

# N° 534

## SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juin 2010

### RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) comportant le texte de la commission sur la proposition de résolution européenne contenue dans le rapport de M. Jean BIZET, fait au nom de la commission des affaires européennes, sur la proposition de résolution européenne présentée par Mme Alima BOUMEDIENE-THIERY, MM. David ASSOULINE, Robert BADINTER, Mmes Maryvonne BLONDIN, Bernadette BOURZAI, Marie-Christine BLANDIN, Christiane DEMONTÈS, MM. Jean DESESSARD, Jean-Luc FICHET, Bernard FRIMAT, Jean-Noël GUÉRINI, Mmes Bariza KHIARI, Claudine LEPAGE, Gisèle PRINTZ, MM. Jean-Pierre SUEUR, Simon SUTOUR, Mme Catherine TASCA, M. Jean-Marc TODESCHINI, Mme Dominique VOYNET, MM. Serge LAGAUCHE, Gérard MIQUEL, Jacques MULLER, Robert NAVARRO et Yves DAUDIGNY, en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur la proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord modifiant pour la deuxième fois l'accord de partenariat entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et révisé une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005 (E 5295)*

Par M. Jean-Jacques HYEST,

Sénateur

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, vice-présidents ; MM. Laurent Bêteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Bernard Saugéy, Simon Soutour, Richard Tuheiyava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.*

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 452 et 500 (2009-2010)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. L'ACCORD DE COTONOU : UN ACCORD ÉCONOMIQUE COMPORTANT CERTAINES CLAUSES DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME</b> .....	8
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ACCORD.....	8
B. LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME.....	8
<b>II. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE : METTRE L'ACCENT SUR LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS À RAISON DE L'ORIENTATION SEXUELLE ET DE L'IDENTITÉ DE GENRE</b> .....	9
A. LA PROPOSITION INITIALE.....	9
B. LES APPORTS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES.....	10
<b>III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION</b> .....	11
A. APPROUVER LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS À RAISON DE L'ORIENTATION SEXUELLE ET DE L'IDENTITE DE GENRE.....	11
1. <i>La discrimination à raison de l'orientation sexuelle</i> .....	12
2. <i>La discrimination à raison de l'identité de genre</i> .....	13
B. ADOPTER UNE RÉSOLUTION EUROPÉENNE CONFORME À LA LOGIQUE DE CETTE PROCÉDURE.....	14
1. <i>La logique d'une résolution européenne : délivrer un message politique au Gouvernement et, le cas échéant, aux instances communautaires, pas à des pays tiers</i> .....	14
2. <i>Rétablir la logique de la proposition de résolution européenne initiale en visant l'accord de Cotonou de 2010, et non celui de 2015</i> .....	15
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	17
<b>PROPOSITION DE RÉSOLUTION</b> .....	19
<b>ANNEXE 1 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	23
<b>ANNEXE 2 - LISTE DES PAYS DE L'ACP SIGNATAIRES DE L'ACCORD DE COTONOU</b> .....	25
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	27



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 9 juin 2010, sous la présidence de M. Patrice Gélard, vice-président, la commission des lois a examiné, sur le rapport de M. Jean-Jacques Hyest, président, la proposition de résolution européenne (n° 500, 2009-2010) tendant à insérer une clause de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre dans l'accord de partenariat entre les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Communauté européenne.

Sur proposition de votre rapporteur, votre commission a **adopté cette proposition de résolution** en visant, comme le faisait le texte soumis à son examen, la lutte contre les discriminations à raison de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre mais en retenant une rédaction plus conforme à la logique d'une résolution européenne.

En effet, d'une part, une telle résolution a vocation à adresser un message politique au **Gouvernement et, le cas échéant, aux instances communautaires**, pas à des pays tiers. D'autre part, ce message doit être délivré en vue d'une intervention à **brève échéance**.

C'est pourquoi la commission des lois a souhaité que la résolution :

- invite les députés européens membres de l'Assemblée parlementaire paritaire, instituée par l'accord de Cotonou, à promouvoir au sein de cette assemblée le principe de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, principe qui doit se traduire par la dépénalisation de l'homosexualité et la garantie de la pleine jouissance des droits de l'Homme aux personnes homosexuelles ou transgenres ;

- invite le Gouvernement, lors du Conseil des ministres de l'Union européenne du 14 juin 2010, à déclarer que la France regrette que l'accord de Cotonou révisé ne comporte pas de mention explicite du principe de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre.



Mesdames, Messieurs,

Notre collègue Mme Alima Boumediene-Thiery et plusieurs de ses collègues ont déposé, le 17 mai 2010, une proposition de résolution européenne, en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement, tendant à insérer une clause de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre dans l'accord de partenariat entre les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et la Communauté européenne (n° 452, 2009-2010)<sup>1</sup>.

Cette proposition de résolution européenne :

- invite les États parties à l'accord de Cotonou à respecter le principe de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre ;

- invite la Commission européenne à parvenir à un compromis tendant à l'insertion d'une mention explicite du principe de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre dans le projet d'accord de Cotonou révisé ;

- demande au Gouvernement français de défendre une telle position en vue de la signature prochaine de cet accord.

