte, pourrait être envisagée.

#### **Recommandation n°9**

**Améliorer le système de « référents LGBT » en favorisant leur identification comme personnes ressources au sein des services, en assurant leur recrutement sur la base de formation approfondies et en optimisant leur rôle par rapport aux « officiers de liaison LGBT+ », plus orientés vers l'accueil des victimes.**

La généralisation de « référents LGBT » peut être une source d'améliorations, étant précisé que le rôle de « l'officier de liaison », plus orienté vers l'accueil des victimes et le lien avec les associations, semble plus stratégique lorsque cela est possible. Pour améliorer le dispositif tout en respectant les périmètres attribués à ces deux fonctions, plusieurs axes peuvent être travaillés :

- Les agents sélectionnés pour agir comme référents doivent être facilement accessibles par tous les agents en contact avec le public ou amenés à traiter des plaintes pour des actes anti-LGBTI+
- La sélection des agents choisis pour ce poste doit pouvoir s'appuyer autant que possible sur la participation effective à des séances de formation particulièrement appuyée, notamment en lien avec des associations.
- Ces référents devraient autant que possible pouvoir bénéficier de la présence d'une personne-ressource à l'échelon zonal, sous la forme d'un officier de liaison LGBTI+ qui puisse gérer les relations avec le tissu associatif LGBTI+ et l'orientation du public. L'officier de liaison, doté d'une mission aussi bien externe (vers le grand public) qu'interne (vers les collègues), représente un étayage nécessaire pour assurer la visibilité de ces questions et l'articulation avec le réseau associatif ; à ce titre, il doit pouvoir être contacté directement et disposer de coordonnées professionnelles (messagerie, ligne téléphonique spécifique à la fonction) rendues disponibles, en s'assurant que les messages reçus soient effectivement consultés même en cas de vacance du poste ou de congés de l'agent.
- L'existence des référents LGBT et des officiers de liaison LGBT+, ainsi que les coordonnées de ces derniers le cas échéant, doit être portée à la connaissance du grand public aussi bien que du personnel des forces de sécurité par des affichages dans les accueils des commissariats.

Il est précisé que la présence de référents spécialisés et d'officiers de liaison vient pallier, dans un cadre budgétaire contraint et dans une optique pragmatique, l'absence de sensibilisation de nombreux agents : en principe, l'accueil respectueux de toutes et tous est un droit qui ne devrait pas dépendre de la personne prenant la plainte.

#### Recommandation n°10

**Prendre les mesures nécessaires afin de donner aux services d'enquête sur les actes de violence anti-LGBTI+ les moyens humains et financiers adéquats afin de poursuivre effectivement ces actes.**

La question du manque de moyens humains et financiers accordés aux services d'enquête (et singulièrement de la justice) dépasse largement du cadre des préconisations possibles dans le présent rapport. Cependant, s'agissant des enquêtes, il faut remarquer que les enquêtes sur les crimes, délits et agissements ayant un mobile discriminatoire sont typiquement plus longues que pour d'autres types de faits (car il faut pouvoir estimer la part de ce mobile dans les déclarations des uns et des autres), alors même que la faiblesse des moyens conduit à se concentrer sur d'autres types de faits, jugés plus prioritaires et moins chronophages. Il convient donc de poser l'importance de ces faits et la nécessité d'y donner autant que possible suite. C'est le sens de la Recommandation prioritaire n° 15 du Rapport de la CNCDH :

« Comme elle l'a fait en matière de racisme, d'antisémitisme et de xénophobie dans son rapport de 2020, la CNCDH recommande aux parquets de donner les suites pénales qui s'imposent en cas de signalements de violences et de discriminations en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, notamment en veillant à ce que les services d'enquête soient dotés des moyens suffisants pour y parvenir. »

De manière plus générale s'agissant de l'ensemble des acteurs de la justice, et tout en notant l'augmentation récente des budgets, il est rappelé que les États ont une obligation positive de garantir la capacité par les services judiciaires de protéger effectivement les droits humains, et donc de doter la justice de moyens suffisants.

## Section 4 : Les droits des victimes

#### Recommandation n°11

**Favoriser une évolution des règles relatives à l'agrément des associations d'aide aux victimes pour ne pas en exclure d'emblée, dans les mêmes conditions de professionnalisation et d'indépendance, les associations LGBTI+, ou/et mettre en place des articulations et formations systématiques avec les associations généralistes afin de garantir l'accès des victimes à un accompagnement qualifié et respectueux s'agissant des spécificités des personnes LGBTI+, que ce soit dans les structures généralistes ou spécialisées.**

Les modalités d'agrément des associations d'aide aux victimes devraient permettre un accompagnement effectif et adapté des personnes LGBTI, victimes de crimes de haine, sans obstacle indu lié notamment à une catégorisation trop stricte des associations agréées excluant de facto des associations LGBTI+ (ce qui, indépendamment de la question de la professionnalisation des associations en général, empêche le développement d'une offre spécifiquement LGBTI+ d'aide aux victimes au sens plein). La professionnalisation de certaines associations LGBTI+ ou la mise en place de structures associatives spécialisées professionnelles permettrait en outre d'apporter des garanties

quant à l'accompagnement proposé, ce qui permettrait d'envisager une inclusion plus accomplie au tissu associatif spécialisé dans l'aide aux victimes et agréée en ce sens.

Indépendamment du portage, il importe que dès la phase d'évaluation, les victimes d'actes de haine anti-LGBTI+ puissent accéder facilement à des professionnels qualifiés et respectueux (ce que les associations appellent « *safe* »). Cet accompagnement peut être issu du secteur généraliste de l'aide aux victimes, qui fait d'ores et déjà des efforts de formation et de sensibilisation en lien notamment avec les associations LGBTI+, comme il pourrait aussi être issu d'associations spécialisées qui ont l'expertise de ce public et des problématiques rencontrées (comme c'est le cas dans d'autres pays). Compte tenu du faible signalement de ces violences, et du recours privilégié aux associations LGBTI+ pour une partie de ce public qui a plus confiance en ce dernier que dans les services généralistes (pour des raisons historiques), il serait souhaitable de pouvoir s'appuyer sur les deux approches pour améliorer l'accompagnement des victimes et favoriser leur orientation vers les services idoines le cas échéant. Ce travail doit se faire en lien avec le travail global d'articulation pérenne du travail des associations LGBTI+ évoqué dans la recommandation transversale n°1.

