



Berne, le 22 juin 2022

Collecter des données sur les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, en couvrant les discriminations multiples

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat Reynard 16.3961
du 08.12.2016



Table des matières

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Contexte | 3 |
| 1.1 | Postulat Reynard..... | 3 |
| 1.2 | Mandat à l'intention du Centre suisse de compétence pour les droits humains .. | 3 |
| 2 | Résultats de l'étude de faisabilité | 4 |
| 2.1 | Objectifs de l'étude faisabilité | 4 |
| 2.2 | Défis de la collecte de données | 4 |
| 2.3 | Possibilités de collecte de données | 5 |
| 2.3.1 | Enquêtes standardisées | 5 |
| 2.3.2 | Statistiques socio-économiques | 6 |
| 2.3.3 | Relevé des signalements de discriminations multiples | 7 |
| 2.3.4 | Statistiques policières et judiciaires | 7 |
| 2.3.5 | Études qualitatives | 8 |
| 2.4 | Conclusions de l'étude de faisabilité et recommandations | 8 |
| 3 | Exemples d'études et de stratégies venant de l'UE, d'Allemagne, d'Autriche et d'Espagne | 9 |
| 4 | Développements aux niveaux cantonal et communal | 10 |
| 5 | Interventions parlementaires au niveau fédéral | 11 |
| 6 | Position du Conseil fédéral | 12 |
| 6.1 | Généralités..... | 12 |
| 6.2 | Conclusions..... | 13 |

1 Contexte

1.1 Postulat Reynard

Le présent rapport répond au postulat déposé le 8 décembre 2016 par le conseiller national Mathias Reynard et intitulé « Collecter des données sur les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, en couvrant les discriminations multiples ».

Ce postulat charge le Conseil fédéral « d'examiner la possibilité de collecter des données sur les discriminations dans le domaine LGBTI et, dans ce cadre, de relever également des données sur les discriminations multiples ».

Il est motivé comme suit : « La discrimination multiple est la résultante de plusieurs discriminations fondées sur divers critères tels que l'âge, le sexe, la religion, la nationalité, l'orientation sexuelle ou encore la couleur de peau, qui s'additionnent ou s'entrecroisent. L'addition ou l'intersection de plusieurs caractéristiques en même temps fragilisent plus fortement les personnes qui en sont victimes. La question de la discrimination multiple est très peu abordée par les autorités d'application du droit, les ministères publics ainsi que les organismes publics chargés de lutter contre les discriminations. Il apparaît que ces autorités ne sont pas suffisamment sensibilisées à cette problématique. Or, la sensibilisation repose généralement sur la disponibilité de données relatives à la discrimination. En plus de ce déficit, il est avéré qu'il existe un manque particulièrement criant de données relatives à la discrimination des LGBTI. Dans son rapport du 25 mai 2016 en réponse au postulat Naef 12.3543 et dans sa réponse à l'interpellation 16.3679, le Conseil fédéral a lui-même reconnu cette lacune, qu'il importe de combler. En effet, cela permettrait de disposer de données récentes sur les cas de discriminations dans la communauté LGBTI tout en examinant l'existence de discriminations multiples. Une telle collecte permettrait d'accélérer la sensibilisation des autorités d'application et représenterait un premier pas pour combler les lacunes du système suisse de lutte contre les discriminations relevées par le Centre de compétence pour les droits humains (CSDH) dans son rapport de juin 2015. »

Le Conseil fédéral a proposé l'acceptation du postulat en date du 22 février 2017, vu qu'il avait déjà explicitement annoncé dans son rapport [Le droit à la protection contre la discrimination](#) du 25 mai 2016 (en réponse au [postulat Naef](#) 12.3543) qu'il allait examiner s'il était possible de collecter des données concernant les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, et si oui comment.

Le Conseil national a adopté le postulat Reynard le 1^{er} juin 2017.

1.2 Mandat à l'intention du Centre suisse de compétence pour les droits humains

Dès le printemps 2017, le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) a été chargé, sur la base du rapport susmentionné du Conseil fédéral en réponse au postulat Naef, de procéder à une étude de faisabilité concernant la possibilité de collecter des données dans le domaine LGBTI et au sujet des discriminations multiples. En raison de changements au sein de l'effectif du Centre interdisciplinaire pour la recherche en études genre (Interdisziplinäres Zentrum für Geschlechterforschung ; IZFG) de l'Université de Berne, qui s'est dit intéressé par ce mandat du CSDH¹, le projet n'a toutefois pu démarrer que trois ans plus tard.

¹ Le sujet des discriminations multiples s'inscrit dans les problématiques du domaine de la politique du genre, lequel est couvert par l'IZFG de l'Université de Berne : <https://www.skmr.ch/frz/domaines/genre/index.html> (traitement des discriminations multiples ou indirectes basées sur le genre ou l'orientation sexuelle).

Collecter des données sur les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, en couvrant les discriminations multiples

Le CSDH a soumis ses résultats à l'OFJ dans un rapport du 30 novembre 2020 « Mehrfachdiskriminierung von LGBTI-Personen. Eine Machbarkeitsstudie zur Datenerhebung » (discriminations multiples des personnes LGBTI. Une étude de faisabilité concernant la collecte de données).