Conformément à l'article 73 *quinquies* du Règlement, la commission des affaires européennes du Sénat a examiné cette proposition de résolution, lors de sa réunion du 26 mai 2010, sur le rapport de notre collègue Jean Bizet<sup>2</sup>, président de la commission des affaires européennes. La commission a relevé que les deux derniers alinéas de la proposition ne correspondaient pas à la chronologie du déroulement des négociations entre l'Union européenne et les pays ACP. En conséquence, elle a supprimé ces alinéas et leur a substitué un alinéa invitant la Commission européenne et le Gouvernement à obtenir l'insertion d'une mention explicite du principe de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre lors de la prochaine révision de l'accord de Cotonou qui devrait intervenir en 2015.

Sur proposition de votre rapporteur, votre commission a **adopté cette proposition de résolution** en visant, comme le faisait le texte soumis à son examen, la lutte contre les discriminations à raison de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre mais en retenant une rédaction plus conforme à la logique d'une résolution européenne.

---

<sup>1</sup> Proposition disponible sur Internet <http://www.senat.fr/leg/ppr09-452.html>

<sup>2</sup> Rapport n° 500 (2009-2010) de M. Jean BIZET, fait au nom de la commission des affaires européennes, déposé le 26 mai 2010 ; rapport disponible sur Internet <http://www.senat.fr/rap/109-500/109-500.html>

## **I. L'ACCORD DE COTONOU : UN ACCORD ÉCONOMIQUE COMPORTANT CERTAINES CLAUSES DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME**

### ***A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ACCORD***

L'accord de Cotonou a été signé le 23 juin 2000 entre l'Union européenne et 78 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Cet accord a été conclu pour **vingt ans**, mais il a été prévu qu'il serait révisé **tous les cinq ans**. Il a fait l'objet d'une première révision en 2005 et la proposition de résolution européenne qui nous est soumise concerne la deuxième révision de cet accord.

L'accord de Cotonou vise essentiellement à **faciliter l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale** par la libéralisation des échanges.

### ***B. LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME***

Accord essentiellement économique, l'accord de Cotonou n'en comporte pas moins certaines dispositions relatives à la **protection des droits de l'homme**.

En particulier, l'article 8 de cet accord prévoit que les parties mènent, de façon régulière, un **dialogue politique** global, équilibré et approfondi conduisant à des engagements mutuels. Ce dialogue doit porter, en particulier, sur l'égalité hommes/femmes (point 3 de cet article) ainsi que sur des thèmes politiques spécifiques « *présentant un intérêt mutuel ou général en relation avec les objectifs énoncés dans le présent accord* », notamment dans le domaine de la **discrimination ethnique, religieuse ou raciale** (point 4).

Par ailleurs, l'article 9 de l'accord de Cotonou est intitulé : « *éléments essentiels concernant les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit, et élément fondamental concernant la bonne gestion des affaires publiques* ». Cet article précise que les parties, d'une part, se réfèrent à leurs obligations et à leurs engagements internationaux en matière de **respect des droits de l'homme**, d'autre part, réitèrent leur profond attachement à la dignité et aux droits de l'homme qui constituent des aspirations légitimes des individus et des peuples. Les droits de l'homme sont présentés dans cet article comme « *universels, indivisibles et interdépendants* ».

## II. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE : METTRE L'ACCENT SUR LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS À RAISON DE L'ORIENTATION SEXUELLE ET DE L'IDENTITÉ DE GENRE

### A. LA PROPOSITION INITIALE

Pour l'essentiel, la proposition de résolution initiale :

- invite les États parties à l'accord de Cotonou à respecter le principe de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, en dépénalisant l'homosexualité et en garantissant la pleine jouissance des droits de l'Homme des personnes homosexuelles ou transgenres ;

- invite la Commission européenne à parvenir à un compromis tendant à l'insertion d'une mention explicite du principe de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre dans le projet d'accord de Cotonou révisé ;

- demande au gouvernement français de défendre une telle position en vue de la signature prochaine de cet accord.

Qu'entend-on par **orientation sexuelle** et **identité de genre** ?

Comme vient de le consacrer solennellement l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe<sup>1</sup>, « ***l'orientation sexuelle** est une part profonde de l'identité de chaque être humain et englobe l'hétérosexualité, la bisexualité et l'homosexualité* ».

**L'identité de genre** désigne, quant à elle, l'expérience intime et personnelle qu'a chaque personne de son propre genre, qu'elle corresponde ou non à son sexe de naissance. Certaines personnes construisent une identité de genre qui ne correspond pas à leur identité biologique ; par exemple, certains hommes se ressentent comme femmes et réciproquement. Une personne transgenre est quelqu'un dont l'identité de genre ne correspond pas au genre qui lui a été assigné à sa naissance et qui a engagé ou achevé un **processus définitif et irréversible de conversion sexuelle**. Cette personne choisit donc de vivre en accord avec le genre correspondant à son ressenti intérieur.