#### **Recommandation n°12**

**Mettre à jour régulièrement les référentiels et annuaires, et améliorer la lisibilité des ressources à destination des victimes qui figurent sur les sites des ministères et autres autorités publiques.**

Un travail de dépublication/déréférencement ou de remise en contexte des documents les plus anciens toujours d'accès immédiat sur les sites des ministères et d'autres autorités publiques permettrait d'améliorer la qualité et la lisibilité des informations venant de ces sources (en lien avec la recommandation n° 1).

Les dispositifs de proximité comme les points-justice, particulièrement essentiels pour les personnes en difficulté avec le numérique, sont à maintenir et valoriser y compris s'agissant des actes de haine anti-LGBTI+.

## **Section 5 : Protection contre les crimes de haine anti-LGBTI en détention**

#### **Recommandation n°13**

**Formaliser une procédure permettant que les personnes LGBTI+ puissent s'exprimer, de façon confidentielle, sur les craintes pour leur sécurité dès leur arrivée en détention.**

L'avis de la CGLPL propose une manière d'engager de manière confidentielle l'échange avec toute personne arrivant en détention. Si la recommandation est rédigée en direction des personnes trans, il est signalé que la première partie, relative à la prise en compte des craintes spécifiques des personnes peut correspondre aussi la situation des autres personnes LGBTI+.

« Toute personne arrivant dans un lieu de privation de liberté doit être invitée à s'exprimer sur les craintes qu'elle pourrait nourrir pour sa sécurité ou le respect de sa dignité, notamment en raison de son identité de genre. Une procédure doit être formalisée à cette fin et mise en oeuvre de manière bienveillante et confidentielle. Les personnes transgenres doivent être libres de dévoiler ou non leur

transidentité. Les fouilles par palpation ou à nu menées dans le but d'identifier le sexe anatomique doivent être proscrites. »

#### **Recommandation n°14**

##### **Prévoir des règles sur le partage d'informations sensibles et systématiser une procédure de suivi personnalisé dans les lieux de privation de liberté.**

La recommandation suivante, issue de l'Avis de la CGLPL, propose certaines procédures qui pourraient être également élargies aux autres personnes LGBTI+ détenues (notamment s'agissant du partage d'information confidentielles avec différents types d'interlocuteurs) :

« Lorsqu'une personne transgenre est identifiée par l'administration ou la juridiction, elle doit être placée en cellule individuelle dès son arrivée dans un lieu de privation de liberté. Elle doit être invitée à indiquer la civilité et le prénom selon lesquels elle désire être désignée à l'oral et à l'écrit, y compris dans les éléments de procédure et dans le dossier médical, en sus des informations figurant à l'état civil. Les préférences ainsi exprimées doivent être respectées et la personne concernée doit pouvoir les modifier à tout moment. Si l'enfermement est amené à durer, elle doit être reçue par un membre de la direction ou de l'encadrement pour un examen plus détaillé de sa situation, et des mesures complémentaires et pérennes doivent alors être décidées.

Les personnes arrivant dans un lieu de privation de liberté doivent être questionnées sur les catégories de professionnels auxquelles elles souhaitent faire part de leur transidentité, qui ne doit jamais être révélée sans leur accord ; des restrictions d'accès à cette information doivent alors être organisées.

L'ensemble des renseignements recueillis doit faire l'objet d'un enregistrement formalisé avant notification à la personne concernée et recueil de son consentement libre et éclairé sur les mesures envisagées. »

#### **Recommandation n°15**

##### **Prendre des mesures de sensibilisation et de formation des professionnels prenant en charge des personnes privées de liberté, tant au niveau de la formation initiale que continue.**

Recommandation issue de l'Avis de la CGLPL :

« La formation initiale des professionnels prenant en charge des personnes privées de liberté doit inclure des modules approfondis relatifs aux discriminations subies par les minorités de genre.

Le personnel des lieux de privation de liberté doit avoir un accès permanent à des informations actualisées à propos de la prise en charge des personnes transgenres, notamment grâce aux référents désignés à cette fin, à la formation continue et à la conception d'une base documentaire régulièrement mise à jour.

Les formations destinées aux soignants doivent aborder le cadre juridique des transitions médicalisées, la prescription hormonale et l'accompagnement psychologique.

En outre, tous les professionnels doivent être sensibilisés au risque de passage à l'acte auto-agressif auquel les personnes transgenres sont particulièrement exposées, et formés à la prévention

structurelle du suicide, notamment via une prise en charge globale respectueuse de l'identité de genre. Enfin, la parole des personnes transgenres, premières expertes s'agissant de leur situation et de leurs besoins, doit être considérée comme une ressource mobilisable; des formations pourraient utilement être organisées conjointement avec des associations défendant les droits des personnes transgenres. »

#### **Recommandation n° 16**

##### **Établir un cadre garantissant un suivi en santé et des soins adéquats et respectueux des personnes LGBTI+, et garantir en particulier l'accès des personnes trans à des soins adaptés à leurs besoins.**

Comme le souligne le rapport, l'accompagnement en santé des personnes LGBTI+ détenues, plus complexe qu'en population générale, pose des difficultés particulières s'agissant des problématiques rencontrées de manière disproportionnée par les personnes LGBTI+, en lien avec leur exposition à la discrimination et à la haine. La situation des personnes trans détenues est tout particulièrement préoccupante, comme le rappelle cette préconisation de l'Avis de la CGLPL :

« Les personnes transgenres privées de liberté doivent bénéficier d'un accès effectif et constant à des soins adaptés à leurs besoins. A cette fin, les soignants doivent instaurer un cadre sécurisant, ce qui suppose de reconnaître et respecter l'identité de genre de leurs patients. Des actes de prévention et de dépistage des maladies auxquelles les personnes transgenres sont susceptibles d'avoir été exposées compte tenu de leur parcours de vie ou de leur transition médicale (maladies infectieuses, cancers, etc.) doivent être encouragés. Un accompagnement psychologique doit également leur être proposé et, le cas échéant, une attention particulière doit être portée aux effets induits par la confrontation quotidienne à la transphobie. (...) »

