

Commission nationale consultative des droits de l'homme

Projet d'évaluation n° A – 2023 – 4 du Plan national d'actions pour l'égalité des droits, contre la haine et les discriminations anti-LGBT+ (2020-2023)

NOR : CDHX2333341X

Assemblée plénière du 30 novembre 2023

(Adoption : unanimité moins 3 abstentions)

1. Dans la perspective de l'évaluation du *Plan national d'actions pour l'égalité des droits, contre la haine et les discriminations anti-LGBT+ 2020-2023* (1), la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH) a saisi la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH). Cette sollicitation s'inscrit pleinement dans le mandat de rapporteur national indépendant sur la lutte contre les LGBTIphobies, conféré à la CNCDDH par le Premier ministre dans le cadre du premier plan 2016-2019.
2. La CNCDDH souhaite attirer l'attention sur les circonstances entourant la présente évaluation, eu égard en particulier au processus d'élaboration du plan national d'actions pour la période 2023-2026. La CNCDDH déplore le choix du ministère chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations de ne pas avoir attendu cette évaluation pour publier le plan couvrant la période suivante 2023-2026, en dépit de la nécessité d'assurer la continuité de la politique nationale relative aux droits des personnes LGBTI (2). En décalage avec les récentes déclarations du Gouvernement réaffirmant une volonté forte de lutter contre la haine et les discriminations anti-LGBTI, la construction du plan national d'actions 2023-2026 s'est faite sans réelle concertation avec les associations, pourtant indispensable à la définition d'une politique publique efficiente. Elle témoigne d'une stratégie d'évitement d'un gouvernement préférant agir seul, dans un contexte plus général de forte dégradation des relations entre les autorités et la société civile.
3. En effet, le changement dans la méthode d'élaboration retenue, le caractère chaotique de la coordination entre les ministères et la société civile, le manque d'inclusion des associations, le tri qui semble avoir été opéré entre celles-ci (seules certaines ont été conviées aux réunions organisées par le ministère) et l'absence de retour du ministère de l'égalité envers les associations à l'issue de ces réunions sont autant de signes d'un climat délétère qui, au-delà de la marque d'une « co-construction de façade » (3), a pu être vécu comme une absence d'écoute et un manque de respect, voire un mépris des pouvoirs publics.
4. Les mesures incluses dans le nouveau plan s'avèrent très en-deçà des attentes. Nombre d'entre elles avaient déjà fait l'objet d'une annonce auparavant, à l'instar des actions de lutte contre les insultes et chants anti-LGBTI dans les stades, ou de la mise en place exceptionnelle d'un fonds de soutien à la création de dix nouveaux centres LGBTI, soutien qui mériterait d'être pérennisé. D'autres s'analysent en de simples redites des plans précédents, et leur maintien de plan en plan atteste surtout de l'échec de leur mise en œuvre. C'est le cas de nombreuses formations, de la création d'« observatoires de la haine anti-LGBT » dans les académies, ou encore de la généralisation des référents égalité au sein des commissariats et gendarmeries (4).
5. En outre, le Plan national d'actions 2023-2026 souffre des mêmes apories que le plan 2020-2023, notamment s'agissant de l'absence de budgétisation précise et d'indicateurs de contrôle qualitatifs, ainsi que du caractère simplement incitatif de nombreuses mesures. Le nouveau plan constitue même, à certains égards, un recul vis-à-vis de son prédécesseur, puisque des mesures prévues précédemment mais non effectives, comme la mise à jour des formulaires administratifs, ont disparu. De plus, certains publics pourtant particulièrement vulnérables sont soit très peu mentionnés (personnes trans et intersexes), soit complètement ignorés (personnes en situation de handicap, demandeurs d'asile...). Enfin, il se focalise sur le maintien des garanties et protections acquises, là où de nouvelles auraient mérité d'être intégrées.

Recommandation n° 1. *La CNCDDH recommande d'associer pleinement les différents partenaires de la société civile à l'élaboration des différentes politiques publiques qui les concernent, afin que soient établis des axes et mesures au plus près des réalités et des nécessités du terrain. Elle réaffirme également la nécessité d'assurer une continuité entre les différents plans nationaux d'actions pour l'égalité des droits, contre la haine et les discriminations anti-LGBT+ et recommande que le plan 2023-2026 soit réajusté à la lumière de la présente évaluation. Le travail d'évaluation effectué par la CNCDDH pour chaque plan devrait être systématiquement inclus dans le processus de co-construction du plan suivant afin d'en améliorer la qualité et la pertinence.*

Recommandation n° 2. *La CNCDDH recommande aux autorités de procéder au plus vite à une budgétisation détaillée des mesures prévues par le plan 2023-2026. Elle recommande également un renforcement de la dynamique d'ensemble du plan en généralisant le caractère obligatoire des mesures prévues et en assurant une*

meilleure prise en compte des publics spécifiques (notamment les personnes trans, intersexes et demandeuses d'asile LGBTI) avec des mesures dédiées plus nombreuses et plus ambitieuses.

6. La présente évaluation porte spécifiquement sur les mesures du Plan national d'actions pour l'égalité des droits, contre la haine et les discriminations anti-LGBT+ 2020-2023. Elle s'attache à en souligner les avancées et difficultés principales, ainsi qu'à formuler quelques recommandations visant à en améliorer la mise en œuvre. Un tableau relatif à l'ensemble des mesures du plan pourra être consulté en annexe.

1. Remarques générales sur le plan national d'action 2020-2023

1.1. Structure du plan national d'action

7. A titre liminaire, en dépit des recommandations formulées à la suite du plan pour la période 2016-2019, la CNCDH regrette la persistance de plusieurs difficultés structurelles. La CNCDH salue en revanche la mention de deux indicateurs de suivi dans le Plan 2020-2023 : l'indicateur annuel de l'étude d'ILGA-Europe (56 % pour la France en 2020) et le score d'« intégration juridique des personnes LGBT+ » de l'Organisation pour la coopération et le développement en Europe - OCDE (74 % pour la France en 2019). Le Plan fournit de plus une liste comprenant divers indicateurs pouvant être mobilisés pour son évaluation, relatifs notamment au nombre d'actions déployées et au territoire couvert par les mesures mises en œuvre.
8. Néanmoins, les critères énumérés sont tous quantitatifs et constituent des indicateurs de moyens et non des indicateurs de résultat, alors même que seuls ces derniers permettent d'apprécier l'effectivité des mesures. La carence pèse d'autant plus sur le suivi de la mise en œuvre qu'elle s'ajoute aux difficultés liées à l'absence de budgétisation claire de l'ensemble des mesures. De tels manques entravent grandement le suivi de l'exécution du Plan. La CNCDH constate également une confusion récurrente entre mesures concrètes et objectifs à atteindre dans la présentation du Plan. Certaines actions identifiées comme des « mesures » sont ainsi énoncées dans des termes imprécis et s'apparentent à des objectifs très généraux, rendant leur mise en place effective comme leur évaluation complexes faute de précision et d'engagement. Ainsi, il est fait référence à une « prise en charge adaptée » sans que le contenu de celle-ci ne soit explicitée. D'autre part, la Commission constate que certaines mesures annoncées n'ont été que très partiellement réalisées, comme la mise en place de « référents égalité-diversité » au sein des commissariats et gendarmeries (certains référents n'étant même pas informés de leur nomination).