2 Résultats de l'étude de faisabilité

2.1 Objectifs de l'étude faisabilité

L'objectif de l'étude de faisabilité était de vérifier les possibilités de collecte de données sur les discriminations et spécifiquement celles contre les personnes LGBTI ainsi que de démontrer les avantages et les inconvénients des différentes méthodes pour relever des données supplémentaires. À cet effet, les auteures de l'étude sont parties des deux questionnements suivants :

- existe-t-il déjà des projets et des stratégies en Suisse pour recueillir des données sur les discriminations des personnes LGBTI et les analyser?
- comment améliorer la disponibilité des données en Suisse ? quelles méthodes entrent en ligne de compte pour prélever des données concernant les discriminations multiples dont sont victimes les personnes LGBTI, quelle est leur utilité et quels sont leurs avantages et inconvénients ?

Les auteures ont commencé par examiner s'il existait déjà des initiatives visant à collecter des données sur les discriminations multiples des personnes LGBTI en Suisse. Elles ont démontré la complexité de ces discriminations et les défis qui en découlent pour la collecte de données. Elles ont analysé différentes méthodes de collecte de données et ont mené une réflexion sur la manière d'améliorer la disponibilité des données. Elles se sont appuyées sur des normes et des stratégies internationales à titre de comparaison et ont mené des vidéo-conférences avec des spécialistes issus d'organisations de conseil et des milieux des sciences sociales et du droit.

2.2 Défis de la collecte de données

Il n'existe pour l'heure que très peu de données et de résultats de recherches sur les discriminations multiples en Suisse. Ainsi qu'il a déjà été relevé dans le rapport « Le droit à la protection contre la discrimination », il n'existe pas suffisamment de données concernant les différents types de discrimination, en particulier dans le domaine des personnes LGBTI.²

Au nombre des défis de la collecte de données, il y a le fait que la discrimination des personnes LGBTI³ se présente *sous différentes formes* (discriminations directes, indirectes, structurelles, institutionnelles) et qu'elle a des *effets variables* (dus à des caractéristiques qui sont attribuées aux personnes concernées, mais que celles-ci perçoivent comme inadaptees). En outre, ces discriminations peuvent avoir lieu dans *différents domaines de la vie* (travail, école, transports publics, sphère privée).

Un autre problème réside dans la *catégorisation* lors de la collecte des données. Le recours à des catégories est indispensable pour un relevé quantitatif standardisé, mais renferme aussi un risque de stéréotypage discriminatoire et de simplification. Il faut néanmoins des données

² Rapport du Conseil fédéral du 25 mai 2016 sur la protection contre la discrimination, ch. 4.3.5.

³ L'abréviation LGBTI vient de l'anglais, lesbian, gay, bisexual, trans and inter (lesbienne, gay, bisexuel, transgenre et intersexué). L, G et B sont des expressions de l'orientation sexuelle. Les personnes T ont une identité de genre qui ne correspond pas au sexe qui leur a été attribué à la naissance. Les personnes I présentent des variations de genre (corps dont les caractéristiques biologiques ne correspondent pas ou partiellement aux catégories binaires « féminin » et « masculin »). Le rapport se réfère ponctuellement à d'autres variantes de cette abréviation.

Collecter des données sur les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, en couvrant les discriminations multiples

statistiques pour rendre visible et prouver le degré de discrimination dont sont victimes les personnes LGBTI et les éventuelles discriminations multiples.

Collecter des données à ce sujet est très complexe, notamment aussi parce que le public n'a que trop peu conscience de cette problématique et n'est par conséquent pas assez sensibilisé.

Il y a discriminations multiples⁴ lorsque qu'une personne subit des inégalités de traitement ou des discriminations sur la base de plusieurs caractéristiques simultanément (par ex. identité de genre, orientation sexuelle, âge, couleur de peau, religion). Les personnes LGBTI peuvent être touchées lorsqu'elles sont discriminées non seulement en raison de l'une des caractéristiques LGBTI (orientation sexuelle, identité de genre, variations sexuelles), mais aussi d'une ou plusieurs autres (par ex. âge, origine, couleur de peau, langue, sexe, religion). Elles sont particulièrement exposées à la discrimination, car elles peuvent la subir simultanément pour plusieurs raisons.

Dans la législation et dans l'application du droit, l'accent est généralement placé sur un seul motif de discrimination. Ainsi, dans la loi du 24 mars 1995 sur l'égalité (LEg)⁵, l'accent est mis sur la caractéristique du sexe (binaire), tandis que dans la loi du 13 décembre 2002 sur l'égalité pour les handicapés (LHand)⁶, il est mis sur les particularités des personnes handicapées. Les différents services de consultation et organisations se sont habituellement spécialisés sur un type de discrimination et ont réuni un grand savoir-faire dans leur domaine particulier. Les discriminations multiples ne sont guère prises en considération en tant que telles, bien que dans la réalité les discriminations ne soient pas toujours liées à un seul motif.

En Suisse, il n'existe pratiquement pas de données concernant les discriminations multiples. Or il faut disposer d'informations pour mieux comprendre ce phénomène et pour permettre aux services qui s'occupent de discriminations d'être sensibilisés au problème des discriminations multiples. Il faut en effet rendre visible la situation des personnes affectées par des discriminations multiples à l'aide de données qui ont été évaluées. C'est la condition pour pouvoir mieux les protéger.

2.3 Possibilités de collecte de données

2.3.1 Enquêtes standardisées

Les enquêtes standardisées permettent de collecter des *données quantitatives*. La composante subjective se trouve en l'occurrence au premier plan, à savoir que ces enquêtes permettent de déterminer si et comment une personne ressent une discrimination donnée. Les questions peuvent être posées par écrit, par téléphone ou dans une interview (en présentiel ou en ligne).