Le CGLPL réitère sa recommandation générale tendant à l'amélioration substantielle de l'accès des personnes privées de liberté aux soins spécialisés, au respect du secret médical et au renforcement significatif des capacités d'extractions médicales. Les difficultés organisationnelles internes à l'administration ne doivent pas entraver la transition médicale des personnes transgenres »

Cette recommandation rejoint la seconde partie de la Recommandation n°10 de la décision-cadre n°2020-136 du Défenseur des droits :

« Le Défenseur des droits recommande que les personnes transgenres incarcérées soient affectées dans un établissement ou un quartier correspondant à leur identité de genre dès lors que ces dernières en expriment la volonté et sont engagées dans un parcours de transition sans attendre que le changement d'état civil soit intervenu. Les fouilles devraient alors être réalisées par des agents du même genre, préalablement sensibilisés à la transidentité. »

Enfin, le Défenseur des droits rappelle que les personnes détenues qui manifestent leur sentiment d'appartenir à l'autre sexe doivent pouvoir bénéficier d'une prise en charge médicale adaptée et que l'administration pénitentiaire doit garantir la continuité et la régularité des extractions médicales aux personnes déjà engagées dans un parcours de soins. »



#### **Recommandation n°17**

**Adopter les dispositions législatives et réglementaires facilitant le changement du prénom et de la mention du sexe à l'état civil afin d'assurer le respect de l'identité de genre des personnes privées de liberté.**

La Cour européenne des droits de l'homme a établi dès 1992 dans l'arrêt *B. c. France* (requête n° 13343/87) que le « décalage entre [l'] apparence [d'une personne] et les mentions portées, tant en ce qui concerne le sexe que le prénom, sur les documents la concernant, qu'ils soient officiels ou non, et plus particulièrement sur ses pièces d'identité » l'expose de manière incontestable à différentes formes de violences et de harcèlement. L'intérêt des personnes à voir ces mentions corrigées dans les plus brefs délais correspond donc également à une volonté de prévention des violences. Or la prise en compte de l'identité de genre des personnes dans le cadre de la détention est aujourd'hui subordonnée à la mention du sexe à l'état civil, alors même que de nombreux obstacles procéduraux (notamment pour les personnes issues de pays tiers ne reconnaissant pas le changement de la mention du sexe) bloquent cette reconnaissance, et que les personnes détenues ont encore plus d'obstacles à accéder à cette possibilité. La recommandation suivante issue de l'Avis de la CGLPL s'intègre donc pleinement dans une optique de prévention des violences :

« Des modifications législatives et réglementaires doivent intervenir dans les plus brefs délais pour tirer toutes les conséquences des changements opérés par la loi du 18 novembre 2016. De nouvelles dispositions claires doivent être adoptées en faveur du respect de l'identité de genre des personnes privées de liberté, de l'accompagnement dans leurs démarches de transition et de la prise en compte de leurs besoins spécifiques. Dans l'attente, les administrations doivent émettre des consignes pour garantir la protection des droits fondamentaux des personnes transgenres. L'ensemble de ces mesures devrait s'inspirer des recommandations formulées dans le présent avis.

Des référents doivent être nommés et formés afin d'informer et recueillir la parole des intéressés en toute sécurité et d'aider les directions locales dans leurs prises de décision. »

#### **Recommandation n°18**

**Développer des outils de monitoring adaptés à la situation des personnes LGBTI+ détenues aux parlementaires et autres personnels en capacité de visiter les lieux de privation de liberté, afin qu'ils puissent davantage exercer ce droit dans l'intérêt des personnes LGBTI+ détenues aussi bien que des autres.**

Le contrôle des prisons que peuvent effectuer en particulier les parlementaires est reconnu comme un levier utile pour garantir l'effectivité des droits des personnes détenues. Comme cela a pu être fait dans d'autres cas (notamment pour les lieux de rétention administrative d'enfants), il serait utile de pouvoir proposer à tous ceux qui sont en capacité d'effectuer de telles visites, notamment des parlementaires, un guide de monitoring adapté à la situation des personnes LGBTI+ détenues (quelles sont les règles applicables, quelles questions peuvent être posées, que vérifier...), accompagné de formations en tant que de besoin, de manière à généraliser cette pratique et promouvoir ainsi les droits des personnes LGBTI+ privées de liberté.



## Section 6 : Sensibilisation et formation

### Recommandation n°19

#### **Systématiser la consultation des associations LGBTI+ dans la mise en place de campagnes publiques**

Les campagnes grand public sont pertinentes pour faire connaître les droits et dispositifs et favoriser le vivre ensemble. Certaines sont initiées par les associations LGBTI+ elles-mêmes, souvent avec un mécénat de compétences et de moyens de grands groupes de communication.

Si les pouvoirs publics ont commencé à se saisir de la possibilité d'impulser de telles campagnes, ce qui est un message fort en termes d'importance accordée à ce sujet, les difficultés de réception de la campagne de Santé Publique France « Les Amoureux » par le public LGBTI+ illustre la nécessité soulignée par le guide *Framing Equality Toolkit* de l'ILGA-Europe sur la phase de test des campagnes. Il est souhaitable d'inclure plus systématiquement dans la phase de conception et de test des campagnes publiques de lutte contre les LGBTIphobies les personnes et associations LGBTI+, même lorsqu'elles ne sont pas le public-cible à qui la campagne est destinée, de manière à éviter les équivoques et accompagner le déploiement des campagnes par l'action associative le cas échéant.