Recommandation n° 3. La CNCDH recommande une plus grande rigueur dans l'élaboration des mesures des prochains plans nationaux d'actions. Une attention toute particulière doit être portée au contenu des mesures, qui ne devraient indiquer que des actions concrètes et mesurables et être formulées en termes clairs.

La CNCDH recommande également d'affecter un budget précis pour la réalisation de chacune des mesures du Plan et d'y attacher systématiquement une liste d'indicateurs d'évaluation qualitatifs, en concertation avec les associations et institutions concernées par chaque mesure.

9. Un autre écueil majeur du Plan réside dans le manque d'implication des autorités de manière générale, puisque la quasi-totalité des mesures du Plan sont uniquement incitatives et prévoient de simplement « soutenir », « promouvoir », « inviter », « inciter » et trop rarement de faire ou d'obliger. A titre d'exemple, certaines collectivités locales refusent de relayer les campagnes de sensibilisation – y compris celles émanant des autorités nationales – faute d'obligation d'affichage pesant sur elles. L'absence de mise en place complète et effective de nombreuses mesures, y compris lorsque celles-ci sont à la charge des autorités nationales, témoigne des limites de la démarche incitative.

Recommandation n° 4. La CNCDH recommande une plus grande implication des autorités dans la mise en œuvre des mesures du Plan. Il est essentiel que les pouvoirs publics, aussi bien à l'échelle nationale que locale, apparaissent comme des acteurs directs de la lutte contre la haine et les discriminations anti-LGBTI et se saisissent pleinement de la politique nationale à mettre en œuvre en ce sens. En outre, il conviendrait de limiter l'approche incitative aux seules mesures destinées à être concrètement appliquées par les acteurs de la société civile.

1.2. Des avancées majeures mais incomplètes

10. La CNCDH salue en particulier l'adoption de la loi du 31 janvier 2022 (5) prohibant les thérapies de conversion, qui consacre dans le code pénal l'interdiction des « pratiques, [des] comportements ou [des] 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 » (6). Elle souligne néanmoins la nécessité de s'assurer de la mise en œuvre pleine et effective de l'interdiction, en l'accompagnant d'un dispositif de contrôle et de sanction suffisamment dissuasif, en particulier auprès des organismes éducatifs et en relation avec l'enfance et la jeunesse.

Recommandation n° 5. La CNCDH recommande aux autorités de prendre toutes les mesures nécessaires à la pleine effectivité de l'interdiction des thérapies de conversion tant en matière de prévention et de lutte contre les dérives sectaires que de contrôle des organismes éducatifs et en relation avec l'enfance et la jeunesse, y compris de conditionner les relations formelles et financières entre l'Etat et ces organismes au respect de l'interdiction sous peine de nullité.

11. De la même manière, la CNCDH accueille avec satisfaction l'ouverture de la procréation médicalement assistée (PMA) aux couples de femmes et aux femmes célibataires. Elle salue le travail mis en place à cette

occasion par l'Agence nationale de la biomédecine pour améliorer la prise en charge de toutes les personnes en parcours de PMA. Elle alerte toutefois les pouvoirs publics sur l'insuffisance manifeste des dispositions prises pour sa mise en œuvre, engendrant un certain nombre d'obstacles structurels à l'effectivité de la mesure. Le premier d'entre eux est financier. A l'image du secteur public de la santé en France, le grand manque de personnel et de moyens alloués aux services de PMA et aux centres d'étude et de conservation des œufs et du sperme (CECOS) entraîne dans beaucoup de centres d'importants délais d'attente pour les futures familles.

12. Le deuxième obstacle majeur, plus juridique, concerne les modalités d'établissement de la filiation prévues par la loi bioéthique (7). Le manque de communication et d'anticipation sur ce point ont généré des difficultés pour les familles et aux professionnels du droit, notamment sur la différence entre la reconnaissance conjointe anticipée et la reconnaissance conjointe *a posteriori*. Faute de publicité, certaines familles découvrent encore en cours de grossesse que la reconnaissance doit être antérieure à la conception de l'enfant.

Recommandation n° 6. La CNCDH recommande de renforcer les moyens humains et financiers des services de PMA et des centres d'étude et de conservation des œufs et du sperme (CECOS) afin que ces derniers puissent faire droit aux demandes de PMA formulées auprès d'eux dans des délais raisonnables. Elle recommande également de les aider à mieux guider leurs patientes dans les démarches de filiation. La CNCDH recommande enfin aux autorités d'ouvrir expressément la PMA aux hommes trans souhaitant mener une grossesse (8).

2. Relations des autorités gouvernementales avec la société civile

13. De nombreuses associations souffrent de rapports inégaux selon les administrations concernées. Elles sont confrontées à de mauvaises relations, irrégulières et compliquées avec les pouvoirs publics, en particulier le ministère de la santé. Les rares associations qui affichent de bons rapports avec les autorités soulignent le manque de coordination entre les administrations quant aux questions LGBTI, si bien qu'il leur revient souvent de faire elles-mêmes le lien entre les différentes directions ministérielles. Ce manque de coordination est également constaté entre les titulaires successifs de responsabilités touchant aux questions LGBTI au sein des dites directions, quand il n'y a pas tout simplement une vacance de poste qui anéantit tout ou partie des politiques publiques engagées. La concertation pour la mise en œuvre des mesures est d'autant plus complexe que les pouvoirs publics ne s'adaptent pas aux contraintes des associations le plus souvent exclusivement ou quasi exclusivement constituées de bénévoles (horaires et lieux de réunion, délais de prévenance...) (9).
14. De manière générale, la dégradation des relations entre pouvoirs publics et société civile trouve son expression la plus patente dans le soutien financier accordé aux associations. Alors que la mise en œuvre des mesures prévues par le plan repose en grande partie sur celles-ci, la CNCDH souhaite alerter les autorités sur deux difficultés majeures. D'une part, l'insuffisance générale du financement aux associations consacrées à la protection des droits des personnes LGBTI qui impacte l'ensemble du secteur et des activités assurées par celui-ci, de l'accompagnement des victimes aux actions de formation et de sensibilisation. Le désengagement de l'Etat est parfois pallié par des financements ponctuels de collectivités territoriales dont le soutien, quoiqu'indispensable à la survie de nombreuses associations, ne saurait constituer une solution pérenne s'agissant de la mise en œuvre d'une politique nationale. D'autre part, c'est dans le modèle d'organisation des subventions en tant que telles que les difficultés les plus importantes apparaissent. En effet, le mode de subvention par appels à projets annuels nuit fortement à l'activité des associations. La quasi-impossibilité d'obtenir des subventions de fonctionnement sur la base de conventions pluriannuelles, indispensable à la pérennisation de leurs activités, précarise considérablement les associations, car celles-ci sont constamment suspendues aux réponses attendues à leurs demandes et éprouvent plus de difficultés à engager des salariés, et, partant, à assurer la continuité de leur action.
15. Le « court-termisme » des financements associatifs – justifié selon le gouvernement par la nécessité d'éviter de voir les associations se constituer une « rente » – est d'autant plus pesante au regard de la complexité des procédures de demandes de subvention, qui nécessite une expertise à part entière et exige un temps considérable à leur consacrer. Le plus souvent, seules les structures les plus grandes sont à même d'allouer un ou plusieurs postes aux appels à projets, afin de pouvoir y répondre de façon optimale. Les autres agissent quant à elles dans l'urgence et voient leurs bénévoles, déjà déconsidérés par les autorités, s'épuiser à effectuer les demandes de subventions, dont les conditions d'accès manquent de transparence et les motifs de refus demeurent trop souvent inexpliqués. L'exigence de caractère novateur des projets, en particulier, loin d'être toujours étayé sur le fond, fait peser sur les bénévoles une pression considérable en les forçant à « innover » constamment au détriment de la pérennisation des actions répondant aux besoins mesurés sur le terrain.

