



Extrait

Ancrage institutionnel des thématiques LGBTI en Suisse

Mise en œuvre de la recommandation CM/REC(2010)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Irene Grohsmann

Christina Hausammann

Olga Vinogradova

Berne, le 19 février 2014*

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)

Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)

Swiss Center of Expertise in Human Rights (SCHR)

Schanzeneckstrasse 1, 3001 Bern

Telefon +41 31 631 86 55, evelyne.sturm@skmr.unibe.ch

INDEX DES AUTEURES

Irene Grohsmann

Collaboratrice scientifique, Domaine thématique politique genre

Christina Hausammann

Responsable, Domaine thématique politique genre

Olga Vinogradova

Collaboratrice scientifique, Domaine thématique politique genre

Cette étude exprime l'avis des auteurs et auteures et n'engage que le Centre suisse de compétence pour les droits humains

La version originale en allemand fait foi.

Traduction : Mme Atala Gex-Langendorf

*avec des modifications rédactionnelles en septembre/octobre 2014.

TABLE DES MATIÈRES

I. Résumé.....	1
II. Propositions pour améliorer l'ancrage institutionnel du point de vue des institutions interrogées.....	3
III. Bilan et Étapes suivantes.....	5
1. Bilan	5
2. Prochaines étapes.....	6

I. RÉSUMÉ

La présente étude traite de **l’ancrage institutionnel des besoins des minorités sexuelles en Suisse**. Elle cherche à savoir si des institutions et des commissions déjà existantes s’occupent des besoins spécifiques de ce groupe de personnes et dans quelle mesure elles le font. Cette étude se base d’une part sur un examen détaillé des **bases légales** en Suisse et du cadre juridique international et d’autre part sur une **enquête** auprès des commissions, des services spécialisés, des unités organisationnelles de la Confédération et des services cantonaux, ainsi que des institutions communales qui entrent en ligne de compte pour un ancrage institutionnel. 38 ont répondu au questionnaire qui leur a été soumis. Les réponses seront analysées dans la seconde partie de cette étude.

Jusqu’à présent, il n’existe en Suisse que peu de **bases légales spécifiques** pour assurer la protection des personnes LGBTI¹. A l’exception de certains règlements, comme la Loi sur le partenariat ou l’Ordonnance sur l’état civil, les personnes LGBTI sont protégées par des interdictions générales de discrimination au niveau national et international (par exemple des pactes de l’ONU, la CEDH, la Constitution fédérale, le CP, la LEg et le CC). Les sanctions pénales contre l’homosexualité en vigueur jusqu’en 1942, respectivement 1991, ne sont plus d’actualité.

A la différence d’autres groupes discriminés, les personnes LGBTI ne disposent en Suisse d’**aucune institution et commission spécialisée** au niveau cantonal et fédéral. Il existe certes quelques services qui traitent de la thématique LGBTI. A la différence de la problématique de la discrimination en raison du sexe, de la race ou d’un handicap, il n’y a pas d’institutions spécialisées en Suisse **mandatées explicitement pour la thématique LGBTI**.

L’inventaire des activités administratives dans le domaine LGBTI montre que les services interrogés ne traitent que rarement de questions LGBTI. Plus de la moitié d’eux ont affirmé que le sujet LGBTI ne fait au mieux qu’indirectement partie de leur champ d’activité. Peu de services seulement sont explicitement mandatés pour traiter de la thématique LGBTI. Selon leurs propres indications, la grande majorité des services qui ont rempli les questionnaires n’a effectivement affaire qu’une ou deux fois par année avec ce thème. S’occuper de questions LGBTI est plutôt un hasard qu’un traitement systématique et ciblé du sujet.

Les sept **commissions extraparlimentaires** ayant répondu à cette enquête ont majoritairement indiqué que les thématiques LGBTI ne font pas partie de leur mandat. Cependant, elles mentionnent toutes être accessoirement confrontées aux thèmes LGBTI, notamment dans les domaines suivants: «respect de la vie privée et familiale», «emploi», «formation», «santé», «sport» et «discrimination multiple». La plupart des commissions n’aborde le thème LGBTI qu’une à deux fois par année, à l’exception de la Commission fédérale pour la santé sexuelle (CFSS) qui s’occupe plus intensivement des personnes homosexuelles dans le contexte du VIH/Sida. La Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) considère que le traitement de la thématique LGBTI fait partie de son mandat et elle souhaite le remplir. Cela n’est toutefois actuellement pas possible en raison d’un manque de ressources. Des sept commissions ayant répondu à ce sondage, seule la CFSS compte des activités en relation avec les thématiques LGBTI parmi ses futures priorités. Des mesures ciblées pour sensibiliser aux préoccupations des personnes LGBTI n’existent dans aucune commission.

¹ Le terme LGBTI est une abréviation pour les différents sous-groupes au sein des minorités sexuelles, notamment des personnes «lesbian», «gay», «bisexual», «transgender» et «intersex».

Deux des trois **services fédéraux compétents** interrogés ont indiqués être confrontés aux thématiques LGBTI dans le cadre de leur travail, rarement néanmoins. Le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) a affaire chaque semaine avec des questions LGBTI et souhaiterait également s'y consacrer plus souvent, si plus de ressources étaient mises à disposition. La thématique LGBTI touche les services dans les domaines suivants: «sécurité et protection face à la violence», «emploi» et «discrimination multiple». Des programmes de sensibilisation spécialisés n'existent dans aucun des trois centres de compétence et aucune priorisation des sujets LGBTI n'est prévue à l'avenir.

Parmi les **unités organisationnelles de l'administration fédérale** qui ont participé au sondage, un tiers ne s'occupe que rarement de sujets LGBTI. Le Service de médiation pour le personnel de la Confédération et le domaine Personnel du DDPS n'ont jamais eu affaire à la thématique LGBTI durant ces dix dernières années. D'autres unités s'occupent une à deux fois par année des sujets LGBTI. La plupart des questions liées à la problématique LGBTI apparaît dans la division des maladies transmissibles de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), dans le domaine de l'asile de l'Office des migrations (ODM) et de l'Office fédéral de l'état civil, quotidiennement confrontés à de telles thématiques. Pour les unités organisationnelles concernées, les sujets qui priment sont: la «sécurité et la protection face à la violence», la «liberté d'association et de réunion», le «respect de la vie privée et familiale», la «santé», le «droit d'asile» et la «discrimination multiple». La moitié des unités organisationnelles ayant participé à l'enquête dispose de mesures spécifiques de sensibilisation pour les collaboratrices et les collaborateurs. Pour la plupart des unités organisationnelles les activités en lien avec les thématiques LGBTI ne font pas partie de leurs priorités stratégiques.

Au niveau cantonal, l'étude s'est penchée en particulier sur les bureaux de l'égalité. Ils sont majoritairement confrontés une à deux fois par année à des sujets LGBTI et affirment que la thématique LGBTI ne fait qu'indirectement partie de leur mandat, à savoir dans les situations qui concernent la Loi sur l'égalité (LEg) et donc le domaine de « l'emploi ». Toutefois, les questions se posent aussi autour des thématiques «sécurité et protection face à la violence», «respect de la vie privée et familiale», «formation» et «discrimination multiple». De nombreux bureaux interrogés indiquent qu'il leur est impossible en raison de leur mandat et/ou de ressources manquantes de s'occuper de manière plus approfondie du domaine de la discrimination en raison de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre. La plupart des centres de compétences ne prend pas de mesures de sensibilisation et les activités dans le domaine LGBTI ne font majoritairement pas partie de leurs priorités stratégiques. Dans le cadre de la Conférence suisse des déléguées à l'égalité entre femmes et hommes, un premier échange a toutefois lieu concernant la thématique LGBTI.

Au **niveau communal**, les services de l'égalité de la Ville de Zurich et le « Pôle Egalité-Diversité » de la Ville de Genève ont participé au sondage effectué dans le cadre de cette étude. Les deux centres de compétences s'occupent depuis mars 2013, respectivement septembre 2012, explicitement de l'égalité envers les personnes LGBTI et font donc partie des premiers services publics en Suisse dont les mandats comportent explicitement les thématiques «orientation sexuelle» et «identité de genre».

Les centres de compétences ayant participé à cette étude ont été priés de formuler des **propositions pour un meilleur ancrage de la thématique LGBTI** en Suisse. Ce sondage a montré que deux tiers des services interrogés ne souhaitent pas qu'une nouvelle commission LGBTI spécialisée soit créé au niveau fédéral et cantonal. Ils préfèrent **relier** cette thématique à un **service déjà existant**. Le service le plus souvent cité est le BFEG, suivi de la CFQF; le SLR a été cité à

quelques reprises. Un tiers des services se montre favorable à la **création d'un centre de compétence spécialisé LGBTI**. Cependant, la création d'un service au niveau fédéral qui soit rattaché au BFEG ou plus généralement au DFI a été le plus souvent proposée. Une proposition récurrente est la création d'un centre de compétence général de lutte contre la discrimination.

Plusieurs services ont répondu différemment à la question de savoir s'il faut davantage de **coordination**. La plupart des centres de compétence interrogés estime que **l'interconnexion avec des services déjà existants** est très importante pour les demandes concernant l'égalité entre femmes et hommes et la lutte contre la discrimination. Au niveau fédéral, **davantage de coordination** est souhaitée entre les commissions, les centres de compétence, les unités organisationnelles de la Confédération et des départements. Les services cantonaux évaluent différemment la nécessité d'une coordination renforcée. Il est difficile de définir une majorité claire sur cette question. Toutefois, la plupart des services interrogés affirme que **l'interconnexion avec des services déjà existants** s'occupant des thématiques de l'égalité entre femmes et hommes et de la lutte contre la discrimination est très importante. **La dimension transversale** de la thématique LGBTI a souvent été mise en avant. Enfin, les services consultés ont constaté qu'un lien étroit entre les **organes politiques** et les décideuses et décideurs est nécessaire et qu'il est important **d'inclure les personnes concernées** ainsi que leur expertise.

En regardant au-delà de la frontière, comme cela sera proposé à la fin de cette étude, on remarque que, malgré de grandes différences, de nombreux pays européens ont connu des progrès significatifs ces dernières années en direction d'une protection systématique contre la discrimination des personnes LGBTI. Ainsi, des plans d'action nationaux ont été élaborés ou planifiés dans de nombreux pays. L'ancrage institutionnel de la thématique est réglé de manière différente selon les pays. On distingue **quatre modèles distincts** pour l'ancrage de la problématique LGBTI: 1. Des services de lutte contre la discrimination, 2. Des services d'égalité entre femmes et hommes, 3. Des institutions pour les droits humains, 4. Des services spécialisés. En outre, il existe des services hybrides. Tous les pays consultés relèvent la nécessité de coordonner et d'échanger les informations. Dans cette étude, le cas particulier de la Belgique a été examiné, car il s'agit d'un État fédéral et plurilingue ; il peut ainsi être comparé à la Suisse.

Sur la base de cet état des lieux, des propositions émises par les services interrogés, ainsi que des expériences faites par les pays européens questionnés, cette étude conclut que la problématique des personnes LGBTI n'est que peu ancrée institutionnellement en Suisse et qu'un **besoin d'agir** s'est fait sentir dans ce domaine. La comparaison avec d'autres pays européens montre que différentes options sont envisageables. La prochaine étape pourrait prendre la forme d'un **Workshop** pour discuter **des résultats de cette étude**, présenter les différentes options et élaborer **des recommandations** avec des personnes concernées, des ONG actives dans le domaine LGBTI, des expertes et experts scientifiques, ainsi qu'avec les principaux centres de compétence de la Confédération, des cantons et des communes.

II. PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER L'ANCRAGE INSTITUTIONNEL DU POINT DE VUE DES INSTITUTIONS INTERROGÉES

Dans la seconde partie du questionnaire, les services interrogés ont été priés de formuler leurs propositions pour améliorer l'ancrage de la thématique LGBTI en Suisse. Il s'agissait de profiter des expériences pratiques des personnes travaillant avec des personnes LGBTI et d'obtenir des points de repère, afin d'estimer l'ancrage institutionnel des thématiques LGBTI en Suisse. Les

questions soulèvent la possibilité de créer une commission spécialisée LGBTI ou de rattacher les thématiques LGBTI à un service déjà existant et le besoin de plus de coordination.

A la question de savoir si, en Suisse, une nouvelle commission s'occupant en particulier des thématiques LGBTI doit être créée au niveau fédéral ou cantonal, la plupart des services interrogés (2/3) ont répondu par la négative. Ils préfèrent plutôt un rattachement à un service déjà existant:

- Le service le plus souvent évoqué est le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), notamment pour que le mandat du BFEG soit élargi en conséquence ou qu'il soit responsable en tant que «*leader*» thématique et agisse comme centre d'accueil et de coordination pour les thématiques LGBTI.
- La Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) a aussi été souvent citée. Dans ce cas également, il a été proposé que le mandat de la CFQF soit élargi ou actualisé à des questions touchant plus largement au domaine genre.
- Le Service de lutte contre le racisme (SLR) a été évoqué à quelques reprises seulement.
- L'Office fédéral de la justice et la Conférence suisse des déléguées à l'égalité entre femmes et hommes ont été évoqués une seule fois chacun.
- Une réorganisation des services déjà en place s'occupant de la discrimination a été proposée, afin de créer un seul service de lutte contre la discrimination: «*Pourquoi ne pas regrouper la lutte contre les discriminations au niveau fédéral en une seule entité?*²»

Les deux services les plus fréquemment cités indiquent quant à eux être disposés à traiter la thématique LGBTI. Ils expliquent toutefois que cela n'est présentement pas possible avec les ressources actuelles.

Certains services questionnés affirment aussi que la thématique LGBTI devrait être ancrée au niveau fédéral et aussi cantonal. Des services devraient être créés impérativement dans les cantons et les grandes communes qui ne disposent pas encore d'institutions étatiques compétentes dans le domaine genre.

Un tiers des services interrogés soutient la création d'un centre de compétence spécialisé dans le domaine LGBTI. Là aussi, la majorité voit la possibilité de l'intégrer au BFEG :

- La création d'un service compétent au niveau fédéral, qui serait intégré au BFEG est le plus souvent proposé.
- De manière plus générale et moins fréquemment, la création d'un service compétent au niveau fédéral au sein du Département fédéral de l'intérieur a été suggérée. Certains avis pourraient envisager que ce service assure également la coordination d'autres services dans le domaine LGBTI.
- La proposition de créer un service général de lutte contre la discrimination (y compris une loi contre la discrimination) a été souvent présentée: «*Wir halten den Schutz vor Diskriminierung von LGBTI-Personen als für zu wichtig, um einer bestehenden Kommission irgendwie angehängt zu werden. Das Thema braucht Visibilität, ein eigenständiges Monitoring und Kampagnen.*³»

² Citation tirée du questionnaire n° 35.

³ Citation tirée du questionnaire n° 4.

- L'attribution de la thématique à une institution indépendante pour les droits humains n'a été proposée qu'une seule fois. La raison pourrait tenir au fait que la Suisse ne dispose que depuis peu d'un projet pilote dans le cadre d'une première variante d'une institution pour les droits humains.

Pour la majorité des services interrogés, l'interconnexion avec des services déjà existants s'occupant de thématiques d'égalité entre femmes et hommes et de lutte contre la discrimination est très importante. La possibilité que le BFEG agisse comme point de convergence («lead») a été également en partie mentionné. La dimension transversale de la thématique est souvent mise en avant et on remarque l'importance d'une relation étroite avec les organes politiques et avec les décideuses et décideurs, et que les personnes concernées soient intégrés au processus, tout comme leurs connaissances.

Une majorité claire des services interrogés plaide pour la nécessité d'une coordination renforcée au niveau fédéral entre les commissions, les services compétents, les unités organisationnelles de la Confédération et des Départements.

Les services cantonaux répondent différemment au besoin de plus de coordination, sans qu'une majorité claire ne se dégage. La moitié des services interrogés estime qu'une coordination renforcée entre les différentes autorités cantonales et aussi avec les Départements fédéraux n'est pas nécessaire. Il a été constaté en partie que la coordination dans le cadre de la Conférence suisse des déléguées à l'égalité entre femmes et hommes fonctionne bien et qu'au moins un premier échange sur la thématique LGBTI a déjà eu lieu au niveau cantonal.

L'autre moitié des services cantonaux interrogés réclame davantage de coordination. Un service explique que le sujet LGBTI est étroitement lié à l'égalité entre femmes et hommes et que les bureaux cantonaux de l'égalité doivent pour cette raison également s'occuper des thématiques LGBTI.

III. BILAN ET ÉTAPES SUIVANTES

1. Bilan

Les commissions internationales des droits humains et surtout le Conseil de l'Europe ont signalé de manière claire la nécessité d'agir contre la discrimination en raison de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre. Les droits humains doivent effectivement être garantis pour tous les êtres humains. La Suisse doit donc ainsi prendre en compte la situation juridique et réelle des personnes LGBTI, collecter des données et identifier les lacunes en matière de protection des droits humains. En tant que membre du Conseil de l'Europe, elle doit suivre la recommandation du Comité des ministres du 31 mars 2010⁴ et prendre, respectivement proposer, des mesures visant à l'amélioration de la protection des droits humains.

La présente étude montre que la Suisse ne satisfait pas encore aux exigences du Conseil de l'Europe, notamment sur quatre niveaux:

Premièrement, la Suisse dispose de peu de règlements juridiques explicites pour la protection des personnes LGBTI.

⁴ Recommandation CM/Rec(2010)5 du 31 mars 2010.

Deuxièmement, il n'existe pas de service spécialisé dans le domaine LGBTI tant au niveau fédéral que cantonal. Seuls de rares centres de coordination spécialisés existent au niveau communal, comme par exemple en Ville de Zurich. A l'heure actuelle en Suisse, la thématique LGBTI est principalement traitée par des ONG.

Troisièmement, en identifiant 77 services s'occupant potentiellement de la thématique LGBTI, il est apparu que les bases nécessaires existeraient déjà pour beaucoup d'institutions. L'étude a montré que de nombreux services ayant répondu à nos questionnaires sont effectivement confrontés de temps à autre à la thématique LGBTI et ce souvent sans qu'un mandat explicite pour le traitement de cette thématique ait été défini.

Ainsi les commissions extraparlimentaires déjà existantes, les services compétents, les unités organisationnelles et les bureaux de l'égalité se sont peut-être interrogés sur la situation des personnes LGBTI, sans qu'il ne s'agisse d'une thématique prioritaire. Des moyens ne sont pas mis à disposition et les collaboratrices et collaborateurs n'y sont en règle générale pas sensibilisés. D'éventuels efforts de la part de l'État dans le domaine LGBTI ne sont en plus pas coordonnés.

Quatrièmement, la Suisse manque encore et toujours de données sur les personnes LGBTI. Bien que des estimations partent du principe que 10% de la population suisse est formée d'homosexuels, de bisexuels, de transgenres ou d'intersexes, il n'y a pas encore de statistiques officielles et peu d'études ont déjà été réalisées.

Au centre d'une mise en œuvre de la recommandation du Comité des ministres devraient se trouver une adaptation des bases légales, un meilleur ancrage institutionnel de la thématique LGBTI, une sensibilisation accrue, ainsi qu'une intensification des études.

2. Prochaines étapes

Pour la suite, le CSDH propose de discuter des résultats de cette étude et d'élaborer des recommandations lors d'un Workshop. Pour ce faire, il conviendrait d'inviter des représentantes et des représentants des services interrogés dans cette étude, des représentantes et représentants d'ONG, des personnes concernées, ainsi que des représentantes et de représentants de la science.