### Recommandation n°20

#### **Intégrer explicitement la prévention des violences anti-LGBTI+ aux programmes d'éducation affective et sexuelle dispensés à l'école, favoriser l'accès effectif des élèves dans tous les territoires et toutes les filières à ces enseignements.**

Le cadre scolaire est depuis longtemps identifié comme particulièrement propice aux messages de sensibilisation aux violences, ce qui est d'autant plus nécessaire que les jeunes LGBTI+ sont surexposés au harcèlement scolaire, ce qui a un impact très délétère sur leur santé mentale (notamment en lien avec le risque suicidaire). Si l'Éducation nationale a d'ores et déjà intégré ces notions dans ses programmes, la réalité de terrain est souvent très contrastée, et ces sujets restent souvent très difficiles à aborder. Si la lutte contre les discriminations et les violences doit bien sûr avoir aussi toute sa place au sein des enseignements d'éducation civique, l'éducation à la vie affective et sexuelle a un rôle important à jouer, notamment en termes d'informations sur la santé sexuelle, mais aussi en termes de prévention des violences, de la même manière que s'agissant des violences sexistes et sexuelles. Les programmes de cet enseignement doivent pleinement inclure les aspects relatifs aux personnes LGBTI+, et les séances devraient effectivement être réalisées partout en France, comme le rappelle la Recommandation prioritaire n°6 du rapport de la CNCDH :

« La CNCDH recommande que les séances d'éducation à la vie affective et sexuelle, ainsi que la prévention des violences sexuelles et de genre soient explicitement intégrées au programme d'une discipline scolaire, et incluent pleinement les questions d'orientation sexuelle, d'identité de genre et la prévention des violences de genre et des discriminations sexistes. A minima, les trois séances annuelles actuellement prévues doivent être effectivement mises en oeuvre. La CNCDH recommande d'adapter les modalités de mise en oeuvre de ces séances aux contextes locaux et aux spécificités des établissements, notamment dans les territoires ultramarins où les LGBTIphobies sont plus marquées qu'en métropole. »

## Recommandation n°21

### **Renforcer le travail engagé avec les fédérations et les clubs sportifs par les acteurs associatifs sur les questions de l'inclusion par et dans le sport de toutes les personnes LGBTI+.**

Le sport est traditionnellement perçu en France comme un espace de partage et de soutien de valeurs fédératrices et inclusives. Si tous les secteurs d'activité et de loisir peuvent être concernés par des actions de sensibilisation, les incidents récurrents de propos anti-LGBTI+ dans les stades marquent assez fortement l'opinion publique et ont un traitement médiatique important. Une certaine culture sportive fortement marquée par une injonction à l'hétérosexualité et le dénigrement de toute infraction aux normes de genre est toujours très problématique pour l'intégration des personnes LGBTI+ aux clubs de sport, comme en attestent les incidents en marge de créneaux sportifs. Le sport est donc à la fois un espace de risque, en raison de l'existence de comportements anti-LGBTI+ importants et virulents de certaines personnes, et un espace d'opportunité en lien avec l'écho des campagnes de lutte contre les LGBTI-phobies dans ce milieu et la présence de nombreuses associations sportives LGBTI+. Le travail engagé avec les fédérations et les clubs sportifs par les acteurs associatifs de ce champ doit être maintenu et amplifié, en prenant en particulier à bras le corps les questions d'inclusion des personnes trans et intersexes (ce qui suppose également de favoriser l'émergence d'une remise en question de certaines pratiques sportives actuelles, notamment en lien avec la « preuve de féminité »).

Cette opportunité est d'autant plus intéressante pour la France que Paris sera hôte des jeux olympiques et paralympiques de 2024, ce qui donne un écho plus important à ses actions en la matière, comme le suggère la CNCDH dans sa recommandation prioritaire n°9 :

« La CNCDH recommande à la France de profiter de sa position de pays organisateur des JO 2024 pour faire modifier la liste des discriminations contre lesquelles la Charte olympique souhaite lutter en y intégrant l'identité de genre. »

## **Pratiques inspirantes**

### **Les partenariats territoriaux structurés (Lyon, Paris)**

A Lyon, un important travail partenarial a pu être fait en 2020 pour définir un Plan d'actions de lutte contre les violences LGBT+phobes, en prévoyant comme pour les CLSPD des fiches actions (au nombre de 52) listant les coopérations requises. Ce plan associe, outre les services de l'État, la Métropole du Grand Lyon, la ville de Lyon, celle de Villeurbanne, ainsi que les principales associations LGBTI+ représentées localement : FLAG!, SOS homophobie, le Centre LGBTI+ de Lyon et le Forum gay et lesbien de Lyon. La dimension coconstruite et partagée de ce plan, la définition de modalités de suivi de la convention qui en est issue sont particulièrement notables.

De manière plus expérimentale et localisée, certains arrondissements parisiens se sont inspirés des dispositifs existants en matière de lutte contre les violences faites aux femmes pour créer des « Réseaux d'aide aux victimes LGBTI+ », rassemblant des représentants institutionnels locaux, notamment de la police et de la justice, élus locaux et associations locales. Ces réseaux se focalisent sur le processus d'aide aux victimes, d'accès à l'information et d'accueil du public, et peuvent réaliser des campagnes locales d'information ainsi que des supports d'information adaptés aux réalités locales. Les réunions sont l'occasion de faire le point de l'évolution territoriale de la situation et de signaler des évolutions préoccupantes. Lorsqu'ils sont animés de manière dynamique, ces réseaux sont appréciés des participants et permettent de surmonter des difficultés intersectorielles ; mais cela suppose des moyens d'animation et un budget spécifique, et leur démultiplication sur un même territoire peut poser des difficultés d'échelle pour les partenaires associatifs dont la granularité n'est pas celle des services de l'État.

### **Saint-Gaudens : un partenariat justice/intérieur/associations/commerces pour soutenir les victimes de violence**

A Saint-Gaudens, l'un des plus petits ressorts de France, le Procureur de la République a été à l'initiative d'un partenariat signé entre les services du ministère de la justice, ceux du ministère de l'intérieur, trois associations, et quelques commerçants locaux qui ont désigné leurs boutiques comme « lieux sûrs » (géolocalisables sur l'application smartphone de FLAG ! listant ces espaces sécurisés). Ils peuvent ainsi alerter les services en cas d'agression sur des personnes LGBT, afin que forces de l'ordre et services d'instruction puissent intervenir si besoin. En associant les commerçants locaux, cette initiative vise à généraliser les espaces sûrs et l'accompagnement des victimes, afin de les aider à surmonter les difficultés que ces dernières pourraient ressentir en direction des commissariats et gendarmeries.