Recommandation n° 7. De manière générale, la CNCDH insiste sur la nécessité de ménager de bons rapports entre les pouvoirs publics et les différents acteurs de la société civile. Elle demande aux autorités de revoir le mode de soutien financier aux associations en optant pour la généralisation des subventions de fonctionnement sur une base pluriannuelle, seules à même d'assurer la pérennité et l'efficacité de leurs actions, et d'ouvrir la voie, quand c'est nécessaire, à une professionnalisation qui ne soit pas d'emblée précarisée. Une simplification des procédures de demande de subvention, notamment avec la mise en place d'un dossier uniformisé avec un formulaire Cerfa unique pour tous les interlocuteurs publics, devrait être envisagée. La CNCDH recommande

également une complète transparence à la fois dans les conditions d'attribution des subventions allouées et dans les résultats des appels d'offres (destinataires et montants).

Recommandation n° 8. *La CNCDH recommande la mise en place de mesures permettant d'assurer la reconnaissance du temps consacré à l'engagement associatif bénévole et de l'expertise des personnes concernées.*

Recommandation n° 9. *La CNCDH recommande un renforcement de la coordination interministérielle s'agissant des questions LGBTI, par exemple en créant un poste dédié, et effectivement pourvu, au sein de chaque ministère, permettant d'assurer la continuité du suivi de la mise en œuvre du plan, d'en préparer l'évaluation, et le cas échéant de solutionner d'éventuels blocages et d'être force de proposition.*

3. Formations et campagnes de sensibilisation

16. En France, la grande majorité des formations relatives aux questions LGBTI sont dispensées par les associations. Le désengagement de l'Etat dans la gouvernance directe sur le sujet entraîne une démultiplication des dispositifs et partant, un manque de visibilité sur les formations disponibles. De surcroît, ce désengagement n'est pas compensé par un soutien financier suffisant aux activités de formation et de sensibilisation menées par les associations. Ainsi, bien que la DILCRAH en finance une partie, la pérennité de ces activités est avant tout assurée par le soutien des collectivités territoriales et le développement, par les associations elles-mêmes, de formations rémunérées à destination des entreprises ou de la société civile. La CNCDH tient à rappeler (10) qu'alors que l'apport de l'expertise des associations est essentiel, la faiblesse de leur financement entrave leur fonctionnement quotidien et empêche leur professionnalisation.
17. Dans la continuité des remarques précédemment formulées, la CNCDH s'inquiète de ce que les formations sur les questions LGBTI sont presque systématiquement facultatives, à l'exception notable de celles mises en œuvre par l'inspection du travail et le ministère de la Justice. Surtout, faute de soutien significatif, les formations s'avèrent quantitativement très insuffisantes, quel que soit le domaine, quand elles ne sont pas totalement inexistantes (pour les personnels de l'administration pénitentiaire par exemple (11), ainsi que les médecins).
18. Mêmes obligatoires, elles sont pour la plupart sommaires et le plus souvent fondues dans la question plus générale de la lutte contre les discriminations. Par exemple, les magistrats bénéficient d'une formation de quelques jours couvrant l'ensemble des discriminations (12), ce qui empêche de traiter de manière approfondie des questions telles que la qualification (13) et l'investigation des crimes de haine, la prise en compte des violences commises au sein des couples de même sexe, la prévention du mégenrage, l'accueil et l'audition des victimes de LGBTIphobies, ou encore – et surtout – la spécificité des expériences vécues par les personnes concernées. Dans le même sens, les formations dispensées dans le secteur éducatif sont globalement insuffisantes, à deux égards. D'une part, les séances de sensibilisation à destination des élèves sont trop peu nombreuses et très lacunaires, voire contreproductives, notamment en matière d'éducation affective et sexuelle. D'autre part, la formation des personnels enseignants et éducatifs est souvent inopérante, en raison de son caractère optionnel (alors même que des formations obligatoires existent pour la laïcité et l'égalité entre les femmes et les hommes) (14).

Recommandation n° 10. *La CNCDH recommande une forte augmentation du financement des formations sur les questions LGBTI, que celles-ci soient dispensées par les associations ou les autorités elles-mêmes (et notamment la DILCRAH). Elle recommande également de renforcer le nombre, le contenu et la durée de ces formations, qui devraient spécifiquement porter sur les questions LGBTI plutôt que d'être fondues dans les formations aux luttes contre les discriminations en général. Pour en assurer l'effectivité, la CNCDH insiste sur la nécessité de rendre les formations obligatoires et de garantir l'accès des associations qui les dispensent aux publics visés. Il conviendrait à cet égard de ne pas limiter l'obligation au secteur public, en conditionnant par exemple les subventions, aides, et partenariats avec les structures privées au suivi de ces formations. Pour l'ensemble de ces mesures, la CNCDH invite les autorités à s'inspirer du dispositif mis en place dans le cadre des formations sur la laïcité.*

19. La sensibilisation des populations aux questions LGBTI sur le territoire français est globalement insuffisante, comme en témoignent les résultats de plusieurs enquêtes. Un sondage Ifop, par exemple, révèle que 71 % des personnes sondées partagent au moins une des affirmations homophobes proposées. Dans le même sens, une autre étude menée dans huit Etats européens montre que les Français sont parmi les moins susceptibles de répondre favorablement au *coming-out* LGB d'un proche (57 % de réponses positives, ce chiffre tombant sous les 50 % pour les personnes trans et intersexes) (15).
20. Outre le manque de financement, cette situation semble en grande partie due aux modalités de mise en œuvre des campagnes de sensibilisation sur la lutte contre la haine et les discriminations anti-LGBTI. La CNCDH s'inquiète en particulier de la déconnexion entre les pouvoirs publics et une partie du secteur associatif s'agissant de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces opérations de communication. Les associations ne sont pas suffisamment associées aux campagnes menées par les pouvoirs publics. Or, sans l'expertise d'acteurs de terrain, au plus près des enjeux liés aux questions LGBTI, ces campagnes sont susceptibles de contenir des angles morts ou des erreurs, voire d'être contreproductives. La CNCDH s'inquiète également de l'absence d'obligation d'affichage des campagnes de sensibilisation pesant sur les autorités locales, y compris lorsqu'elles sont lancées par les pouvoirs publics à l'échelle nationale. Soumises au bon vouloir des élus, certaines campagnes, notamment celles qui concernent les personnes trans, sont souvent refusées par certaines mairies.

Recommandation n° 11. La CNCDH recommande aux autorités d'associer systématiquement les associations dans l'élaboration et la mise en place des campagnes publiques de lutte contre la haine et les discriminations anti-LGBTI. A minima, elles devraient être consultées au stade de la conception de ces campagnes.