Ce type d'enquête peut fournir d'importantes informations sur les atteintes subies, les réactions, les conséquences psychologiques et les stratégies de gestion⁷. Les questionnaires doivent toutefois être conçus de manière très précise afin que les personnes interrogées puissent bel et bien mettre en évidence les discriminations multiples qu'elles ont vécues. Il faut pour ce faire que ce phénomène soit connu et qu'il puisse être délimité par rapport à

⁴ « Discriminations multiples » est utilisé ici comme terme générique. La subdivision en « discrimination additive », « discrimination amplificatrice » et « discrimination intersectionnelle » n'est pas déterminante pour décrire la réalité sociétale (voir étude de faisabilité, ch. II 1).

⁵ RS 151.1

⁶ RS 151.3

⁷ Étude de faisabilité, ch. IV 1.2

Collecter des données sur les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, en couvrant les discriminations multiples

d'autres faits, tels que les insultes, les injures ou les violences physiques qui n'ont rien à voir avec la discrimination. En outre, un ressenti subjectif de discrimination ne doit pas automatiquement être qualifié de discrimination et, inversement, les personnes touchées ne ressentent pas forcément comme telle une discrimination effective, d'où la grande difficulté à cerner le phénomène des discriminations multiples à l'aide d'une enquête standardisée. L'avantage de ce type d'enquête réside surtout dans le fait qu'il est possible d'interroger un très grand nombre de personnes avec une charge de travail relativement modeste.

À ce jour, aucune enquête n'a été réalisée en Suisse au sujet des discriminations multiples, ni de manière générale, ni spécifiquement à l'encontre des personnes LGBTI. Il existe toutefois deux *enquêtes représentatives*, par le biais desquelles les expériences de discrimination dans la population générale sont relevées périodiquement.

- *L'enquête sur le vivre ensemble en Suisse*, réalisée tous les deux ans depuis 2016⁸, réunit des informations sur la cohabitation des différents groupes vivant actuellement dans le pays et sur les défis qui en découlent. Les questions portent également sur la discrimination vécue, sur les motifs de celle-ci et sur les situations dans lesquelles la discrimination a été vécue. Les analyses des discriminations des personnes LGBTI ne sont toutefois possibles que de façon très restreinte, car elles ne peuvent indiquer que l'orientation sexuelle comme motif de discrimination lié au sexe. Le phénomène des discriminations multiples peut être pris en compte, car il est possible d'indiquer plusieurs autres motifs (âge, nationalité, religion, handicap, etc.). Dans les résultats publiés, le nombre de motifs de discrimination que les personnes mentionnent est précisé. Durant la période 2016 à 2020, une moyenne de deux motifs de discrimination a été indiquée. L'échantillon est toutefois trop petit pour obtenir des informations sur les personnes qui mentionnent plusieurs motifs.
- *L'enquête suisse sur la santé* est une enquête à l'échelle nationale réalisée tous les cinq ans depuis 1992. Elle fournit des informations sur l'état de santé de la population, les conséquences de maladies et la sollicitation du système de santé. Les participants doivent indiquer s'ils ont subi des discriminations au travail au cours des 12 mois écoulés et, si oui, pour quel motif. Les questions ne portent toutefois pas sur la discrimination pour des raisons d'orientation sexuelle ou d'identité de genre. En conséquence, il n'est pas possible actuellement d'analyser les discriminations multiples dont sont victimes les personnes LGBTI.

Le *Swiss LGBTIQ+Survey* est une enquête qui a été menée pour la première fois en 2019. Il s'agit de la plus grande étude menée jusqu'ici en Suisse mettant l'accent sur les personnes LGBTIQ⁹. Un questionnaire standardisé a permis de poser des questions sur l'acceptation des personnes LGBTIQ et sur la discrimination et l'inégalité structurelle qu'elles subissent. Il n'en reste pas moins que les auteurs de l'étude considèrent qu'elle n'est pas représentative de l'ensemble de la population suisse.

2.3.2 Statistiques socio-économiques

Les statistiques socio-économiques consistent à relever des données quantitatives, par le biais d'enquêtes régulières auprès de personnes, de ménages et d'entreprises. Elles offrent la possibilité d'examiner différents groupes sur la base de caractéristiques choisies et de déterminer les structures qui sous-tendent les inégalités au sein de la population, tout comme l'influence de différents facteurs, et de mettre en évidence les discriminations structurelles.

⁸ Grâce au sondage pilote de l'OFS, il existe depuis 2010 des données concernant les expériences de discrimination.

⁹ Cette enquête a été réitérée en 2020 et en 2021 sous le nom « Panel suisse LGBTIQ+ », et il est prévu de la répéter annuellement (swiss-lgbtq-panel.ch).

Collecter des données sur les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, en couvrant les discriminations multiples

Toutefois, la pertinence des statistiques socio-économiques n'est pas très grande en rapport avec le phénomène des discriminations multiples. Les cas de discriminations multiples n'influencent généralement pas sur le statut socio-économique d'une personne et ne sont par conséquent pas visibles dans ces statistiques. Qui plus est, les personnes LGBTI ne sont pas identifiables dans la plupart des statistiques publiques, car les caractéristiques pertinentes ne sont pas prises en compte.

Les études socio-économiques comprennent l'*enquête suisse sur la structure des salaires (ESS)* et l'*enquête suisse sur la population active (ESPA)*. Les spécificités des personnes LGBTI ne sont toutefois incluses dans aucune de ces études.