### **L'application FLAG !**

Pour offrir aux témoins et victimes d'actes de haine anti-LGBTI+, l'association FLAG ! a mis en service depuis 2020 une application (iOS/Android) permettant de signaler des faits de haine discriminatoire (mais aussi de violences conjugales) de manière anonyme, en précisant autant de critères discriminatoires que nécessaires (actes racistes et transphobes, par exemple), en fonction des nomenclatures en vigueur. Si la personne utilisant l'application le souhaite, elle peut laisser ses coordonnées pour être recontactée et accompagnée par les bénévoles de l'association dans le dépôt de plainte.

Si l'application doit encore être généralisée, elle peut néanmoins représenter un progrès pour améliorer la connaissance des faits pour lesquels les personnes ne se déplacent pas auprès des services, et pour contribuer à lever les freins au dépôt de plainte.

### Les permanences en Maison de la justice et du droit à Bordeaux

Pour permettre aux personnes intimidées par le dépôt de plainte en commissariat de déposer plainte sans pour autant nécessiter de leur part une connaissance fine du droit ou un conseil juridique payant, un dispositif partenarial a été monté entre la Référente LGBT du commissariat de Bordeaux, l'association FLAG ! et le Barreau de ce ressort. Ce dispositif permet de tenir des permanences dans les Maisons de la Justice et du Droit (MJD), pour accompagner gratuitement dans la démarche de plainte auprès du procureur les victimes d'actes de haine anti-LGBT+ qui se présentent.

### Le Guide pratique contre les LGBT-phobies de SOS homophobie

L'association SOS homophobie a réalisé en 2018, avec le soutien financier de la DILCRAH, un Guide pratique contre les LGBT-phobies, dont une nouvelle édition complétée et mise à jour est sortie en janvier 2023 (toujours avec le soutien de la DILCRAH). Ce guide présente un ensemble de fiches thématiques classées par ordre alphabétique listant les enjeux de droit qui peuvent intéresser les personnes LGBTI+, précisant les procédures et interlocuteurs pertinents le cas échéant, et donnant des conseils pratiques sur les démarches pour faire respecter pleinement leurs droits.

### Les « référents LGBT+ » de la Police nationale

En octobre 2018, le gouvernement a annoncé la mise en place de « référents LGBT » dans tous les commissariats et brigades de gendarmerie. Ces référents, à l'instar des référents « violences conjugales » progressivement mis en place dans les commissariats, ont pour vocation de servir de personnes-ressources dans leur unité sur les questions de discrimination et de haine envers les personnes LGBTI+, et d'assister en particulier les plaignants dans l'audition des victimes. D'autres référents LGBT sont désignés au niveau des états-majors, pour coordonner leur action.

Si la mise en œuvre de ce dispositif a été et est toujours laborieuse dans certains endroits, faute de volontaires sensibilisés notamment, mais aussi pour des raisons d'organisation, la présence d'un référent compétent et respecté sur ce poste est reconnue par les associations comme une ressource précieuse, notamment en lien avec la pré-plainte, puisque le référent LGBT peut anticiper, lorsque c'est possible, l'audition des victimes, en lien avec le commissariat.

### L'application Mémo de vie

Mémo de vie est un outil digital qui permet aux personnes victimes de garder une trace des événements qu'elles vivent au quotidien, d'accéder à des ressources fiables et de stocker de manière sécurisée des éléments qui pourraient faciliter un éventuel dépôt de plainte et une enquête : elle propose un journal dans lequel la victime a la possibilité de raconter et de consulter des événements aussi bien positifs que négatifs, qui permettent de reconstituer une chronologie ; un espace « mes documents » pour stocker et regrouper de manière sécurisée, cryptée et horodatée aussi bien des médias divers (photos d'ecchymoses, audios de

menaces...), que des documents officiels (certificat médical, jugement de divorce, papiers d'identité...) dans deux catégories distinctes ; une liste de contacts utiles, pour les urgences comme pour l'accompagnement de long terme, et une bibliothèque de fiches thématiques fiables sur différents domaines.

L'association travaille aujourd'hui à passer l'outil, qui respecte les nécessités du RGPD, en libre, ce qui permettrait sa généralisation plus grande qu'aujourd'hui.

## Références bibliographiques

AGENCE EUROPEENNE POUR LES DROITS FONDAMENTAUX (FRA). 2020. *A long way to go for LGBTI equality*.

Explorateur de données accessible en ligne : <https://fra.europa.eu/en/data-and-maps/2020/lgbti-survey-data-explorer>

FRA. 2018. *Ten keys to effectively communicating human rights*. Accessible en ligne :

[https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-effectively-communicating-human-rights-booklet\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-effectively-communicating-human-rights-booklet_en.pdf)

ASSEMBLÉE NATIONALE. 2018. Rapport d'information fait au nom de la délégation aux Outre-mer sur la lutte contre les discriminations LGBT dans les Outre-mer par MM. Raphaël Gérard et Gabriel Servile et Mme Laurence Vanceunebrock-Mialon, députés. Juin 2018. Accessible en ligne : [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/om/l15b1090\\_rapport-information](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/om/l15b1090_rapport-information)

ASSOCIATION POUR LA PRÉVENTION DE LA TORTURE (APT). 2019. Promouvoir la protection efficace des personnes LGBTI privées de liberté :

Guide de monitoring. Accessible en ligne :

[https://www.apr.ch/sites/default/files/publications/apr\\_2019\\_04\\_02\\_promouvoir\\_la\\_protection\\_efficace\\_des\\_personnes\\_lgbti\\_privées\\_de\\_liberté\\_guide\\_de\\_monitoring\\_final.pdf](https://www.apr.ch/sites/default/files/publications/apr_2019_04_02_promouvoir_la_protection_efficace_des_personnes_lgbti_privées_de_liberté_guide_de_monitoring_final.pdf)

AUTRE CERCLE (L'). 2020. Inclusion des personnes LGBT+ au travail en France : 2<sup>e</sup> édition du baromètre l'Autre cercle x Ifop. 12 février 2020. Accessible en ligne :

[https://www.autrecercle.org/sites/default/files/Barometre/plaquette\\_barometre\\_autre\\_cercle-ifop\\_2020.pdf](https://www.autrecercle.org/sites/default/files/Barometre/plaquette_barometre_autre_cercle-ifop_2020.pdf)

BROWN, E. ; DEBBAUCHE, A. ; HAMEL, C. & MAZUY, M. (dir), *Violences et rapports de genre*. Paris: Ined éditions coll. « Grandes enquêtes », 2020.