Sur le fond, la CNCDH recommande aux autorités de mener des actions de sensibilisation spécifiques sur les questions LGBTI plutôt que de les fonder dans le cadre de campagnes plus générales de lutte contre les discriminations. De manière plus générale, elle recommande également de ne pas les limiter à une démarche défensive de lutte contre la haine et les discriminations et de veiller à travailler à une meilleure intégration des personnes LGBTI.

4. Collectes de données et enquêtes

21. Le Plan national d'actions 2020-2023 présente des avancées certaines vis-à-vis de son prédécesseur s'agissant de la collecte de données, des études et des enquêtes relatives aux discours et actes LGBTIphobes.
22. De manière générale, la CNCDH note une nette amélioration dans l'accès aux données. Celui-ci mérite toutefois d'être renforcé, notamment quant à certains publics spécifiques (en particulier les personnes intersexes ainsi que les personnes trans enfermées sur décision administrative ou judiciaire (16). Plus de données pourraient également être fournies par les parquets, notamment les pôles anti-discrimination, ceux-ci pouvant se saisir d'un fait en l'absence de plainte de la victime (17). Il convient en outre d'élargir la collecte de données aux juridictions civiles, administratives et prudhommales, qui peuvent inclure des condamnations pertinentes en la matière.
23. De plus, les méthodes de collecte de données mobilisées par les ministères de la Justice et de l'Intérieur présentent des lacunes, auxquelles il est nécessaire de remédier : les données collectées sur les plaintes et condamnations sont présentées de manière agrégée, que les infractions aient été commises pour des motifs liés à l'orientation sexuelle ou pour des motifs liés à l'identité de genre, alors qu'il est indispensable de les différencier (18). Par ailleurs, la nomenclature NATINF (pour NATure d'INfraction), utilisée par les services judiciaires pour enregistrer une procédure, et sur laquelle reposent les statistiques du ministère de la Justice, contient des erreurs de catégorisation et ne prend pas en compte les mains courantes.

Recommandation n° 12. La CNCDH recommande à nouveau aux ministères de l'Intérieur et de la Justice de modifier les statistiques publiées afin que, pour ce qui concerne la qualification des crimes et délits, soient distingués 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.

24. Parmi les études, enquêtes et collectes de données effectuées, les enquêtes de victimation revêtent une importance toute particulière, car elles mobilisent la parole des victimes. C'est pourquoi la CNCDH recommande la mise en place d'enquêtes plus spécifiques et plus régulières (19), en affinant les indicateurs et méthodologies mobilisés (critères d'inclusion et d'exclusion des personnes visées, formulation des questions etc.) (20). Une pleine intégration des associations à l'élaboration comme à la mise en œuvre des enquêtes devrait à ce titre être envisagée.
25. Plusieurs insuffisances sont par ailleurs à relever. Certains publics cibles demeurent largement sous-représentés dans les données disponibles, principalement en raison d'un phénomène de sous-déclaration des faits dont les personnes concernées sont victimes (20 % seulement des victimes de menaces ou violences LGBTIphobes portent plainte (21). Il en résulte une difficulté à saisir le nombre réel d'actes de haine anti-LGBTI. Ces publics sont souvent les plus vulnérables et les plus précaires. Les personnes trans et intersexes, notamment, renoncent plus facilement à porter plainte en raison du risque de mégenrage et l'outing public auxquels elles s'exposent. Le même mécanisme de sous-représentation parmi les victimes de faits enregistrés s'observe également chez les femmes victimes de lesbophobie et biphobie (alors qu'elles ne sont pas sous-exposées aux violences), faute, notamment, de prise en compte du potentiel caractère anti-LGBTI dans la disposition du code pénal prévoyant l'infraction de harcèlement sexuel (22). Sont également concernés les enfants et jeunes LGBTI, dont les situations ne sont pas forcément traitées dans le cadre de la justice pénale (23), ainsi que les personnes présentes dans certaines zones géographiques (Outre-Mer, zones rurales (24). Certains publics, enfin, à l'instar des personnes détenues, ne figurent pas dans les faits enregistrés par les ministères, faute d'enquête.

Recommandation n° 13. La CNCDH recommande aux autorités d'associer pleinement les associations aux enquêtes de victimation relatives aux actes anti-LGBTI en vue d'en améliorer la régularité, les méthodologies et indicateurs mobilisés. Elle rappelle que les collectes de données du service statistique ministériel de la sécurité intérieure (SSMSI) du ministère de l'intérieur et de la sous-direction de la statistique et des études (SDSE) du ministère de la justice devraient être harmonisées. La CNCDH recommande également la mise en place d'enquêtes spécifiques sur les publics cibles actuellement sous-représentés dans les chiffres fournis par les ministères de l'intérieur et de la justice (personnes trans et intersexes, femmes victimes de lesbophobie et biphobie, enfants et adolescents LGBTI, personnes LGBTI vivant dans les outre-mer et en zones rurales, etc.), en veillant à prendre en compte les particularités des actes subis par chaque public dans les données relevées.

La CNCDH réitère enfin ses recommandations s'agissant des statistiques relatives aux violences commises envers les personnes LGBTI en détention et insiste sur la nécessité de mettre en place des enquêtes de victimation spécifiques sur ce point.

5. Accompagnement des victimes et répression des actes anti-LGBTI

26. La CNCDH salue le renforcement des pôles anti-discrimination des parquets et la généralisation du dispositif d'évaluation des besoins des victimes (EVVI) par la circulaire du 25 novembre 2021 (25). Ce dernier soulève toutefois de sérieuses difficultés s'agissant des actes anti-LGBTI. D'une part, l'article prévoyant l'évaluation personnalisée (26) ne mentionne pas explicitement la haine anti-LGBTI ni même l'orientation sexuelle ou l'identité de genre parmi les motifs discriminatoires rattachés à l'acte objet de la plainte. D'autre part, les associations LGBTI, qui sont les plus compétentes et les plus susceptibles de venir en aide aux victimes, ne peuvent pas prétendre à l'agrément exigé pour intervenir à ce titre. Le dispositif exclut en effet expressément de l'agrément les associations de « lutte contre les discriminations fondées sur le sexe, sur les mœurs, sur l'orientation sexuelle ou sur l'identité de genre » (27) (dans le but d'éviter les conflits d'intérêts et de garantir la position tierce de l'association accompagnante). Cela a pour effet de priver les victimes d'actes LGBTI d'un accompagnement qualifié et respectueux de leurs spécificités, et d'empêcher les associations de développer en leur nom des actions professionnelles d'accompagnement.

Recommandation n° 14. La CNCDH recommande d'inscrire expressément au sein du dispositif EVVI, au titre des motifs discriminatoires de l'acte objet de la plainte, la haine anti-LGBTI. Elle recommande également la modification des règles d'agrément des associations d'aide aux victimes afin de ne pas exclure de facto les associations LGBTI, qui sont les plus compétentes en matière d'accompagnement des victimes d'actes anti-LGBTI.