La notion de « transgenre » est plus large que celle de « transsexuel » qui n'est utilisée qu'en cas d'ablation des organes génitaux d'origine et de leur remplacement par des organes génitaux artificiels du sexe revendiqué (opération dite de « réassignation sexuelle »). Une personne transgenre est donc une personne qui a engagé ou achevé un **processus définitif et irréversible de conversion sexuelle, avec ou sans recours à l'opération d'ablation des organes génitaux**. En effet, comme l'a récemment déclaré le Gouvernement devant notre assemblée, le caractère irréversible du processus peut, compte tenu des progrès de la médecine « être démontré par le suivi de

---

<sup>1</sup> Résolution 1728 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

*traitements médico-chirurgicaux, comme l'hormonothérapie<sup>1</sup>, associés le cas échéant à la chirurgie plastique (prothèses ou ablation des glandes mammaires, chirurgie esthétique du visage...)<sup>2</sup> ».*

C'est pourquoi une circulaire du ministère de la justice en date du 14 mai dernier<sup>3</sup> invite le ministère public à émettre un avis favorable aux demandes de **changement de sexe à l'état civil** dès lors que les traitements conférant une apparence physique et un comportement social correspondant au sexe revendiqué ont bien entraîné un changement définitif et irréversible, **même en l'absence d'opération chirurgicale d'ablation des organes génitaux**. En effet, le droit à la vie privée justifie que l'état civil indique le sexe dont la personne a désormais l'apparence.

### ***B. LES APPORTS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES***

Lors de son examen de la proposition de résolution européenne le 26 mai 2010, la commission des affaires européennes a relevé que les **deux derniers alinéas de la proposition ne correspondaient pas à la chronologie du déroulement des négociations entre l'Union européenne et les pays ACP**.

En effet, l'avant-dernier alinéa de la proposition de résolution « *invite la Commission à parvenir à un compromis tendant à l'insertion d'une mention explicite du principe de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre dans le projet d'accord de Cotonou révisé* ». La commission des affaires européennes a constaté que cette exhortation intervenait **trop tard**, les négociations, ouvertes en mai 2009, ayant été conclues en mars 2010. C'est en réalité en **février 2009**, au moment où était adopté le mandat de négociation de la Commission européenne, qu'une telle invitation aurait trouvé sa place. Le rapport estime qu' « *il n'est pas question aujourd'hui de rouvrir les négociations qui ont été conclues en mars dernier* ».

De même, le dernier alinéa de la proposition de résolution « *demande au Gouvernement français de défendre une telle position en vue de la signature prochaine de cet accord* ». Là encore, la commission des affaires européennes note qu'il est désormais trop tard pour formuler une telle demande.

---

<sup>1</sup> *La prise à long terme de traitements hormonaux peut modifier de façon irréversible le métabolisme de la personne, ainsi que l'a précisé le rapport de la Haute autorité de santé sur le transsexualisme (2009).*

<sup>2</sup> *Question orale sans débat n° 0832S de Mme Maryvonne Blondin, publiée dans le JO Sénat du 25/02/2010 - page 411 ; réponse du Gouvernement publiée dans le JO Sénat du 19/05/2010 - page 3402. La question et la réponse sont disponibles sur Internet : <http://www.senat.fr/questions/base/2010/qSEQ10020832S.html>*

<sup>3</sup> *Circulaire CIV/07/10 signée par le directeur des affaires civiles et du Sceau, M. Laurent Vallée.*

En conséquence, sur proposition du rapporteur, la commission des affaires européennes a **supprimé les deux derniers alinéas de la proposition de résolution** et leur a substitué un alinéa invitant la Commission européenne et le Gouvernement à obtenir l'insertion d'une mention explicite du principe de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre **lors de la prochaine révision de l'accord de Cotonou qui devrait intervenir en 2015.**

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

#### ***A. APPROUVER LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS À RAISON DE L'ORIENTATION SEXUELLE ET DE L'IDENTITE DE GENRE***

Votre commission est consciente que les personnes homosexuelles, bisexuelles et transgenres de même que les associations œuvrant pour la défense des droits de ces personnes se heurtent parfois à **des attitudes hostiles ainsi qu'à des préjugés tenaces** : cette situation est susceptible d'entraîner certaines violations des droits de l'homme : violences physiques et verbales, restrictions de la liberté d'expression, de réunion et d'association, atteintes aux droits à la vie privée et familiale, à l'éducation, au travail, à la santé... Par conséquent, de nombreuses personnes homosexuelles, bisexuelles et transgenres vivent dans la crainte et cachent leur orientation sexuelle ou leur identité de genre, et ce même dans les démocraties occidentales qui répriment pourtant sans ambiguïté ces atteintes.

C'est pourquoi votre commission ne peut que se réjouir que **plusieurs initiatives aient été prises récemment** pour lutter contre les discriminations à raison de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre.

Ainsi, à l'initiative de la France et de l'Argentine, 66 États ont signé une déclaration commune le 18 décembre 2008, à **l'Assemblée générale des Nations Unies**, qui réaffirme le « *principe de non-discrimination qui exige que les Droits de l'Homme s'appliquent de la même manière à chaque être humain, indépendamment de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre* ».

De la même façon, le **Conseil de l'Europe** s'est saisi de cette question. Le comité des ministres a ainsi adopté, le 31 mars 2010, lors de la 1081<sup>ème</sup> réunion des Délégués des Ministres, une recommandation aux Etats membres sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre. Cette recommandation a été suivie, le 29 avril 2010, par une résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur ce même thème<sup>1</sup>. Cette résolution a été votée par l'ensemble de la délégation française.