CHARTRAIN, C. 2013. « Prévenir et sensibiliser dans le cadre scolaire », *Cahiers de l'action*, 2013/3 (N° 40), p. 55-70. DOI : 10.3917/cact.040.0055. URL : <https://www.cairn.info/revue-cahiers-de-l-action-2013-3-page-55.htm>

CHIRON E, JAUFFRET-ROUSTIDE M, LE STRAT Y, CHEMLAL K, VALANTIN MA, SERRE P, *et al* ; et le groupe Prévacar. 2010. Prévalence de l'infection par le VIH et le virus de l'hépatite C chez les personnes détenues en France. Résultats de l'enquête Prévacar 2010. *Bull Epidemiol Hebd*. 2013;(35-36):445-50.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR L'EFFICACITÉ DE LA JUSTICE (CEPEJ). 2020. *Rapport Systèmes judiciaires européens - Rapport d'évaluation de la CEPEJ - Cycle d'évaluation 2020 (données 2018)*. Tableaux, données et statistiques accessibles en ligne : <https://www.coe.int/fr/web/cepej/special-file-publication-of-the-report-european-judicial-systems-cepej-evaluation-report-2020-evaluation-cycle-2018-data->

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME (CNCDH). 2022. *Orientation sexuelle, identité de genre et intersexuation : de l'égalité à l'effectivité des droits*. Paris : La Documentation française : 24 mars 2022.

Document accessible en ligne : <https://www.cncdh.fr/sites/default/files/2022-05/CNCDH%20Rapport%202022%20Droits%20LGBTI%2C%20pdf%20accessible.pdf>

CNCDH. 2021. Avis sur les rapports entre police et population : rétablir la confiance entre la police et la population. 21 février 2021. Accessible en ligne :

[https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043163337?init=true&page=1&query=avis+cncdh+11+f%C3%A9vrier+2021&searchField=ALL&tab\\_selection=all](https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043163337?init=true&page=1&query=avis+cncdh+11+f%C3%A9vrier+2021&searchField=ALL&tab_selection=all)

CNCDH. 2019. *Contribution de la CNCDH en vue de l'élaboration du nouveau Plan LGBTI*. 4 juin 2019. Document accessible en ligne [https://www.cncdh.fr/sites/default/files/2021-09/note\\_evaluation\\_plan\\_lgbt\\_annexe.pdf](https://www.cncdh.fr/sites/default/files/2021-09/note_evaluation_plan_lgbt_annexe.pdf)

CNCDH. 2017. *L'effectivité des droits de l'homme dans les Outre-mer*. Paris : La Documentation française.  
Accessible en ligne [https://www.cncdh.fr/sites/default/files/2021-04/CNCDH%20Outre-mer\\_Complet.pdf](https://www.cncdh.fr/sites/default/files/2021-04/CNCDH%20Outre-mer_Complet.pdf)

CONSEIL DE L'EUROPE (2017). Traiter les crimes de haine commis à l'encontre des membres de la communauté LGBTI : Formation pour une réponse professionnelle des services de police. Strasbourg : Auteur, 2017. Accessible en ligne : <https://rm.coe.int/policing-hate-crime-against-lgbt-persons-training-for-a-professional-/1680a2f339>

CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ (CGLPL). 2022. *L'intimité au risque de la privation de liberté*. Paris : Dalloz, 7 juillet 2022.

CGLPL. 2021. *Avis relatif à la prise en charge des personnes transgenres dans les lieux de privation de liberté*. 6 juillet 2021. Accessible en ligne : [https://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2021/07/joe\\_20210706\\_0155\\_0066.pdf](https://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2021/07/joe_20210706_0155_0066.pdf)

CGLPL. 2019. *Les violences interpersonnelles dans les lieux de privation de liberté*. Paris, Dalloz, 11 décembre 2019. Accessible en ligne [https://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2019/12/Rapport\\_violences\\_web.pdf](https://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2019/12/Rapport_violences_web.pdf)

COUR DES COMPTES. 2021. *La gestion des ressources humaines au cœur des difficultés de la police nationale : les enjeux structurels pour la France*. Paris : Auteur, 2021. Accessible en ligne : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/57736>

DÉFENSEUR DES DROITS (DDD). 2022. Rapport annuel d'activité, 2021.  
[https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd\\_rapport-annuel-2021\\_20220705.pdf](https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddd_rapport-annuel-2021_20220705.pdf)

DDD. 2018. *Avis du Défenseur des droits n° 18-21 sur la mise en œuvre de la Recommandation CM/REC (2010) 5 du Comité des ministres aux États membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre*. Accessible en ligne : [https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc\\_num.php?explnum\\_id=17924](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=17924)

IFOP/ FONDATION JASMIN ROY- SOPHIE DESMARAIS. 2019a. Le regard des Français sur l'homosexualité et la place des LGBT dans la société. Juin 2019. Résultats détaillés. Accessible en ligne [https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2019/06/116079>Ifop\\_FJR\\_2019.06.24.pdf](https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2019/06/116079>Ifop_FJR_2019.06.24.pdf)

IFOP/ FONDATION JASMIN ROY- SOPHIE DESMARAIS. 2019b. Observatoire des LGBTphobies : état des lieux 2019. Mai 2019. Accessible en ligne : [https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2019/05/116079>Ifop\\_FJR\\_Observatoire\\_2019.05.16.pdf](https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2019/05/116079>Ifop_FJR_Observatoire_2019.05.16.pdf)