2.3.3 Relevé des signalements de discriminations multiples

Les données qui sont collectées en rapport avec des signalements de discrimination reposent sur la perception subjective des personnes concernées, tant qu'aucun jugement exécutoire n'a été prononcé. Ce type de données peut provenir de portails de notification anonyme en ligne ou de statistiques des services spécialisés et des organisations non gouvernementales. L'avantage de ces statistiques réside dans le fait que la collecte des données est très simple. On dispose ainsi d'un plus grand nombre d'informations que dans les statistiques judiciaires¹⁰. Cependant, une notification en ligne ou l'obtention de conseils demande certains efforts, si bien que tous les cas n'apparaissent pas dans les statistiques. En outre, les personnes touchées et celles chargées du conseil ne sont souvent pas sensibilisées au problème des discriminations multiples ; de nombreux cas ne sont dès lors probablement pas identifiés.

La *LGBT+Helpline* a été créée en 2016 par Pink Cross en collaboration avec différentes organisations partenaires pour l'annonce des incidents à caractère homophobe, biphobe et transphobe. Les victimes peuvent saisir elles-mêmes ces incidents à l'aide d'un formulaire standardisé. Des questions sont posées également au sujet des discriminations multiples. En 2020, 61 attaques et discriminations anti-LGBTQ ont été enregistrées¹¹. On soupçonne toutefois qu'un très grand nombre de cas ne sont pas notifiés.

2.3.4 Statistiques policières et judiciaires

Les statistiques policières et judiciaires comprennent des données concernant des incidents de discrimination qui ont été annoncés, qui ont été saisis par la police, qui sont portés devant un tribunal et qui sont reconnus comme discriminatoires par la justice. Elles constituent une source de données importante et objective pour prouver des discriminations, notamment multiples. Leur valeur informative est toutefois très restreinte puisque, pour diverses raisons¹², seuls peu de cas de discrimination liée à l'orientation sexuelle ou à l'identité de genre sont dénoncés et portés devant un tribunal.

Ces chiffres proviennent de la *statistique policière de la criminalité (SPC)* et de la *statistique des condamnations pénales (SUS)*. La Confédération examine, en collaboration avec les cantons, quelles possibilités existent pour améliorer la collecte des données relatives aux crimes de haine liés à l'orientation sexuelle, à l'identité de genre, à l'expression de l'identité de genre ou aux caractéristiques sexuelles, par exemple en la rendant obligatoire pour

¹⁰ En 2018, seuls 19 % des cas signalés à la LGBT+Helpline ont été enregistrés par la police. Ce pourcentage a légèrement augmenté en 2020 (19,6 %).

¹¹ Rapport du 17 mai 2021 sur le monitoring de la discrimination et de la violence anti-LGBTQ en Suisse : [Crimes de haine contre les personnes LGBTQ \(pinkcross.ch\)](https://www.pinkcross.ch/fr/rapport-sur-le-monitoring-de-la-discrimination-et-de-la-violence-anti-lgbtq-en-suisse).

¹² Au nombre de ces raisons : non-reconnaissance de la discrimination, renonciation consciente à la dénonciation, obstacles procéduraux.

Collecter des données sur les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, en couvrant les discriminations multiples

tous les cantons, en la rendant plus efficace et en l'uniformisant. À cet effet, fedpol a mis à la disposition de l'Office fédéral de la statistique (OFS) en 2020 de nouveaux codes RIPOL pour l'art. 261^{bis} CP. L'OFS sera ainsi en mesure de publier de premiers résultats dès que la qualité des données sera suffisante et que tous les cantons pourront livrer des données uniformes. Les actes discriminatoires contre des personnes intersexe et transgenre ne sont toutefois pas enregistrés. Les analyses concernant des discriminations multiples ne sont pas non plus possibles. Il en va de même de la SUS.

La base de données « *Entscheide nach Gleichstellungsgesetz* » (décisions selon la loi sur l'égalité) recense tous les cas des cantons alémaniques liés à la loi sur l'égalité ; actuellement, on y trouve 16 cas concernant l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.

2.3.5 Études qualitatives

À la différence des études quantitatives, les études qualitatives contiennent des jeux de données relativement modestes, qui ont été réunis sur la base d'interviews, d'exemples concrets et de discussions. Elles enregistrent des vues subjectives (expériences de victimes, schémas de pensée et motifs des auteurs des actes). La récolte de données qualitatives est très complexe et requiert beaucoup de temps, non seulement en ce qui concerne la définition des questions et la mise au point des interviews, mais aussi la recherche de personnes à interroger. Le peu de données ne permet pas d'obtenir des résultats représentatifs.

À ce jour, il n'existe pas en Suisse d'études qualitatives globales sur la discrimination des personnes LGBTI et les discriminations multiples.

2.4 Conclusions de l'étude de faisabilité et recommandations

L'étude de faisabilité a présenté cinq méthodes de collecte des données concernant les discriminations et les discriminations multiples de personnes LGBTI, en indiquant les points forts et les faiblesses de chacune.

Il en est ressorti qu'aucune des méthodes envisagées ne suffisait à elle seule à recenser les discriminations (multiples) subies par les personnes LGBTI. Un élément qui vient encore compliquer la situation est que le phénomène des discriminations multiples est non seulement très complexe, mais aussi difficile à comprendre pour les personnes touchées, les centres de consultation et les autorités appliquant le droit.

Les auteures de l'étude de faisabilité recommandent par conséquent

- de *combiner* différentes méthodes de collecte des données,
- en recourant à des approches et des méthodes de *différentes disciplines*,
- d'intégrer des *méthodes de recherche participatives* et
- de prendre en compte dans le processus de recherche l'*expertise des personnes touchées et de celles chargées du conseil*.