---

<sup>1</sup> Résolution précitée 1728 (2010).

En conséquence, votre commission regrette que l'accord de Cotonou révisé **ne s'inscrive pas pleinement dans cette dynamique**, en ne mentionnant pas explicitement le principe de non-discrimination à raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre.

En effet, les pays de l'ACP se sont résolument opposés à toute référence à ces notions, en dépit de la demande renouvelée de la Commission européenne. A la suite de longues négociations, un compromis a été trouvé qui consistait à viser explicitement, à l'article 8-4 précité de l'accord de Cotonou, « *la discrimination à raison du sexe* » et à introduire le concept très général de « *discrimination pour quelque raison que ce soit* », sur le modèle de l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

La Commission européenne a alors envisagé que l'Union européenne, à défaut d'avoir obtenu une référence explicite à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, fasse une **déclaration unilatérale** pour viser expressément ces notions. Tous les États membres de l'Union ont d'ailleurs appuyé cette proposition de la Commission. Toutefois, il est rapidement apparu que si l'Union européenne faisait cette déclaration, la partie ACP ferait une contre-déclaration, ce qui aurait eu pour effet de neutraliser celle de l'Union européenne. Cette solution a donc été abandonnée.

En conséquence, ni l'orientation sexuelle ni l'identité de genre ne sont expressément visées dans l'accord de Cotonou révisé, ce qui est regrettable. Les discriminations à raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre méritent en effet d'être mentionnées en tant que telles.

### **1. La discrimination à raison de l'orientation sexuelle**

En premier lieu, comme le souligne la proposition de résolution européenne dans son exposé des motifs, l'homosexualité est mal acceptée dans certains pays de l'ACP, comme l'atteste le fait que sur le continent africain, l'homosexualité n'est légale que dans 13 pays. Dans 38 pays africains, elle est considérée comme un délit. En Mauritanie, au Nigéria, en Somalie et au Soudan, elle est passible de la peine capitale<sup>1</sup>.

C'est pourquoi la proposition de résolution européenne met opportunément en avant la nécessité de **dépénaliser l'homosexualité dans les pays de l'ACP**.

Rappelons que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prohibe, en son article 21, toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

---

<sup>1</sup> A l'inverse l'homosexualité est désormais dépénalisée dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe.

## 2. La discrimination à raison de l'identité de genre

En second lieu, la proposition de résolution appelle les pays de l'ACP à combattre la « transphobie », c'est-à-dire les violences faites aux personnes transgenres et en particulier les discriminations qu'elles subissent. Ce faisant, la proposition reprend la notion de « *discriminations à raison de l'identité de genre* » qui figure dans les différentes recommandations ou déclarations mentionnées précédemment.

Force est toutefois de constater qu'aucun de ces documents ne précise ce que recouvre exactement cette forme de discrimination. Tout au plus peut-on noter que le point 4 de la résolution précitée de l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe fait référence « *aux obstacles que les personnes transgenres rencontrent pour obtenir un **traitement de conversion sexuelle** et une reconnaissance juridique de leur nouveau sexe* ».

En conséquence, une personne ne peut être qualifiée de transgenre que parce qu'elle a engagé un processus **définitif et irréversible** tendant à changer de sexe, processus qui, comme indiqué précédemment, peut, ou non, passer par une ablation des organes génitaux<sup>1</sup>. Par « *discriminations à raison de l'identité de genre* », il faut donc entendre les discriminations fondées sur ce processus de transition sexuelle. **Autrement dit, une personne ne doit pas subir de discriminations dans l'accès au logement, à l'emploi, aux services publics... du seul fait qu'elle a engagé ou achevé une démarche de conversion d'identité sexuelle.** Cette interprétation a été confirmée par Mme Alima Boumedine-Thiery, auteur de la présente proposition de résolution, lors de son audition par votre rapporteur.

Notons que notre pays semble connaître depuis peu **des cas de discrimination à l'égard des personnes transgenres**. Comme le souligne une récente délibération de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour la promotion de l'égalité (HALDE), ces personnes « *sont souvent victimes de discrimination durant la période d'adaptation et de conversion sexuelle* » (délibération n° 2010-59 du 1<sup>er</sup> mars 2010). Notons que cette période peut durer plusieurs années.

Une autre délibération, un peu plus ancienne, de cette même autorité a recommandé à la Caisse nationale d'assurance maladie de prévoir une circulaire à destination de ses services afin qu'ils soient vigilants sur **l'immatriculation sociale du patient** en tenant compte du changement d'état civil des personnes transgenres (délibération n° 2008-190 du 15 septembre 2008). Dans cette affaire, l'apparence physique de la réclamante et son immatriculation à la sécurité sociale ne coïncidant plus, elle avait été contrainte de révéler son changement de sexe à son employeur. A la suite de cette révélation, elle a été victime de moqueries et de pressions qui l'ont contrainte à démissionner.