27. La CNCDH constate la persistance de problèmes structurels auxquels les victimes d'actes anti-LGBTI font face s'agissant de l'accès à leurs droits. Certes, la mise en place de référents « égalité-diversité » au sein des commissariats et gendarmeries constitue une avancée certaine en matière d'accueil des victimes, les associations notant une nette amélioration du suivi lorsque la personne référente intervient sur un dossier. Le dispositif manque toutefois grandement d'effectivité : sur la centaine de référents créés, moins d'une dizaine étaient vraiment opérants début 2023 (28). De nombreux référents ne sont pas formés, voire ne savent pas qu'ils ont été nommés. De manière générale, les victimes rencontrent toujours de sérieuses difficultés dans le dépôt de leur plainte, notamment pour faire enregistrer l'élément relatif à la haine anti-LGBTI. Nombre d'entre elles renoncent à porter plainte, en raison du risque de « double-violence » auquel elles sont exposées. A cet égard, la CNCDH s'inquiète de l'insuffisance manifeste de la lutte contre les violences anti-LGBTI commises par des policiers qu'il est indispensable de ne plus comprendre comme des faits divers mais au contraire comme un problème structurel à résoudre en priorité en ce qu'il entrave gravement l'accès au droit (29). En effet, alors même que les réclamations pour des faits de violence et de non-respect de procédure par des policiers ont augmenté de 22,2 % s'agissant des discriminations, les sanctions prononcées pour propos ou comportements discriminatoires ne représentaient qu'une infime part des sanctions (63 sur 6 500) par l'IGPN pour l'année 2021 (30). Quoique dans une moindre mesure, des remarques similaires peuvent être adressées plus généralement à l'ensemble des acteurs voués à accueillir des victimes d'actes anti-LGBTI (les médecins, notamment).

28. En outre, la spécificité de certains publics vulnérables n'est toujours pas prise en compte, en raison d'une méconnaissance des difficultés que les personnes traversent (pour les victimes de violences au sein des couples de même sexe, par exemple), ou encore d'obstacles procéduraux majeurs (pour les enfants victimes d'actes anti-LGBTI notamment, qui ne peuvent porter plainte sans leur représentant légal, y compris lorsque ce dernier est l'auteur des actes).

Recommandation n° 15. La CNCDH recommande un renforcement du dispositif des référents « égalité-diversité » au sein des commissariats et gendarmeries, aussi bien dans leur recrutement et l'approfondissement de leur formation que dans leur identification au sein des services. Elle recommande également la diffusion et l'accessibilité en nombre suffisant des guides de référence contre les LGBTIphobies et des listes de libellés et de codes NATINF des infractions dans l'ensemble des lieux accueillant des victimes.

Les autorités sont invitées à procéder à une refonte du dispositif d'accompagnement des victimes afin de permettre la pleine participation des associations LGBTI. Il conviendrait dans ce cadre d'améliorer la visibilité des associations LGBTI sur le site du ministère de la Justice, en les ajoutant notamment à l'annuaire des associations d'aide aux victimes.

La CNCDH recommande enfin de faciliter les dépôts de plainte en milieu hospitalier et d'envisager l'accueil sans réquisition par les unités médico-judiciaires des personnes se présentant comme victimes de violences anti-LGBTI comme il est prévu de le mettre en place pour les victimes de violences conjugales.

29. La répression des actes LGBTIphobies bénéficie de quelques avancées, à commencer par la hausse significative des actes anti-LGBTI enregistrés entre 2016 et 2021 (31) et des condamnations pour infractions commises à raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre depuis 2017 (32), qui témoigne d'une meilleure prise en compte des plaintes pour ces motifs. D'importantes lacunes peuvent néanmoins être relevées : le manque d'officiers de police judiciaire – mal répartis – et de magistrats (même si l'existence de parquets anti-discrimination permet d'optimiser, à moyens restreints, leur spécialisation) (33) ; le faible taux d'élucidation des vols avec violence (34) et la baisse du taux d'élucidation pour les homicides (35) ; le fait que la circonstance aggravante de haine anti-LGBTI posée à l'article 132-77 du code pénal ne soit, en pratique, presque jamais retenue ; ou encore l'insuffisance manifeste de la répression des actes LGBTIphobes dans certains secteurs, à l'instar du monde du travail (36). Sur ce dernier point, la CNCDH s'alarme du faible nombre de recours et de condamnations aussi bien par la justice pénale que par les justices prud'homale et administrative. En comparaison des chiffres des baromètres interrogeant le vécu des personnes LGBTI, ces

faibles taux de recours présagent sans doute de l'existence d'un très important « chiffre noir » des discriminations LGBTIphobes dans le monde du travail (37).

Recommandation n° 16. La CNCDH recommande une nouvelle fois 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. Elle recommande également aux pouvoirs publics 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.

6. Publics spécifiques

30. Des thèmes et publics font l'objet d'une attention certaine de la part des autorités, qui sollicitent alors le secteur associatif et les financent, de façon globalement insuffisante, pour pallier leur propre carence en la matière. D'autres, en revanche, sont peu – ou pas – pris en compte par le Plan (séniors, intersexualité, bisexualité, pansexualité, etc.). Les associations intervenant dans ces domaines sont alors majoritairement sous-financées (voire non financées), ne sont ni sollicitées pour les formations, ni associées à l'élaboration des guides, outils et campagnes de sensibilisation.
31. De manière générale, l'ensemble des publics spécifiques et domaines souffrent des insuffisances du Plan, y compris lorsque les mesures prévues par celui-ci sont quantitativement importantes. Par exemple, en dépit d'un axe consacré au travail dans le plan, les différentes mesures portant essentiellement sur de la sensibilisation, n'ont pas permis une meilleure application de la législation en vigueur.

6.1. Santé

32. En dépit des avancées apportées par le Plan 2020-2023 (formations à destination de tous les professionnels de santé, inclusion d'un module portant spécifiquement sur la bonne prise en charge des personnes LGBTI, mesures relatives à la santé mentale...), la CNCDH constate à nouveau que la majorité des mesures ne prennent pas en compte les difficultés globales du système de santé et peinent par conséquent à atteindre leur objectif. Il importe d'interroger plus largement les dysfonctionnements du système de santé qui causent des renoncements aux soins (38). Par exemple, le Plan est muet sur la crainte d'une mauvaise prise en charge, de discriminations voire d'abus de la part du personnel médical, sur l'évitement que cette peur engendre, de même que sur les actes anti-LGBTI subis par les patients et les soignants.

6.2. Personnes intersexes

33. Les enjeux auxquels sont confrontées les personnes intersexes sont invisibilisés par la fusion qu'opère le Plan avec les enjeux qui concernent les personnes transgenres, elles-mêmes déconsidérées. La CNCDH salue les avancées introduites par la loi bioéthique de 2021 (39), qui mentionne les personnes présentant des variations du développement génital et interdit les mutilations sexuelles à leur rencontre. Toutefois, l'application de cette interdiction se heurte à un certain nombre de difficultés pratiques qui mériteraient d'être évaluées. La mise en œuvre de la loi apparaît en effet défailtante s'agissant de la prévention et de la sanction des mutilations. Les personnels de santé concernés ne bénéficient pas de formations adéquates. La situation est d'autant plus problématique que les personnes concernées portent généralement plainte à l'âge adulte, donc longtemps après les faits, après avoir procédé à de longues et fastidieuses recherches afin d'obtenir leur dossier médical (40).

Recommandation n° 17. La CNCDH recommande un renforcement de la législation protégeant les personnes non binaires et intersexes. Il conviendrait notamment d'interdire explicitement de toute opération chirurgicale sur les nouveaux nés intersexes qui ne serait pas rendue absolument nécessaire pour des raisons de santé et qui serait dès lors constitutive d'une mutilation sexuelle, conformément aux recommandations internationales (41). La CNCDH recommande également de garantir aux personnes concernées l'accès à leurs données de santé, conformément à la loi Kouchner du 4 mars 2002.