Elles sont d'avis que certaines sources de données pourraient être complétées et améliorées, de manière à inclure les discriminations multiples. Cela pourrait se faire par le biais d'enquêtes à large échelle et de l'enregistrement systématique des incidents subis. Il faudrait toutefois des recherches additionnelles afin de mieux comprendre et évaluer le phénomène complexe des discriminations multiples. À cet égard, il faut noter que le choix des questions

Collecter des données sur les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, en couvrant les discriminations multiples

de recherche est déterminant pour définir le type de données requis, les méthodes à appliquer et le moyen de les combiner dans une approche pragmatique, cohérente et synergique, à la fois pluriméthodique et pluridisciplinaire¹³.

3 Exemples d'études et de stratégies venant de l'UE, d'Allemagne, d'Autriche et d'Espagne

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a mené une étude en 2010 sur l'homophobie et la discrimination en raison de l'identité sexuelle ou de genre, qu'elle a actualisée en 2015¹⁴. À cet effet, des données sur les crimes de haine et les discriminations dont sont victimes des lesbiennes, des gays, des bisexuels et des personnes trans ont été collectées. Les discriminations multiples des personnes LGBTI ont également été examinées à cette occasion, l'accent étant mis sur le handicap, les minorités ethniques et l'âge. La FRA a procédé à une nouvelle enquête en 2019¹⁵.

La Commission de l'Union européenne a adopté en novembre 2020 une « stratégie en faveur de l'égalité des personnes LGBTIQ 2020-2025 »¹⁶. Dans cette première stratégie, la Commission se penche sur les inégalités et les défis auxquels les personnes LGBTIQ sont confrontées. Elle a mis l'accent sur la variété des besoins des personnes LGBTIQ, sur les personnes les plus vulnérables, notamment celles qui sont exposées à la discrimination intersectionnelle, et sur les personnes trans, non binaires et intersexuelles, qui font partie des groupes les moins bien acceptés dans la société et qui sont d'une manière générale plus discriminés que d'autres et victimes de plus de violences que les membres des autres communautés LGBTI. La stratégie repose sur quatre piliers : lutter contre la discrimination à l'encontre des personnes LGBTIQ, assurer leur sécurité, bâtir des sociétés inclusives à leur égard et mener le combat pour l'égalité en leur faveur dans le monde. Les États membres sont invités à développer leurs propres plans d'action afin de mieux protéger ces personnes contre la discrimination et de mettre en œuvre des mesures pour promouvoir l'égalité des personnes LGBTIQ dans les domaines relevant de leur compétence. La Commission européenne va surveiller régulièrement l'application des mesures prônées dans la stratégie et présentera, en 2023, un bilan intermédiaire.

L'Allemagne tient une statistique sur les crimes de haine¹⁷. Le motif « sexe / identité sexuelle » a été ajouté au début de 2020. Il existe une étude un peu plus ancienne sur les expériences de discrimination des LGBTI (« Gewalt- und (Mehrfach-) Diskriminierungserfahrung von lesbischen, bisexuellen Frauen und Transmenschen »¹⁸), qui s'est appuyée sur une enquête standardisée et quelques interviews qualitatives ainsi que des discussions avec des groupes cibles. Le questionnaire étant très complexe en raison des nombreuses options à choix, de nombreux participants ne l'ont pas rempli entièrement. Une étude un peu plus ré-

¹³ Étude de faisabilité, p 26.

¹⁴ « Protection contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre et les caractéristiques sexuelles dans l'UE – Analyse juridique comparative - Mise à jour 2015 ».

¹⁵ [A long way to go for LGBTI equality | European Union Agency for Fundamental Rights \(europa.eu\)](#) (EU-LGBTI II – Un long chemin à parcourir avant l'égalité pour les LGBTI), 14 mai 2020.

¹⁶ Communication de la Commission : Union de l'égalité : stratégie en faveur de l'égalité des personnes LGBTIQ 2020-2025 ([stratégie 2020-2025](#)).

¹⁷ [pmk-2020-hasskriminalitaet.pdf;jsessionid=2AF29544F5E9F78B9439D1A31EE20DE0.1_cid287 \(bund.de\)](#)

¹⁸ Lesmigras, « ...Nicht so greifbar und doch real ». Eine quantitative und qualitative Studie zu Gewalt- und (Mehrfach-) Diskriminierungserfahrungen von lesbischen, bisexuellen Frauen und Trans in Deutschland, 2012, Berlin, Antigewalt- und Antidiskriminierungsbereich der Lesbenberatung Berlin.

Collecter des données sur les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, en couvrant les discriminations multiples

cente (2018) sur les expériences de discrimination liées à l'identité sexuelle (« Diskriminierungserfahrung anhand der sexuellen Identität »¹⁹) a été réalisée sur mandat du Bureau fédéral de lutte contre la discrimination. Elle repose sur une enquête standardisée non représentative auprès de personnes touchées, des enquêtes standardisées représentatives dans la population germanophone ainsi que sur les données relatives aux signalements effectués auprès du bureau de lutte contre la discrimination concernant des discriminations subies en raison de l'identité sexuelle. Pour préciser les résultats quantitatifs, des interviews qualitatives ont été menées avec des personnes touchées et des spécialistes.

En Autriche, une enquête a été réalisée sur mandat du bureau viennois pour les modes de vie homosexuels et transgenre (Wiener Antidiskriminierungsstelle für gleichgeschlechtliche und transgender Lebensweisen [WASSt]) ; le questionnaire a été conçu par le WASSt, en collaboration avec des chercheurs des communautés lesbienne, gay et transgenre²⁰. Un total de 3161 participants ont pris part à l'enquête relative aux conditions de vie, à l'outing, aux expériences de discrimination, à la santé et à la satisfaction concernant les offres de la ville. Environ un tiers des personnes interrogées ont indiqué dans cette étude de 2015 avoir été victimes de violences et / ou de discriminations au cours des 12 mois écoulés. Selon cette étude, environ 1 % des cas sont signalés. L'Autriche débat des possibilités d'améliorer la collecte, l'évaluation et la publication des données à ce sujet. Il est prévu de recenser notamment les violences motivées par la haine en raison du sexe ou de l'orientation sexuelle.

Une étude espagnole²¹ datant de 2017 s'est intéressée aux discriminations multiples, en s'appliquant à la mesurer à l'aide de méthodes de collecte particulières. Plusieurs méthodes ont été comparées, notamment les entretiens en personne et les questionnaires. Il a été constaté que le fait de remplir soi-même des questionnaires favorisait la déclaration d'attitudes discriminatoires ou d'expériences personnelles de discrimination. Par ailleurs, les participant·e·s ayant un niveau d'éducation élevé ont répondu plus souvent à des questions concernant leurs perceptions et leurs expériences.

4 Développements aux niveaux cantonal et communal

À l'occasion de la Journée internationale de lutte contre l'homophobie et la transphobie du 17 mai 2019, des interventions ont été déposées dans 13 cantons, sous la coordination des associations faitières des organisations gays, lesbiennes et trans, afin que soient recensés les crimes de haine contre des personnes LGBTI. Le canton de Fribourg par exemple tient depuis 2020 une statistique sur les crimes de haine. Dans le canton du Valais par contre, un postulat a été rejeté récemment, qui exigeait que la police valaisanne tienne une statistique sur les violences subies par des personnes LGBTIQ+.

Au niveau communal, la police municipale zurichoise enregistre depuis janvier 2021 les attaques motivées par l'orientation sexuelle de la victime. Le recensement des crimes de haine doit fournir de précieux éléments sur la manière de lutter contre la violence homophobe et transphobe dans l'espace public. À fin avril 2021, une vingtaine de crimes de haine avaient été enregistrés, dont la moitié concernaient des homosexuels.

¹⁹ Kalkum Dorina/Otto Magdalena, Diskriminierungserfahrungen in Deutschland anhand der sexuellen Identität. Ergebnisse einer quantitativen Betroffenenbefragung und qualitative Interviews, 2017, Berlin.

²⁰ 2015 : « Queer in Wien - Lebenssituation von Lesben, Schwulen, Bisexuellen, Transgender-Personen und Intersexuellen (LGBTIs) ».

²¹ D'Ancona, Angeles Cea (2017) Measuring multiple discrimination through a survey-based Methodology, Social Science Research, Departamento de Sociología IV, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid : <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0049089X1630610X>. Voir aussi M^a Angeles Cea D'Ancona, Miguel S Valles Martínez, Multiple Discrimination : From Perceptions and Experiences to Proposals for Anti-Discrimination Policies, 2020.

Collecter des données sur les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, en couvrant les discriminations multiples

Un rapport de 2021 établi dans le canton du Valais indique que les personnes LGBTI sont globalement en moins bonne santé que le reste de la population²². C'est pourquoi le gouvernement valaisan prévoit de mener une campagne contre l'homophobie et la transphobie et de créer à l'Office cantonal de l'égalité et de la famille un nouveau poste à mi-temps consacré au thème LGBTI. Il existe déjà de tels postes dans les cantons de Genève et de Vaud. Le canton de Bâle-Ville, lui, en débat actuellement.

Au début de 2022, une motion a été rejetée dans le canton du Valais, qui demandait que la constitution cantonale soit complétée par une interdiction de la discrimination liée à l'orientation sexuelle ou à l'identité de genre.

La Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse prévoit de mener durant le premier semestre 2022, en collaboration avec l'Université de St-Gall, une enquête de grande envergure. L'idée initiale était de mener un sondage sur les crimes de haine. Il a toutefois fallu se rendre à l'évidence qu'elle ne permettrait pas d'atteindre le but recherché. Pour tirer des conclusions représentatives, il faudrait interroger un très grand groupe de personnes pour finalement avoir des informations fiables au sujet d'un petit groupe affecté par ce phénomène. Ce constat a amené la conférence à lancer, comme en 2015, une étude globale sur la criminalité, le phénomène des crimes de haine y occupant une place de choix. Tous les cantons participeront à cette étude.

5 Interventions parlementaires au niveau fédéral

L'initiative parlementaire Reynard « Lutter contre les discriminations basées sur l'orientation sexuelle » ([13.407](#)) a débouché sur une extension de la norme pénale sur la discrimination raciale en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2020.

La motion Quadranti [17.3667](#) « Recensement statistique des crimes haineux fondés sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre ou les caractéristiques sexuelles » a été rejetée par le Conseil des États en mars 2020.

Le postulat Marti [19.3064](#) demande quant à lui un rapport comparatif sur la santé des personnes LGB. Le Conseil national a adopté le postulat le 26 septembre 2019. Dans sa réponse, le Conseil fédéral a indiqué qu'il était conscient de la nécessité de mener une enquête globale sur la situation sanitaire des personnes LGB et s'est déclaré disposé à faire réaliser un rapport sur la question. La Haute école de Lucerne a été chargée en 2020 d'établir un rapport de recherche correspondant. Outre les sources bibliographiques, celui-ci contient des évaluations de l'enquête suisse sur la santé ainsi qu'un sondage supplémentaire mené auprès de personnes LGBT au printemps et à l'été 2021. À côté de différents thèmes liés à la santé, le rapport aborde également les discriminations vécues par les personnes LGBT, en particulier dans l'accès aux soins. Ce rapport n'a pas encore été publié.