ILGA-EUROPE. 2022. Rainbow map and index 2022. Accessible en ligne : <https://www.ilga-europe.org/report/rainbow-europe-2022/>

ILGA-EUROPE & PIRC. 2017. Framing Equality Toolkit. Accessible en ligne : <https://www.ilga-europe.org/files/uploads/2022/06/Framing-Equality-Toolkit-1.pdf>

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES (Insee). Sécurité et société. Insee Références, édition 2021, 9 décembre 2021. Accessible en ligne : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5763553?sommaire=5763633>

MINISTÈRE DE LA JUSTICE. 2021. Observations du ministre de la Justice, avis sur la prise en charge des personnes transgenres dans les lieux de privation de liberté. 7 juillet 2021. Accessible en ligne : <https://www.cglpl.fr/wp-content/uploads/2021/07/Observations-du-ministre-de-la-justice-Avis-sur-la-prise-en-charge-des-personnes-transgenres-dans-les-lieux-de-privation-de-liberte.pdf>

MINISTÈRE DE LA JUSTICE. 2015. EVVI (Evaluation of victims). L'évaluation personnalisée des victimes. Accessible en ligne : [http://www.justice.gouv.fr/publication/evvi\\_guide\\_fr.pdf](http://www.justice.gouv.fr/publication/evvi_guide_fr.pdf)

MINISTÈRE DE LA JUSTICE. 2012. Les droits des victimes : guide enrichi. Paris : Auteur, avril 2012. Accessible en ligne : [http://www.justice.gouv.fr/publication/guide\\_enrichi\\_des\\_victimes.pdf](http://www.justice.gouv.fr/publication/guide_enrichi_des_victimes.pdf)

MINISTÈRE DE LA JUSTICE- MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ. 2019. *Prise en charge sanitaire des personnes placées sous main de justice : guide méthodologique*. Paris : auteur, 2019. Accessible en ligne : [https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/guide\\_methodo\\_2019\\_ppsmj.pdf](https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/guide_methodo_2019_ppsmj.pdf)

MINISTÈRE DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS. 2017. *Guide pratique de lutte contre les discriminations : l'essentiel*. Paris : Auteur, février 2017. Accessible en ligne : [https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2017/02/guide\\_pratique\\_de\\_lutte\\_contre\\_les\\_discriminations.pdf](https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2017/02/guide_pratique_de_lutte_contre_les_discriminations.pdf)

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR. Contribution du ministère de l'Intérieur au Rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie 2021 de la CNCDH. Juillet 2022. Accessible en ligne : <https://www.cncdh.fr/sites/default/files/2022-07/Contribution%20ministère%20Intérieur%20Rapport%20racisme%202021%20V2.pdf>

MISSION MINISTÉRIELLE PROJETS ANNUELS DE PERFORMANCE. 2020. *Projet annuel de performance, programme 166 : justice judiciaire*. Accessible en ligne : <https://www.budget.gouv.fr/documentation/documents-budgetaires/exercice-2021/projet-de-loi-de-finances/budget-general/justice>

RICORDEAU, G. 2004. « Enquêter sur l'homosexualité et les violences sexuelles en détention », *Déviance et Société*, 2004/2 (Vol. 28), p. 233-253. DOI : 10.3917/ds.282.0233. URL : <https://www.cairn.info/revue-deviance-et-societe-2004-2-page-233.htm>

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE ET DE LA RADICALISATION (SG-CIPDR). 2020a. *Stratégie nationale de prévention de la délinquance 2020-2024. Tome 1 : 40 mesures pour dynamiser la politique de prévention*. Accessible en ligne : <https://www.cipdr.gouv.fr/wp-content/uploads/2020/03/Tome-1-SNDP-INTERACTIF-1.pdf>

SG-CIPDR. 2020b. *Stratégie nationale de prévention de la délinquance 2020-2024. Tome 2 : La boîte à outils, des actions au choix des territoires*. Accessible en ligne : <https://www.cipdr.gouv.fr/wp-content/uploads/2020/03/Tome-2-SNDP-ÉXÉ-INTERACTIF.pdf>

SERVICE STATISTIQUE MINISTÉRIEL DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE (SSMSI). 2022a. *Note rapide n° 20 : Les atteintes « anti-LGBT+ » enregistrées par les forces de sécurité en 2021*. 16 mai 2022. Accessible en ligne : <https://www.interieur.gouv.fr/Interstats/Publications/Interstats-Info-rapide/Info-rapide-n-20-Les-atteintes-anti-LGBT-enregistrees-par-les-forces-de-securite-en-2021>

SSMSI. 2022b. *Insécurité et victimation : les enseignements de l'enquête Cadre de vie et sécurité*. Edition 2021. 17 mars 2022. Accessible en ligne : <https://www.interieur.gouv.fr/Interstats/L-enquete-Cadre-de-vie-et-securite-CVS/Insecurite-et-victimation-les-enseignements-de-l-enquete-Cadre-de-vie-et-securite>

Sidaction. Promotion de la santé, VIH et prison. *Recommandations à destination des acteurs du milieu pénitentiaire*. Paris : auteur, septembre 2019. Accessible en ligne : [https://www.sidaction.org/sites/default/files/promotion\\_de\\_la\\_sante\\_vih\\_et\\_prison2.pdf](https://www.sidaction.org/sites/default/files/promotion_de_la_sante_vih_et_prison2.pdf)

SOS HOMOPHOBIE. 2022. *Rapport sur les lgbtphobies 2022*. Paris : auteur, 17 mai 2022. Accessible en ligne : [https://ressource.sos-homophobie.org/Rapports\\_annuels/rapport\\_LGBTphobies\\_2022.pdf](https://ressource.sos-homophobie.org/Rapports_annuels/rapport_LGBTphobies_2022.pdf)

SOS HOMOPHOBIE. 2018. *Guide pratique contre les LGBTphobies*. Paris : Auteur, 2018. Accessible en ligne : [https://ressource.sos-homophobie.org/Ressources/guide\\_pratique\\_2018.pdf](https://ressource.sos-homophobie.org/Ressources/guide_pratique_2018.pdf)



TRANSGENDER EUROPE (TGEU). 2022. Trans rights map Europe and Central Asia 2022. Accessible en ligne : <https://transrightsmap.tgeu.org/home/>

TGEU x TvT worldwide. Trans murder monitoring project. Accessible en ligne : <https://transrespect.org/En/map/trans-murder-monitoring>

Whitehead, M, Jones, R, Howell, R, Lilley, R & Pykett, J 2014, *Nudging all over the world: Assessing the Impacts of the Behavioural Sciences on Public Policy*. ESRC Negotiating Neuroliberalism Project Report.  
<<http://changingbehaviours.wordpress.com>>

WORLD WILDLIFE FOUNDATION – UK (WWF-UK). 2010. Common Cause : The Case for Working with our Cultural Values. Septembre 2010. Accessible en ligne [https://assets.wwf.org.uk/downloads/common\\_cause\\_report.pdf](https://assets.wwf.org.uk/downloads/common_cause_report.pdf)

## Table des matières

RESUME ANALYTIQUE .....	3
INTRODUCTION.....	5
A. CONTEXTE DE LA REVUE THEMATIQUE DE LA RECOMMANDATION CM/Rec(2010)5 .....	5
B. PORTEE DU RAPPORT.....	5
C. QUELLES SONT LES NORMES INTERNATIONALES APPLICABLES ?.....	6
1. <i>Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme</i> .....	6
2. <i>Autres instruments internationaux pertinents</i> .....	10
D. METHODE ET STRUCTURE DU RAPPORT .....	13
SECTION I - APERÇU DU CONTEXTE LEGISLATIF, REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL FRANÇAIS.....	15
A. ÉTAT DU DROIT ET DES POLITIQUES PUBLIQUES .....	16
1. <i>Le cadre légal et institutionnel</i> .....	16
2. <i>Le pilotage et l'évaluation du cadre législatif et institutionnel</i> .....	20
B. REPONSE INSTITUTIONNELLE ET MECANISMES DE COOPERATION .....	22
1. <i>Formation, prévention et accès aux droits : l'empilement des structures</i> .....	23
2. <i>Une marge de progression ? La confiance dans les institutions et le (non-) recours</i> .....	26
SECTION II – LA COLLECTE DE DONNEES .....	28
A. DONNEES ADMINISTRATIVES ET ENQUETES DE VICTIMATION .....	28
1. <i>Données administratives (statistique publique)</i> .....	28
2. <i>Les enquêtes de victimation</i> .....	32
B. ENJEUX METHODOLOGIQUES .....	35
3. <i>La France hexagonale et les Outre-mer, la France des villes et la France « du vide »</i> .....	37
4. <i>Poursuivre et amplifier le rapprochement des statistiques des ministères de l'Intérieur et de la Justice</i> .....	38
SECTION III – SIGNALEMENT, INVESTIGATION ET CONDAMNATION .....	40
A. LE SIGNALEMENT.....	40
1. <i>Qui peut signaler ?</i> .....	40
2. <i>Les délais de prescription</i> .....	44
B. LES INVESTIGATIONS .....	46
1. <i>Les différentes phases de l'enquête</i> .....	46
2. <i>Le rôle crucial de la police judiciaire</i> .....	47
3. <i>La déontologie des forces de sécurité</i> .....	47
C. LA SANCTION PENALE .....	49
1. <i>Le ministère public et les poursuites d'office</i> .....	49
2. <i>Les sanctions encourues</i> .....	51
3. <i>Un problème structurel : les moyens de la justice</i> .....	53
SECTION IV – DROITS DES VICTIMES.....	55
A. POLITIQUES ET DISPOSITIONS JURIDIQUES S'AGISSANT DES DROITS DES VICTIMES .....	55
1. <i>Transposition de la directive européenne et évolutions récentes</i> .....	55
2. <i>La question des évaluations et des associations agréées</i> .....	56
3. <i>Les évolutions en cours au titre de la Stratégie de prévention de la délinquance 2020-2024</i> .....	58
B. LA MISE EN ŒUVRE .....	60
1. <i>Les ressources (en ligne) du ministère de la Justice</i> .....	60
2. <i>Les associations généralistes d'aide aux victimes</i> .....	61
3. <i>Les ressources associatives LGBTI+</i> .....	62
SECTION V : PROTECTION CONTRE LES CRIMES DE HAINE ANTI-LGBTI EN DETENTION .....	66

A.	MESURES EN PLACE POUR GARANTIR LA SECURITE ET LA DIGNITE DES PERSONNES DETENUES .....	66
B.	LA MISE EN ŒUVRE PRATIQUE .....	68
1.	<i>Les violences LGBTIphobes et leur prévention.....</i>	68
2.	<i>L'accès à la santé.....</i>	70
C.	LES RECOURS POSSIBLES.....	71
1.	<i>Les autorités indépendantes .....</i>	71
2.	<i>Les visites parlementaires.....</i>	72
3.	<i>L'action des associations .....</i>	73
.	<b>SECTION VI : SENSIBILISATION ET FORMATION.....</b>	<b>75</b>
A.	ACTIONS DE SENSIBILISATION .....	75
1.	<i>Niveau d'acceptation sociale .....</i>	75
2.	<i>Campagnes publiques de sensibilisation et programmes éducatifs .....</i>	77
3.	<i>Efforts spécifiques autour du signalement d'actes de haine .....</i>	78
4.	<i>Réactions publiques et médiatiques aux incidents de haine.....</i>	79
B.	ACTIONS DE FORMATION.....	81
.	<b>REMARQUES CONCLUSIVES.....</b>	<b>83</b>
.	<b>RECOMMANDATIONS EMISES : LISTE DETAILLEE .....</b>	<b>85</b>
.	<b>PRATIQUES INSPIRANTES .....</b>	<b>99</b>
.	<b>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....</b>	<b>102</b>
.	<b>TABLE DES MATIERES .....</b>	<b>106</b>