6.3. Personnes trans

34. La CNCDH s'alarme de la montée de la transphobie en France (42), qui entrave la mise en œuvre des rares mesures prévues par le Plan en la matière. Il convient de relever à cet égard que l'insuffisance des formations et actions de sensibilisation, déjà relevée *supra*, s'avère encore plus problématique s'agissant du respect des droits des personnes trans. Des acteurs clés de l'accueil et de l'accompagnement de ces dernières (policiers, médecins, professionnels de l'aide sociale à l'enfance...), ne bénéficient d'aucune formation spécifique sur le sujet.
35. Le phénomène revêt une dimension systémique et traduit l'ancrage de préjugés encore tenaces. Ainsi, en matière de santé, les difficultés rencontrées dans le parcours de transition ne procèdent pas seulement du refus de certains médecins d'expliquer le parcours de soins aux personnes trans, mais aussi de ce que le conseil de l'ordre sanctionne des médecins ayant prescrit des traitements hormonaux dans le cadre dudit parcours. Si la HAS a bien été saisie par le ministère de la santé concernant les parcours de transition, elle n'a pas pour l'instant rendu son rapport, initialement prévu pour septembre 2023. En l'absence de référentiel récent, les pratiques des CPAM diffèrent quant à la prise en charge des soins. Alors que depuis 2010, la loi prévoit expressément la dépsychiatriation du parcours de transition, certaines caisses continuent d'exiger un certificat psychologique.

36. S'agissant du changement d'état civil, si la loi de 2021 a acté la démedicalisation de principe de la procédure, les stéréotypes persistent. Des magistrats demandent des photographies afin d'apprécier à l'audience si la personne concernée ressemble « suffisamment » à un homme ou à une femme, ou posent des questions véhiculant des perceptions stéréotypées des personnes trans et des comportements femmes/hommes, parfois humiliantes.
37. En matière de filiation, la CNCDH s'inquiète du vide juridique engendrant une incertitude totale s'agissant des actes de naissance d'enfants nés de pères transgenres. En effet, l'article 311-25 du code civil prévoit toujours que la filiation est établie « à l'égard de la mère » par sa désignation dans l'acte de naissance de l'enfant.

Recommandation n° 18. La CNCDH recommande la redéfinition du parcours de soin des personnes trans, laquelle devrait comprendre l'élaboration d'un cadre réglementaire clair en matière de prescription des traitements hormonaux, ainsi que la mise en place de mesures afin de rendre effective la dépsychiatriation du parcours de transition. Elle recommande également de faciliter les changements dans les bases de données personnelles afin d'éviter toute rupture dans l'accès aux droits.

Enfin, la CNCDH recommande au législateur de modifier les règles d'établissement de la filiation pour permettre au parent transgenre d'établir un lien de filiation, dès la grossesse ou la naissance, en accord avec son sexe tel qu'il est mentionné à l'état civil (43).

6.4. Education

38. La CNCDH déplore le manque d'effectivité d'un grand nombre de mesures prévues par le Plan en matière de lutte contre les LGBTIphobies en milieu scolaire : les observatoires des LGBTIphobies dans les académies ne sont que très peu mis en place et, dans les rares cas où ils le sont, ne sont pas fonctionnels ; les référents égalité ne sont généralement ni formés ni sensibilisés aux questions LGBTI ; la circulaire du 30 septembre 2021 (44) sur l'accueil des personnes trans en milieu scolaire n'est pas appliquée sur l'ensemble du territoire ; l'accès des associations agrémentées aux établissements scolaires n'est pas garanti ; les manuels scolaires traitent peu des questions LGBTI et en usant encore souvent de stéréotypes.
39. Les raisons de cette ineffectivité diffèrent sensiblement selon qu'il s'agit d'établissements publics ou privés. Pour les premiers, les carences dans la mise en œuvre résultent de la méconnaissance des textes réglementaires, les autorités ayant trop peu sensibilisé les personnels éducatifs sur le sujet. Pour les seconds, les obstacles à l'application des mesures du Plan découlent directement de leur caractère simplement incitatif (45). La plupart des mesures dépendent en effet de la bonne volonté des chefs d'établissements, ce qui peut constituer un obstacle majeur à leur mise en œuvre. En effet, malgré la circulaire sur l'accueil des élèves trans, certains établissements continuent de diffuser des consignes d'accueil explicitement transphobes. Par ailleurs, il ressort des auditions que même lorsque la mesure est obligatoire – comme l'interdiction des thérapies de conversion –, l'insuffisance des sanctions peut conduire des établissements à opérer des contournements de la réglementation.

Recommandation n° 19. La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de s'assurer de la mise en place et du fonctionnement effectif des observatoires des LGBTIphobies dans les académies. Il convient également de systématiser la formation des référents égalité dans les établissements scolaires et de mieux valoriser leur mission en renforçant les enveloppes dédiées à leur rémunération.

La CNCDH recommande en outre de rendre obligatoires les formations et sensibilisations des élèves et personnels sur les questions LGBTI et de garantir aux associations agrémentées un accès effectif aux établissements publics. Concernant l'enseignement privé, la CNCDH rappelle que les établissements privés sous contrat d'association doivent respecter la loi en matière de non-discrimination. Afin de s'en assurer, il conviendrait d'inscrire expressément le respect des droits des personnes LGBTI dans le contrat d'association, auquel il devrait être mis fin en cas de non-respect.

La CNCDH recommande enfin de procéder à l'évaluation du respect de la circulaire du 30 septembre 2021 et de prendre des mesures afin de s'assurer de son respect.

40. Dans les universités, si la plupart bénéficient d'une mission « égalité-diversité », les titulaires sont souvent nommés parmi les enseignants en poste, ce qui soulève des enjeux d'impartialité et de disponibilité quant à l'exercice de leur mission. La plupart disposent également d'une cellule d'écoute pour les agents et les étudiants. D'autres ont mis en place une vice-présidence chargée de lutter contre les discriminations. L'ensemble de ces dispositifs devraient être systématisés et faire l'objet d'une meilleure promotion auprès des victimes et des témoins potentiels d'actes LGBTIphobes.

6.5. Détention

41. Dans le Plan 2020-2023, la mesure principale relative à la détention est formulée en des termes très généraux et ne revêt aucun caractère concret. Certes, des avancées sont à souligner, notamment s'agissant de l'accès au parcours de transition. Par exemple, en réponse à l'avis du CGLPL du 6 juillet 2021 (46), le ministère de la justice a indiqué que le chef d'établissement pénitentiaire 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. Il est toutefois regrettable que l'approche des questions relatives aux droits des personnes trans se limite à l'accès au parcours de transition – par ailleurs non effectif, en raison des difficultés majeures d'accès aux soins en prison – alors que le respect de ces droits nécessite une action beaucoup plus large et une transformation des mentalités. Par exemple, la seule réponse aux violences transphobes dans les quartiers pour

hommes consiste en une invisibilisation des victimes (par injonction à l'invisibilité ou mise à l'isolement), résultant en une double peine (47).