Le postulat Barrile [20.3820](#) « Plan d'action national contre les crimes de haine anti-LGBTQ », charge le Conseil fédéral de concevoir un plan d'action national visant à réduire le nombre de cas de violence et de crimes de haine à l'encontre de la communauté LGBTQ. Ce plan d'action devrait comprendre des mesures ayant pour but de soutenir et de protéger les victimes (en garantissant notamment l'accès à l'aide aux victimes et à la justice), des mesures pour la prévention des violences et des attitudes hostiles à l'encontre des personnes lesbiennes,

²² Selon une analyse réalisée par Promotion santé Valais, il y aurait dans le canton entre 7000 et 35 000 personnes appartenant au groupe de population concerné. Il est toutefois difficile d'estimer ce nombre. Il serait plus informatif de disposer de chiffres sur les attaques subies, même si celles-ci ne représentent souvent que la « pointe de l'iceberg ». Ces chiffres n'existent pas toutefois, vu qu'une intervention dans ce sens a été rejetée récemment.

Collecter des données sur les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, en couvrant les discriminations multiples

gays, bisexuelles, trans et queer. Le Conseil fédéral a proposé le rejet du postulat le 19 août 2020. Il est d'avis que les normes pénales doivent être complétées par des mesures adéquates de sensibilisation, de prévention, d'intervention et de monitoring. Or, compte tenu du système fédéraliste suisse et du principe de subsidiarité qui en découle, ces mesures devront être prises principalement par les communes et les cantons afin d'être aussi efficaces et pertinentes que possible. Le Conseil fédéral estime qu'il faut clarifier les compétences avant d'élaborer un éventuel plan d'action avec les acteurs impliqués. Le postulat a été adopté par le Conseil national le 1^{er} juin 2022.

Le postulat Roth [20.3886](#) « Violences subies par des personnes handicapées en Suisse », adopté par le Conseil national le 25 septembre 2020, demande un rapport analysant dans quelle mesure les personnes en situation de handicap sont victimes de différentes formes de violence (d'ordre physique, psychique, sexuel, social, économique et structurel), de négligences ou de transgressions. Il convient notamment aussi de montrer quelles sont les possibilités de combler des lacunes dans les données. Le rapport du Conseil fédéral en exécution de ce postulat est actuellement en cours d'élaboration. Vu qu'il n'existe pratiquement pas de données concernant les violences dont sont victimes les personnes avec handicap, on a déjà attiré l'attention de l'OFS et du BFEG sur la nécessité d'intégrer la perspective des personnes handicapées dans l'enquête nationale sur la prévalence de la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, dont le financement et la réalisation sont actuellement à l'étude dans le cadre de la mise en œuvre en Suisse de la Convention d'Istanbul.

Le Conseil fédéral a répondu à l'interpellation Reynard [20.3903](#) « Norme contre les discriminations homophobes. Poursuivre l'engagement » en indiquant qu'il appartenait aux cantons et aux communes de prendre des mesures de sensibilisation et de prévention adéquates pour lutter contre la discrimination en raison de l'orientation sexuelle. Il a précisé qu'il allait examiner dans quelle mesure et par quels moyens l'administration fédérale pourrait assumer un rôle de coordination et de soutien, que ce soit via l'un de ses services ou via une commission extraparlamentaire. L'interpellation a été classée, car son auteur a quitté le Conseil national. Le Conseil fédéral a néanmoins chargé le DFI d'examiner les possibilités de mise en œuvre (voir mesure 13 du plan d'action 2021-2023 relatif à la [Stratégie pour le développement durable 2030](#) (SDD 2030) : Clarification de la compétence et coordination de la protection contre la discrimination des LGBTI).

6 Position du Conseil fédéral

6.1 Généralités

Un groupe de travail interne de l'administration fédérale a été chargé d'analyser les résultats de l'étude de faisabilité du CSDH. En plus de l'Office fédéral de la justice, en charge du dossier, y était représentés : l'Office fédéral de la statistique (OFS), le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH), le Service de lutte contre le racisme (SLR) ainsi que la section Développement durable²³ de l'Office fédéral du développement territorial (ARE). Le groupe de travail s'est penché sur le problème de la collecte de données sur les discriminations et discriminations multiples des personnes LGBTI et a analysé les propositions du CSDH.

Le présent rapport en réponse au postulat, qui est consacré aux possibilités d'amélioration des données disponibles sur les discriminations des personnes LGBTI, constitue un élément

²³ Chargée de l'élaboration de la Stratégie pour le développement durable 2030 (SDD 2030) et du plan d'action 2021-2023 en découlant.

Collecter des données sur les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, en couvrant les discriminations multiples

de la mesure 14 du plan d'action 2021-2023 relatif à la [Stratégie pour le développement durable 2030](#) (SDD 2030), que le Conseil fédéral a approuvé le 23 juin 2021.

D'une manière générale, il faut noter que les données disponibles actuellement sur les personnes LGBTI sont effectivement très limitées. Ainsi que l'a montré l'étude de faisabilité, relever ces données n'est pas une entreprise facile. Les personnes touchées vivent des expériences de discrimination parfois très différentes. La perception de la discrimination varie également d'un individu à l'autre. Et ces réalités diverses doivent être prises en compte lors d'une collecte de données.

L'abréviation « LGBTI » représente à elle seule un grand défi pour la collecte de données à ce sujet, car les personnes concernées ne constituent pas un groupe homogène. Qui plus est, chaque « catégorie » ne compte qu'un petit nombre d'individus. Il faudrait donc étudier si une enquête ciblant spécifiquement les groupes de personnes LGBTI pourrait améliorer les données disponibles.