---

<sup>1</sup> Voir la circulaire précitée du ministère de la justice

Les juridictions nationales et communautaires considèrent que dès lors qu'un processus **définitif et irréversible** a été engagé, toute discrimination à l'égard de la personne concernée revient à une **discrimination à raison du sexe**. A titre d'exemple, la Cour de justice des communautés européennes a considéré, dans son arrêt P. c/ S et Cornwall County Council du 30 avril 1996, qu' « *eu égard à son objet et à la nature des droits qu'il tend à sauvegarder, le principe d'égalité de traitement entre les hommes et les femmes s'applique également aux discriminations qui trouvent leur origine dans le changement de sexe d'une personne* ».

Certes, l'accord de Cotonou révisé vise bien, comme indiqué plus haut, « *la discrimination à raison du sexe* » mais il n'est pas sûr que les juridictions des pays de l'ACP incluent ou incluront la période de la conversion sexuelle dans le champ de la protection, comme l'ont fait les juridictions françaises et communautaires.

## **B. ADOPTER UNE RÉOLUTION EUROPÉENNE CONFORME À LA LOGIQUE DE CETTE PROCÉDURE**

### **1. La logique d'une résolution européenne : délivrer un message politique au Gouvernement et, le cas échéant, aux instances communautaires, pas à des pays tiers**

La proposition de résolution européenne « *invite les États parties à l'accord de Cotonou à respecter le principe de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, en dépénalisant l'homosexualité et en garantissant la pleine jouissance des droits de l'Homme des personnes homosexuelles ou transgenres* » (point 6).

Ce point n'a pas été modifié par la commission des affaires européenne.

Votre commission estime que cette exhortation n'est pas pleinement conforme à la logique de la résolution européenne, prévue à l'article 88-4 de la Constitution. Pour votre commission, une résolution européenne est destinée, avant tout, au Gouvernement et, dans une moindre mesure, aux instances communautaires. Elle n'a guère vocation à inviter des **pays tiers** à agir dans un sens déterminé, fussent-ils liés à l'Union européenne par un accord.

Une telle invitation relève davantage de la résolution visée à l'article **34-1 de la Constitution**, institué par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Comme le précisait l'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle, cet outil entend permettre aux assemblées d'adopter « *en tout domaine, des résolutions n'ayant pas de valeur contraignante, mais marquant l'expression d'un souhait ou d'une préoccupation* ».

Votre commission estime en revanche que la présente résolution européenne pourrait utilement délivrer un message politique, plutôt qu'aux pays de l'ACP, **aux députés européens membres de l'Assemblée**

**parlementaire paritaire.** Cet organe consultatif, prévu à l'article 17 de l'accord de Cotonou, est composé, en nombre égal, de députés européens et de représentants des pays de l'ACP. Ces derniers sont des parlementaires ou, à défaut, des représentants désignés par le Parlement de chaque État ACP<sup>1</sup>. L'accord précise que cette assemblée est notamment chargée de « *promouvoir les processus démocratiques par le dialogue et la concertation* ». Elle peut adopter des résolutions et recommandations.

En conséquence, votre commission souhaite que la résolution européenne « *invite les députés européens membres de l'Assemblée parlementaire paritaire, instituée par l'accord de Cotonou, à promouvoir au sein de cette assemblée le principe de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, principe qui doit se traduire par la dépénalisation de l'homosexualité et la garantie de la pleine jouissance des droits de l'Homme aux personnes homosexuelles ou transgenres* ».

Cette invitation remplacerait celle adressée aux pays de l'ACP.

## **2. Rétablir la logique de la proposition de résolution européenne initiale en visant l'accord de Cotonou de 2010, et non celui de 2015**

Comme indiqué précédemment, la proposition de résolution européenne initiale invitait la Commission européenne à parvenir à un **compromis** dans le processus de révision de l'accord de Cotonou.

La commission des affaires européennes a apporté deux modifications : d'une part, elle a décidé de s'adresser à la Commission européenne **et au Gouvernement**.

D'autre part, prenant acte du caractère tardif de cette demande, elle a décidé de viser la prochaine révision de l'accord de Cotonou qui devrait intervenir en 2015.

Si votre commission approuve la première modification, le Gouvernement étant le destinataire naturel des résolutions européennes comme indiqué précédemment, votre commission considère en revanche qu'une invitation à intervenir à une date aussi lointaine que 2015 n'est pas **parfaitement conforme à la logique d'une résolution européenne**.

Certes, il eût été préférable qu'une proposition de résolution européenne soit déposée sur le fondement de la décision du 23 février 2009, par laquelle le Conseil a autorisé la Commission à engager des négociations

---

<sup>1</sup> L'accord de Cotonou prévoit que si un État ACP ne dispose pas de Parlement, la participation d'un représentant de cet État aux travaux de l'Assemblée parlementaire paritaire est soumise à l'approbation préalable de cette dernière.

avec le groupe des États de l'ACP en vue de procéder à la deuxième révision de l'accord de Cotonou.

En visant la proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord de Cotonou révisé (E 5295), document signé le 30 avril 2010 et transmis aux assemblées le 5 mai 2010, la présente proposition de résolution intervient, on l'a dit, **après la clôture des négociations.**

Toutefois, votre commission considère qu'il est préférable que la résolution s'inscrive dans le **cadre de la révision de 2010 plutôt que dans celle de 2015.**

Votre commission ayant décidé de se prononcer très rapidement, après sa saisine par la commission des affaires européennes, sur la présente proposition, il est possible de viser le **Conseil des ministres de l'Union européenne du 14 juin 2010**, au cours duquel l'Union européenne décidera officiellement de signer l'accord de Cotonou révisé, étant précisé que l'accord définitif sera signé par les parties à Ouagadougou (capitale du Burkina Faso) le 22 juin 2010.