42. Concrètement, le Plan ne prévoit aucune mesure permettant une réaction adaptée aux nombreuses violations de leurs droits subies par les personnes LGBTI en détention, depuis les violences commises par les personnels pénitentiaires et les autres détenus jusqu'au mégenrage dans l'accès aux produits d'hygiène et aux vêtements (le cantinage étant dépendant du genre retenu par l'administration), ainsi que dans les soins gynécologiques fournis. En particulier, les personnes détenues LGBTI, notamment les personnes trans, souffrent de nombreux obstacles dans l'accès à un suivi médical et aux soins (y compris concernant la lutte contre le VIH et le suicide en détention) (48).

Recommandation n° 20. La CNCDH recommande aux pouvoirs publics la mise en œuvre de l'ensemble des mesures évoquées par l'avis du CGLPL du 6 juillet 2021 relatif à la prise en charge des personnes transgenres dans les lieux de privation de liberté (notamment en matière d'accès aux soins). Il conviendrait en particulier de prévoir une procédure de suivi personnalisé dans les lieux de privation de liberté et de permettre aux personnes LGBTI de s'exprimer de façon confidentielle sur les craintes pour leur sécurité dès leur arrivée en détention. En outre, il est impératif de cesser la pratique consistant à faire subir aux personnes trans une mise à l'isolement motivée par leur propre sécurité.

La CNCDH recommande également l'adoption de dispositions législatives et réglementaires facilitant le changement d'état civil des personnes trans en détention.

6.6. Echelon local

43. L'une des principales difficultés dans la mise en œuvre du Plan vient de la faiblesse des dotations aux associations. Ce problème structurel revêt une dimension particulière à l'échelon local en raison de ce que le choix de l'attribution des financements aux associations revient en définitive aux préfetures. Or, le dialogue entre ces dernières et les associations s'avère largement insuffisant. L'élargissement des comités opérationnels de lutte contre le racisme et l'antisémitisme (CORA) à la lutte contre la haine anti-LGBTI (CORAH) doit être salué dans son principe. Il est toutefois difficile d'en apprécier les effets concrets, en raison de l'absence d'évaluation du dispositif, pourtant prévue au titre des mesures du Plan 2020-2023. En pratique, il semblerait que les CORAH soient majoritairement ineffectifs : certains ne sont pas opérationnels, d'autres se réunissent très peu, ou n'intègrent aucune association LGBTI.

Recommandation n° 21. La CNCDH recommande de procéder sans délai à l'évaluation de l'élargissement des CORAH et d'envisager de redéfinir leur champ d'action à la fois sur le plan territorial (du local au régional) et sur le plan matériel (en les ouvrant aux questions liées à la prévention).

6.7. Sport

44. En raison d'un climat général de LGBTIphobie dans le sport, et en particulier le sport masculin (49), les personnes LGBTI y sont relativement invisibilisées. Plusieurs mesures visant à lutter contre le phénomène ont été mises en œuvre et sont à saluer (formations, élaboration de guides...). Elles se heurtent toutefois à de nombreuses résistances et à la persistance de stéréotypes de genre. Il est également regrettable que la question des personnes intersexes ne soit jamais évoquée. Il conviendrait donc de renforcer l'action des autorités en la matière, et notamment : systématiser la présence des référents inclusion et lutte contre les discriminations dans les fédérations sportives ; améliorer l'accès et la communication des données sur les signalements des actes LGBTIphobes sur la plateforme Signal-sports ; inscrire la lutte contre les LGBTIphobies dans le contrat d'engagement républicain des associations sportives et sanctionner en cas de non-respect ; intégrer les associations et fédérations sportives aux CORAH ; rendre obligatoire la signature de la Charte sport et trans de la Fédération sportive LGBT+ par les fédérations.
45. Concernant plus spécifiquement les jeux Olympiques et Paralympiques de Paris en 2024, la communication des pouvoirs publics sur leur caractère inclusif ne saurait suffire et doit s'accompagner d'actions concrètes, à commencer par l'admission et l'inclusion effective des personnes trans à participer aux jeux (selon des modalités déterminées avec ces dernières), ainsi que la formation obligatoire des personnels et bénévoles des jeux aux questions LGBTI.

Recommandation n° 22. La CNCDH recommande d'assurer aux associations un accès aux chiffres de la plateforme de signalement d'actes LGBTIphobes Signal-sports.

6.8. Asile et droit des étrangers

46. Le Plan 2020-2023 constitue une avancée notable s'agissant des questions LGBTI en lien avec l'asile, avec des mesures relatives à l'hébergement des personnes LGBTI demandeuses d'asile, ainsi qu'à la formation des différents acteurs de l'asile. Cela étant, ces mesures demeurent très insuffisantes, pour de multiples raisons.
47. La CNCDH tient en premier lieu à souligner la faiblesse générale des pouvoirs publics dans le traitement des personnes étrangères et demandeuses d'asile. La politique publique en la matière est largement défailante et semble même empirer, au vu du peu d'égard manifesté par la DILCRAH pour la question : d'une part, le Plan 2020-2023 place la gestion de l'asile dans la partie « relations internationales » alors que sont concernées des personnes présentes sur le territoire français ; d'autre part, il est significatif que le Plan 2023-2026 fasse disparaître toute considération relative aux questions LGBTI en lien avec l'asile. De plus, aucun des deux plans ne contient des mesures relatives aux personnes LGBTI étrangères (hors asile), en dépit des nombreuses

difficultés rencontrées, notamment en matière d'octroi de titre de séjour dans le cadre du regroupement familial.

48. S'agissant du dispositif national d'accueil, la création des 200 places réservées aux personnes LGBTI s'avère très insuffisante, *a fortiori* en raison de la méthode retenue. L'appel à manifestation d'intérêt a conduit à spécialiser des places d'hébergement existantes LGBTI plutôt qu'à en créer de nouvelles, ce qui est d'autant plus problématique qu'en définitive, avec des obligations supplémentaires mais sans le financement adéquat, peu d'associations se sont manifestées et l'Etat ne dispose ainsi que d'une très faible marge de manœuvre pour exiger le respect des conditions spécifiques d'hébergement demandées. En outre, l'ensemble du dispositif demeure inadapté aux personnes trans, qui ne bénéficient pas des structures d'accueil adéquates.
49. De manière générale, l'inadéquation et la faiblesse de l'accompagnement, auxquelles s'ajoutent les restrictions imposées sur les aides et le manque de formation de l'ensemble des acteurs de l'asile (Office français de l'immigration et de l'intégration - OFII, Office français de protection des réfugiés et des apatrides - OFPRA, Cour nationale du droit d'asile - CNDA), accroissent mécaniquement et considérablement la vulnérabilité des personnes demandeuses d'asile, en particulier des personnes LGBTI. Or, les mesures envisagées pour y remédier ne sont pas chiffrées – en dehors de la création des places d'hébergement – et risquent dès lors de ne pas se traduire par des avancées concrètes, ce qui est d'autant plus regrettable qu'aucune donnée statistique permettant de les mesurer n'est disponible en la matière.

Recommandation n° 23. La CNCDH recommande la création d'un nombre suffisant de places d'hébergement pour couvrir les besoins de l'ensemble des personnes demandeuses d'asile présentes sur le territoire, incluant des dispositifs spécialisés pour les personnes LGBTI. Elle recommande également la mise en place des mesures nécessaires à l'amélioration de la détection des vulnérabilités et de l'accompagnement des personnes LGBTI, notamment le renforcement des formations des acteurs de l'asile et la sollicitation des associations spécialisées dès le début de la procédure.