Obtenir des informations sur les discriminations multiples constitue une tâche encore plus complexe, qui ouvre tout un nouveau champ de questions. Dans le domaine LGBTI en particulier, la zone grise est probablement assez grande. Pour avoir une vue d'ensemble, il faudrait dès lors disposer de données très vastes.

6.2 Conclusions

Le postulat Reynard charge le Conseil fédéral « d'examiner la possibilité de collecter des données sur les discriminations dans le domaine LGBTI et, dans ce cadre, de relever également des données sur les discriminations multiples ».

Des enquêtes quantitatives auprès de la population ne se prêtent guère pour refléter la réalité de petits groupes. Pour une analyse statistique valable et différenciée des discriminations (multiples), il faudrait s'appuyer sur un vaste échantillon, ce qui requiert beaucoup de ressources et représente des coûts importants. Réunir un échantillon représentatif de la communauté LGBTI constitue un défi de taille, ce groupe ne représentant qu'un petit pourcentage de la population globale ; qui plus est, cette minorité est difficile à identifier et à atteindre, vu qu'il n'existe pas de cadre d'étude prédéfini (l'identité de genre et l'orientation sexuelle ne sont pas saisies dans les registres). En outre, il n'est quasiment pas possible de repérer plus exactement, au sein de la communauté LGBTI, les groupes qui seraient les plus vulnérables.

Si l'enquête suisse sur la santé englobe des questions sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, elle ne relève pas les discriminations dont les personnes LGBTI ont été victimes. Cette enquête couvre déjà un très grand nombre de thèmes dans le domaine de la santé et ne peut pas être élargie dans la mesure qui serait nécessaire pour appréhender le phénomène complexe des discriminations multiples.

Pour améliorer les données disponibles sur les discriminations (multiples) dans le domaine LGBTI à l'aide d'études quantitatives, il faut commencer par mener des recherches qualitatives afin de mieux connaître le phénomène et de pouvoir poser les bonnes questions dans une enquête publique standardisée. Les enquêtes de l'OFS s'adressent à l'ensemble de la population. Les questions doivent par conséquent être formulées de manière à ne pas reproduire ou asseoir les stéréotypes et les simplifications liées aux conceptions traditionnelles. Il faudrait en outre définir les buts visés par la collecte de données sur les personnes LGBTI avant de pouvoir y procéder.

Collecter des données sur les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, en couvrant les discriminations multiples

Les études qualitatives représentent une bonne façon d'approfondir les connaissances sur les discriminations multiples. En ciblant les cas (par ex. en visant certaines intersections), il est possible de collecter des expériences et des points de vue différenciés à l'occasion d'entretiens avec des personnes concernées, tout comme de débattre de solutions envisageables au sein de groupes de réflexion et avec des spécialistes. Cette démarche ne permet cependant pas d'obtenir des résultats représentatifs de l'ampleur du phénomène des discriminations multiples en Suisse.

Les chercheurs ont à tout moment la possibilité de soumettre au Fonds national suisse (FNS) des projets de recherche sur des questions relatives à la discrimination des personnes LGBTI et/ou sur le phénomène des discriminations multiples de ces personnes. Les milieux intéressés peuvent proposer des thèmes pour de nouveaux programmes nationaux de recherche (PNR) à chaque nouveau cycle de sélection, les priorités étant ensuite fixées sur la base d'une appréciation globale. Les délais et les conditions pour soumettre des propositions au PNR sont publiés sur le site internet de l'office compétent (www.sefri.admin.ch). Pour le Conseil fédéral, il est important de promouvoir la recherche selon le principe bottom-up et il ne voit pas de raison de s'écarter de ce principe.

Des efforts sont déjà entrepris actuellement pour améliorer les données disponibles sur les crimes de haine. La Confédération examine, en collaboration avec les cantons, quelles possibilités existent pour améliorer la collecte des données relatives aux crimes de haine liés à l'orientation sexuelle, à l'identité de genre, à l'expression de l'identité de genre ou aux caractéristiques sexuelles, par exemple en la rendant obligatoire pour tous les cantons, en la rendant plus efficace et en l'uniformisant. Dans ce contexte, fedpol a mis à la disposition de l'OFS de nouveaux codes RIPOL pour l'art. 261^{bis} CP. Dès que la qualité des données sera jugée suffisante et que les livraisons de données par les cantons seront unifiées, l'OFS pourra, dans le cadre de la statistique policière de la criminalité, fournir de premiers résultats sur les crimes de haine au sens de l'art. 261^{bis} CP liés à l'appartenance à un genre ou à l'orientation sexuelle. Une telle amélioration des données disponibles sur les discriminations de personnes LGBTI constitue le troisième élément de la mesure 14 du plan d'action 2021-2023 relatif à la SDD 2030.

Pour le Conseil fédéral, il est en fin de compte important que les questions relatives au domaine LGBTI puissent être traitées de façon coordonnée au sein de l'administration fédérale. C'est dans ce sens qu'il a chargé le DFI de vérifier dans quelle mesure et avec quels moyens l'administration fédérale pouvait assumer un rôle coordinateur et facilitateur. Il s'agit concrètement de la mesure 13 du plan d'action relatif à la SDD 2030. Dans un premier temps, il faut clarifier les compétences institutionnelles entre la Confédération et les cantons ainsi que les bases légales ; ensuite, il faut examiner dans quelle mesure et avec quels moyens l'administration fédérale peut jouer un rôle facilitateur. Les résultats de cette analyse de la situation doivent être soumis au Conseil fédéral d'ici la fin de 2022.