En conséquence, votre commission souhaite que la résolution « *invite le Gouvernement, lors du Conseil des ministres de l'Union européenne du 14 juin 2010, à déclarer que la France regrette que l'accord de Cotonou révisé ne comporte pas de mention explicite du principe de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre.* »

On relèvera que cette rédaction poursuit la **logique du rapport de notre collègue M. Jean Bizet** qui regrette « *l'issue des négociations et le texte final de l'accord* »<sup>1</sup>.

On notera également que cette rédaction **ne constitue pas un reproche** adressé à la Commission ni aux Etats membres qui, comme indiqué précédemment, ont tenté d'inclure le principe de la non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre dans le projet de révision mais se sont heurtés au refus des pays de l'ACP.

\* \* \*

**Au bénéfice de ces observations et sous réserve de la précision visée plus haut concernant l'identité de genre, votre commission a adopté la proposition de résolution, dont le texte est reproduit ci-après.**

---

<sup>1</sup> Page 5 du rapport précité

## EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 9 juin 2010<sup>1</sup>

A l'issue de la présentation du rapporteur, la commission engage une discussion sur le texte.

**Mme Alima Boumediene-Thiery.** – Je remercie le président de notre commission d'avoir bousculé le calendrier afin de procéder, aujourd'hui, à l'examen de cette proposition qui va dans le sens d'une dépenalisation universelle de l'homosexualité. Si l'homosexualité est loin d'être acceptée en France, témoigne la Halde, elle constitue un délit dans certains pays d'Afrique, voire un crime passible de la peine capitale. (*Mme Borvo Cohen-Seat renchérit*). D'où l'importance d'utiliser les moyens juridiques à notre disposition sans attendre 2015, pour réaffirmer haut et fort notre attachement à la lutte contre toutes les discriminations, y compris en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre. La proposition du rapporteur de recourir à l'Assemblée parlementaire mixte, qui regroupe parlementaires européens et parlementaires des pays ACP, est fort judicieuse. En faisant ce choix, nous nous inscrivons dans la démarche initiée par le Conseil de l'Europe, mais aussi par l'assemblée générale des Nations Unies qui a adopté une déclaration commune le 18 juin 2008 à l'initiative de notre Gouvernement. (*M. Jean-Jacques Hyest, rapporteur, acquiesce*) Soutenons les initiatives qui vont dans le bon sens !

---

<sup>1</sup> Le compte rendu complet de cette réunion figure dans le compte rendu de la commission des lois de la semaine du 7 juin 2010.

**M. Bernard Frimat.** – Avant de manifester mon accord complet avec la proposition du rapporteur, je signale une petite erreur : le point 2 de la proposition ayant été supprimé, la référence qui y est faite au point 3 n'a plus lieu d'être ; il faudrait donc rédiger ce point ainsi : « Estime que la criminalisation croissante de l'homosexualité dans de nombreux Etats africains signataires desdits accords rend nécessaire l'affirmation explicite du principe de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre ». *(La modification est acceptée.)*

*La proposition de résolution européenne, modifiée, est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

## **PROPOSITION DE RÉSOLUTION**

Le Sénat :

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la Convention européenne des droits de l'homme,

Vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

Vu les articles 6 et 7 du traité sur l'Union européenne (TUE) et l'article 19 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)

Vu l'Accord de partenariat entre les membres du groupes des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 3 juin 2000 (l'accord de Cotonou) et les dispositions de cet accord relatives aux droits de l'homme, notamment l'article 9 ;

Vu la Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord modifiant pour la deuxième fois l'accord de partenariat entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et révisé une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005 (E 5295) ;

Considérant la déclaration commune faite le 18 décembre 2008 par 66 États, à l'Assemblée générale des Nations Unies, qui condamne les violations des droits de l'homme fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, telles que les assassinats, les actes de torture, les arrestations arbitraires et la privation des droits économiques, sociaux et culturels, dont le droit à la santé ;

Considérant que les instruments internationaux et européens de protection des droits de l'Homme garantissent à toute personne la jouissance des droits et libertés reconnus, sans aucune distinction fondée notamment sur l'orientation sexuelle, le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ;

Considérant que le principe de non discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre constitue un principe fondamental indissociable du respect des droits de l'Homme, dont il est une des composantes ;

Considérant que les États membres de l'Union européenne ainsi que les États signataires de l'Accord de Cotonou ont entendu, à travers l'article 9 de l'accord susvisé, conditionner le maintien de la coopération entre l'Union européenne et les États ACP au respect des droits de l'Homme, des principes démocratiques et de l'État de droit ;

Considérant que les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres sont sujettes, dans une majorité d'États africains parties à l'Accord de Cotonou, à l'homophobie, à la transphobie et à d'autres formes de violence physique et verbale, et de discriminations ayant pour conséquence leur criminalisation ainsi que leur exclusion sociale en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre ;