(1) Appelé ci-dessous « le Plan » ou le « plan national d'actions ».

(2) Terminologie adoptée par la CNCDH.

(3) *Mediapart*, « LGBTphobies : les associations s'indignent de la "mascarade" gouvernementale », 11 juillet 2023. Disponible sous : <https://www.mediapart.fr/journal/france/110723/lgbtphobies-les-associations-s-indignent-de-la-mascarade-gouvernementale>.

(4) Voir *infra*, paragraphe 27.

(5) Loi n° 2022-92 du 31 janvier 2022 interdisant les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne.

(6) Art. 225-4-13 du code pénal.

(7) Loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique.

(8) CNCDH, avis relatif à l'assistance médicale à la procréation, assemblée plénière du 25 novembre 2018, *JORF* n° 0273 du 25 novembre 2018, texte n° 69.

(9) F. Bolter, *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*, Conseil de l'Europe, Analyses thématiques de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des ministres aux Etats membres du Conseil de l'Europe sur des mesures pour combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre – Rapport national France, janvier 2023, p. 21.

(10) Voir *supra* « 2. Relations des autorités gouvernementales avec la société civile ».

(11) F. Bolter, *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*, *op. cit.* p. 67.

(12) Dans le catalogue de formations 2022-2023 de l'Ecole nationale de la magistrature, seules deux formations sont susceptibles de répondre aux enjeux de lutte contre la haine anti-LGBTI : une formation de cinq jours sur « discriminations et harcèlement au travail » et une formation de trois jours sur « des discriminations à la haine : juger des préjugés et de l'hostilité ». Il s'agit d'une formation généraliste qui « 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 ». F. Bolter, *ibid.*, p. 23-24.

(13) Par exemple, la chambre criminelle de la Cour de cassation a estimé que le fait de dire que « l'homosexualité est une abomination » 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 ». *Crim.*, 9 janvier 2018, pourvoi n° 18-87.540.

(14) A cet égard, et à titre d'exemple, dans le Programme national de formation des enseignants 2022-2023, une seule mesure très générale mentionne la « prévention des LGBTIphobies en milieu scolaire » et ne concerne pas les enseignants mais les « personnels d'inspection du 1^{er} et du 2nd degrés, conseillers techniques de service social infirmiers et médecins, référents violence, conseillers techniques EVS, conseillers techniques école inclusive ».

(15) Yougov, *Comment les Français réagiraient-ils au coming-out d'un membre de leur famille ? Etude menée dans huit pays européens*, septembre 2021, disponible sous : https://fr.yougov.com/international/articles/37874-comment-les-francais-reagiraient-ils-au-coming-out?redirect_from=%2Ftopics%2Finternational%2Farticles-reports%2F2021%2F09%2F01%2Fcomment-les-francais-reagiraient-ils-au-coming-out.

(16) Pour ces dernières, v. CGLPL, Avis du 6 juillet 2021 relatif à la prise en charge des personnes transgenres dans les lieux de privation de liberté.

(17) Circulaire du garde des sceaux, ministre de la justice du 4 avril 2019 relative à la lutte contre les discriminations, les propos et les comportements haineux.

(18) Voir sur ce point CNCDH, *Orientation sexuelle, identité de genre et intersexuation : de l'égalité à l'effectivité des droits*, La documentation française, 2022, p. 400-401.

(19) F. Bolter, *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*, *op. cit.* p. 35 et s.

- (20) Notamment les enquêtes « Vécu et ressenti en matière de sécurité (VRS), conduite par l'INSEE et « Violences et rapports de genre (Virage), conduite par l'INED.
- (21) SSMSI, *Note rapide n° 20 : Les atteintes « anti-LGBT+ » enregistrées par les forces de sécurité en 2021*, 16 mai 2022. Cette « note rapide » est consultable en ligne.
- (22) Art. 222-33 du code pénal. En ce sens, v. F. Bolter, *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*, *op. cit.* p. 53.
- (23) F. Bolter, *ibid.*, p. 36.
- (24) S'agissant des enquêtes de victimation en zones rurales, la principale difficulté vient de ce que les victimes peuvent porter plainte ailleurs que dans le lieu de résidence ou de commission des actes.
- (25) Circulaire du 25 novembre 2021 relative au *Déploiement des dispositifs d'accueil et d'accompagnement des victimes de violences conjugales, intrafamiliales et/ou sexuelles au sein des établissements de santé*.
- (26) Art. D. 1-3 du code de procédure pénale.
- (27) Art. D. 1-12-1 et D. 1-12-5 du code de procédure pénale.
- (28) F. Bolter, *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*, *op. cit.*, p. 90.
- (29) F. Bolter, *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*, *op. cit.*, p. 26.
- (30) *Ibid.*, p. 48-49.
- (31) *Ibid.*, p. 28.
- (32) CNCDH, *Orientation sexuelle, identité de genre et intersexuation*, *op. cit.*
- (33) F. Bolter, *op. cit.*, p. 47.
- (34) 15,4 % en 2020, certes en augmentation par rapport à 2015 (10,8 %). Cour des comptes, *La gestion des ressources humaines au coeur des difficultés de la police nationale : les enjeux structurels pour la France*, 2021.
- (35) 70,3 % en 2016, 62,6 % en 2020. V. Cour des comptes, *ibid.*
- (36) CNCDH, *Orientation sexuelle, identité de genre et intersexuation*, *op. cit.*, p. 333.
- (37) *Ibid.*, p. 334.
- (38) *Ibid.*, p. 381.
- (39) Loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique.
- (40) F. Bolter, *op. cit.*, p. 22.
- (41) Comité des droits de l'enfant, observations finales concernant le deuxième rapport périodique de l'Afrique du Sud, 27 octobre 2016 ; Comité des droits de l'enfant, Concluding observations on the combined sixth and seventh reports of France, CRC/C/FRA/CO/6-7, 2 juin 2023, § 30 b ; APCE, Promouvoir les droits humains et éliminer les discriminations à l'égard des personnes intersexes, résolution 2191 (2017), 12 octobre 2017 ; UE, Parlement européen, résolution sur les droits des personnes intersexuées, 2018/2878(RSP), 14 février 2019.
- (42) 85 % des personnes trans ont déclaré avoir subi de la transphobie. CNCDH, *Orientation sexuelle, identité de genre et intersexuation*, *op. cit.* p. 377-378.
- (43) CNCDH, *Orientation sexuelle, identité de genre et intersexuation*, *op. cit.*, recommandation prioritaire n° 4.
- (44) DGESCO, *Pour une meilleure prise en compte des questions relatives à l'identité de genre en milieu scolaire. Lignes directrices à l'attention de l'ensemble des personnels de l'éducation nationale*, 30 septembre 2021.
- (45) Voir *supra*.
- (46) CGLPL, *Avis relatif à la prise en charge des personnes transgenres dans les lieux de privation de liberté*, 6 juillet 2021,
- (47) F. Bolter, *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*, *op. cit.* p. 69.
- (48) CGLPL, *Avis relatif à la prise en charge des personnes transgenres dans les lieux de privation de liberté*, 6 juillet 2021.
- (49) CNCDH, *Orientation sexuelle, identité de genre et intersexuation*, *op. cit.*, p. 341 et s.