Considérant qu'un tel traitement constitue une violation des principes directeurs énoncés dans l'article 9 de l'Accord de Cotonou ;

Considérant qu'aucune valeur culturelle, traditionnelle ou religieuse ne saurait être opposée par les États au respect du principe universel de l'interdiction de toute discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre ;

Considérant que la révision de l'Accord de Cotonou constitue une opportunité pour rappeler aux parties signataires leur obligation de respecter les droits de l'Homme, et notamment le principe de non discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou l'identité de genre ;

Considérant que la révision de l'Accord de Cotonou devrait conduire également à l'insertion, dans l'accord révisé, d'une clause de non discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, afin de rappeler les États parties à leurs obligations ;

Considérant qu'à défaut d'une mention explicite du principe de l'interdiction de toute discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre ou d'un non respect effectif de ce principe, la violation des principes directeurs de l'Accord serait engagée, justifiant ainsi une procédure de suspension de l'Accord ;

1. Rappelle le principe selon lequel tout partenariat avec l'Union européenne doit être lié au respect des libertés et droits fondamentaux tels que définis par la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales et la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne ;

2. Estime que la criminalisation croissante de l'homosexualité dans de nombreux États africains signataires desdits accords rend nécessaire l'affirmation explicite du principe de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre ;

3. Juge indispensable de rappeler les États parties à leur obligation de respect des Droits de l'Homme tels que découlant de l'article 9 de l'accord ;

4. Estime que le principe de non discrimination en raison de l'orientation sexuelle réelle ou supposée ou de l'identité de genre découle des principes visés à l'article 9 de l'Accord de Cotonou et qu'en conséquence, il est nécessaire que les États parties à cet accord soient tenus de mettre un terme aux discriminations subies par les personnes homosexuelles et transgenres ;

5. Invite les députés européens membres de l'Assemblée parlementaire paritaire, instituée par l'accord de Cotonou, à promouvoir au sein de cette assemblée le principe de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, principe qui doit se traduire par la dépénalisation de l'homosexualité et la garantie de la pleine jouissance des droits de l'Homme aux personnes homosexuelles ou transgenres ;

6. Invite le Gouvernement, lors du Conseil des ministres de l'Union européenne du 14 juin 2010, à déclarer que la France regrette que l'accord de Cotonou révisé ne comporte pas de mention explicite du principe de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre.



## **ANNEXE 1**

### **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR**

Auteur de la proposition de résolution

Mme Alima BOUMEDIENE-THIERY

Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)

Mme Christine BUHL, Secrétaire générale adjointe

Mme Suzanne VON COESTER, conseillère juridique

Mme Anne CROZAT, chef du secteur coopération

Mme Mailys TISSEAU, adjointe au chef du secteur coopération



## ANNEXE 2

### LISTE DES PAYS DE L'ACP SIGNATAIRES DE L'ACCORD DE COTONOU

#### Pays d'Afrique

Angola	Bénin	Botswana
Burkina Faso	Burundi	Cameroun
Cap-Vert	République centrafricaine	Tchad
Comores	République du Congo	République démocratique du Congo
Côte d'Ivoire	Djibouti	Guinée équatoriale
Érythrée	Éthiopie	Gabon
Gambie	Ghana	Guinée
Guinée-Bissau	Kenya	Lesotho
Liberia	Madagascar	Malawi
Mali	Mauritanie	Maurice
Mozambique	Namibie	Niger
Nigeria	Rwanda	Sao Tomé-et-Principe
Sénégal	Seychelles	Sierra Leone
Somalie	Afrique du Sud	Soudan
Swaziland	Tanzanie	Togo
Ouganda	Zambie	Zimbabwe

#### Caraïbes

Antigua-et-Barbuda	Bahamas	Barbade
Belize	Cuba	Dominique
République dominicaine	Grenade	Guyana
Haïti	Jamaïque	Saint-Christophe-et-Niévès
Sainte-Lucie	Saint-Vincent-et-les Grenadines	Suriname
Trinité-et-Tobago		

#### Pacifique

Îles Cook	Timor oriental	Fidji
Kiribati	Marshall	Micronésie
Nauru	Niue	Palaos
Papouasie-Nouvelle-Guinée	Samoa	Salomon
Tonga	Tuvalu	Vanuatu



## TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution	Proposition de la commission
Le Sénat,	<i>(Alinéa sans modification).</i>
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	<i>(Alinéa sans modification).</i>
Vu la Convention européenne des droits de l'homme,	<i>(Alinéa sans modification).</i>
Vu la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,	<i>(Alinéa sans modification).</i>
Vu les articles 6 et 7 du traité sur l'Union européenne (TUE) et l'article 19 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE),	<i>(Alinéa sans modification).</i>
Vu l'Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 3 juin 2000 (l'Accord de Cotonou) et les dispositions de cet accord relatives aux droits de l'homme, notamment l'article 9,	<i>(Alinéa sans modification).</i>
Vu la Proposition de décision du Conseil relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord modifiant pour la deuxième fois l'accord de partenariat entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et révisé une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005 (E 5295),	<i>(Alinéa sans modification).</i>
Considérant la déclaration commune faite le 18 décembre 2008 par 66 États, à l'Assemblée générale des Nations Unies, qui condamne les violations des droits de l'homme fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, telles que les assassinats, les actes de torture, les arrestations arbitraires et la privation des droits économiques, sociaux et culturels, dont le droit à la santé,	<i>(Alinéa sans modification).</i>
Considérant que les instruments internationaux et européens de protection des droits de l'Homme garantissent à toute personne la jouissance des droits et libertés reconnus, sans aucune distinction fondée notamment sur l'orientation sexuelle, le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation,	<i>(Alinéa sans modification).</i>
Considérant que le principe de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre constitue un principe fondamental indissociable du respect des droits de l'Homme, dont il est une des composantes,	<i>(Alinéa sans modification).</i>
Considérant que les États membres de l'Union européenne ainsi que les États signataires de l'Accord de Cotonou	<i>(Alinéa sans modification).</i>

### Texte de la proposition de résolution

### Proposition de la commission

ont entendu, à travers l'article 9 de l'accord susvisé, conditionner le maintien de la coopération entre l'Union européenne et les États ACP au respect des droits de l'Homme, des principes démocratiques et de l'État de droit ,

Considérant que les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres sont sujettes, dans une majorité d'États africains parties à l'Accord de Cotonou, à l'homophobie, à la transphobie et à d'autres formes de violence physique et verbale, et de discriminations ayant pour conséquence leur criminalisation ainsi que leur exclusion sociale en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre,

Considérant qu'un tel traitement constitue une violation des principes directeurs énoncés dans l'article 9 de l'Accord de Cotonou,

Considérant qu'aucune valeur culturelle, traditionnelle ou religieuse ne saurait être opposée par les États au respect du principe universel de l'interdiction de toute discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre,

Considérant que la révision de l'Accord de Cotonou constitue une opportunité pour rappeler aux parties signataires leur obligation de respecter les droits de l'Homme, et notamment le principe de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou l'identité de genre,

Considérant que la révision de l'Accord de Cotonou devrait conduire également à l'insertion, dans l'accord révisé, d'une clause de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, afin de rappeler les États parties à leurs obligations,

Considérant qu'à défaut d'une mention explicite du principe de l'interdiction de toute discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre ou d'un non respect effectif de ce principe, la violation des principes directeurs de l'Accord serait engagée, justifiant ainsi une procédure de suspension de l'Accord,

1. Rappelle le principe selon lequel tout partenariat avec l'Union européenne doit être lié au respect des libertés et droits fondamentaux tels que définis par la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales et la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne,

~~2. Regrette l'absence de mention explicite du principe de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre dans le projet de révision de l'Accord de Cotonou ;~~

~~3. Estime qu'une telle mention est rendue nécessaire par la criminalisation croissante de l'homosexualité dans de~~

*(Alinéa sans modification).*

**Alinéa supprimé.**

2. Estime que la criminalisation croissante de l'homosexualité dans de nombreux Etats africains signataires desdits accords rend nécessaire l'affirmation explicite du

### Texte de la proposition de résolution

nombreux États africains signataires dudit accord ,

4. Juge indispensable de rappeler les États parties à leur obligation de respect des Droits de l'Homme tels que découlant de l'article 9 de l'accord,

5. Estime que le principe de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle réelle ou supposée ou de l'identité de genre découle des principes visés à l'article 9 de l'Accord de Cotonou et qu'en conséquence, il est nécessaire que les États parties à cet accord soient tenus de mettre un terme aux discriminations subies par les personnes homosexuelles et transgenres,

6. Invite ~~les États parties à l'Accord de Cotonou à respecter~~ le principe de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, ~~en dépenalisant~~ l'homosexualité et ~~en garantissant~~ la pleine jouissance des droits de l'Homme ~~des~~ personnes homosexuelles ou transgenres,

7. Invite ~~la Commission européenne et le Gouvernement, lors de la prochaine révision de l'Accord de Cotonou qui interviendra en 2015, à obtenir l'insertion d'une~~ mention explicite du principe de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre ~~dans le projet d'Accord de Cotonou révisé.~~

### Proposition de la commission

principe de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre,

3. Juge indispensable de rappeler les États parties à leur obligation de respect des Droits de l'Homme tels que découlant de l'article 9 de l'accord,

4. Estime que le principe de non discrimination en raison de l'orientation sexuelle réelle ou supposée ou de l'identité de genre découle des principes visés à l'article 9 de l'Accord de Cotonou et qu'en conséquence, il est nécessaire que les États parties à cet accord soient tenus de mettre un terme aux discriminations subies par les personnes homosexuelles et transgenres,

5. Invite les députés européens membres de l'Assemblée parlementaire paritaire, instituée par l'accord de Cotonou, à promouvoir au sein de cette assemblée le principe de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, principe qui doit se traduire par la dépenalisation de l'homosexualité et la garantie de la pleine jouissance des droits de l'Homme aux personnes homosexuelles ou transgenres,

6. Invite le Gouvernement, lors du Conseil des ministres de l'Union européenne du 14 juin 2010, à déclarer que la France regrette que l'accord de Cotonou révisé ne comporte pas de mention explicite du principe de non-discrimination en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre.