



COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS

A – 2026 – 02

Évaluation du « Plan national pour l'égalité, contre la haine et les discriminations anti-LGBT+ (2023-2026) »

19 mars 2026



L'évaluation du « Plan national pour l'égalité, contre la haine et les discriminations anti-LGBT+ (2023-2026) » a été adoptée lors de l'Assemblée plénière du 19 mars 2026 : 29 voix pour, une voix contre.

Résumé

Cet avis présente l'évaluation par la CNCDH du « Plan national d'actions pour l'égalité des droits, contre la haine et les discriminations anti-LGBT+ (2023-2026) », publié le 10 juillet 2023 par le ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations et par la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT+ (DILCRAH). Cette évaluation s'inscrit dans le cadre de son mandat de Rapporteur national indépendant sur les droits LGBTI+. Elle s'appuie sur une large consultation de la société civile, des administrations et des institutions concernées par sa mise en œuvre.

Tout en soulignant la pertinence de la démarche consistant pour les pouvoirs publics à s'emparer de l'effectivité des droits des personnes LGBTI+, la CNCDH souligne les limites du présent Plan. Elle rappelle tout d'abord que celui-ci a été présenté avant même la publication de l'évaluation du Plan précédent. Elle pose ensuite un regard critique sur la procédure de consultation des associations, des ministères et des institutions publiques concernés préalable à sa rédaction. Le caractère précipité de ce processus n'a pas permis de recueillir les moyens à disposition de l'administration ni les besoins du secteur. Il en ressort un contenu en décalage avec les attentes des personnes concernées et des mesures trop souvent irréalisables.

Du point de vue du contenu du Plan, la CNCDH soulève plusieurs points d'alerte. En premier lieu, elle s'alarme de l'absence totale de mesures concernant les domaines de l'asile et de l'immigration, et regrette que le Plan ne fasse pas mention de l'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle. En second lieu, la CNCDH se désole du manque criant d'ambition concernant les personnes trans, de la minimisation des réalités vécues par les personnes intersexes, ainsi que de l'invisibilisation des personnes lesbiennes, bisexuelles et pansexuelles. En somme, elle constate que le Plan ne prend pas la mesure des violences subies par les personnes LGBTI+ dans leur diversité, ni ne tient compte des discriminations intersectionnelles dont elles sont victimes. En conséquence, ce sont les associations LGBTI+ qui prennent en charge une grande partie des missions qui relèvent du service public, le tout dans un climat de défiance.

Du point de vue de la mise en œuvre du Plan, la CNCDH est consternée par le fait qu'à peine 20 % des mesures prévues ont été effectivement mises en œuvre. Ainsi, les deux tiers des mesures n'ont pas été réalisées ou ont fait l'objet d'une mise en œuvre insuffisante. Ce bilan décevant tient en grande partie à la rédaction hâtive de certaines mesures, mais également à l'absence de coordination et de suivi rigoureux et régulier, contrairement aux ambitions affichées.

Dans le cadre de cette évaluation, la CNCDH formule un total de 127 recommandations. Celles-ci, qui concernent autant les aspects formels de l'élaboration et de la rédaction du Plan que les dispositions substantielles qui pourront y figurer, ont vocation à être opérationnelles et intégrées au Plan d'actions 2026-2029. La CNCDH espère que celui-ci sera l'occasion d'une plus grande ambition et d'un dialogue apaisé entre l'administration, le milieu associatif et les institutions publiques impliquées dans la protection des droits humains.

Table des matières

Résumé.....	2
Introduction	5
Partie 1 – Remarques générales	10
I – L’élaboration du Plan	11
A – La contribution indispensable des acteurs de la société civile à l’élaboration du Plan	11
B – La coordination nécessaire des institutions dès le stade préparatoire du Plan	12
II – Les mesures proposées par le Plan	13
A – La variété des mesures prévues par le Plan.....	13
B – Le manque d’opérabilité et de mesurabilité des mesures	16
III – Les publics visés par le Plan	17
A – Des publics passés sous silence.....	17
B – Des publics marginalisés.....	21
Partie 2 – Une politique publique largement déléguée au milieu associatif	28
Partie 3 – La mise en œuvre des mesures : un bilan décevant.....	31
Axe 1 – « Affirmer la réalité des LGBTphobies ».....	32
Axe 2 – « Mesurer les phénomènes de LGBTphobies et de discriminations »	35
Axe 3 – « Garantir l’accès et l’effectivité des droits »	39
A – Ministères de l’Intérieur et des Outre-Mer	39
B – Direction générale de la vie associative	42
C – Ministère de l’Éducation nationale et Direction générale de la jeunesse	43
D – Ministère de l’Enseignement supérieur, de la recherche et de l’espace	46
E – Ministère de la Fonction publique et de la réforme d’État	47
F – Ministère du Travail et des Solidarités	47
G – Ministère chargé de l’Égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations	49
H – Ministère de la Santé	50
I – Ministère des Sports.....	56
J – Ministère de la Culture	57
K – Ministère du Logement.....	58
L – Ministère de la Justice	59
M – Ministère des Armées	61
Axe 4 – « Sanctionner les auteurs d’actes anti-LGBT+ »	62
A – Ministère de la Justice.....	62

B – Ministère de l'Éducation nationale.....	63
C – Ministère des Sports	64
Axe 5 – « <i>Défendre les droits LGBT+ dans les relations européennes et internationales</i> »	67
Partie 4 – Le Comité de suivi : une opportunité manquée.....	72
Annexes	74
Annexe 1 – Liste des recommandations prioritaires	74
Annexe 2 – Liste des recommandations	76
Annexe 3 – Contributions écrites reçues.....	87
Associations	87
Ministères et autorités publiques	87
Annexe 4 – Auditions réalisées	88
Associations	88
Personnalités qualifiées.....	88
Autorités publiques.....	88
Ministères et directions ministérielles	88
Annexe 5 – Tableau de suivi des mesures.....	89

Introduction

1. Le « Plan national pour l'égalité des droits, contre la haine et les discriminations anti-LGBT+ »¹ a été rendu public le 10 juillet 2023 par le ministère chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes et par la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH). Ce Plan prévoit qu'il sera « évalué, à la fin de la période 2023-2026, par la Commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH), dans le cadre de son mandat de rapporteur indépendant ». Ce mandat a d'ailleurs été confirmé par le décret du 29 juillet 2025, qui confère à la CNCDH la mission « *d'élaborer des rapports périodiques sur la lutte contre la haine et les discriminations liées à l'orientation sexuelle et l'identité de genre* »².
2. À l'approche de l'échéance du Plan³, la CNCDH a entrepris d'en évaluer la mise en œuvre, afin que les acteurs gouvernementaux autant que la société civile puissent s'approprier ce travail et nourrir l'élaboration du futur plan d'actions qui, couvrant la période 2026-2029, devrait se déployer au cours de deux mandats présidentiels.
3. Le « Plan 2023-2026 » est le quatrième plan adopté en matière de droits des personnes LGBTI+ depuis 2012. Il intervient après le « Programme d'actions gouvernemental contre les violences et les discriminations commises à raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre »⁴ (2012), le « Plan de mobilisation contre la haine et les discriminations anti-LGBT »⁵ (2016), et le « Plan national d'actions pour l'égalité des droits, contre la haine et les discriminations anti-LGBT »⁶ (2020).
4. Ces plans successifs constituent une forme de « dernier kilomètre de l'égalité » : une série d'actions dans différents domaines de l'action publique et du soutien aux acteurs associatifs et citoyens visant à rendre effective l'égalité des personnes lesbiennes, gays, bi, trans et intersexes (LGBTI+). Il s'agit, ni plus, ni moins, d'œuvrer à ce que ces personnes puissent pleinement accéder aux droits humains fondamentaux, ceux-là mêmes que notre société reconnaît à chacune et à chacun.
5. Les personnes LGBTI+ constituent une réalité intrinsèque à toute société humaine, à travers l'histoire et à travers le monde⁷. La solide et récente étude menée par l'INSERM et l'ANRS⁸ indique qu'en France 8,8 % des femmes et 8,9 % des hommes de 18 à

¹ « [Plan national pour l'égalité, contre la haine et les discriminations anti-LGBT+](#) », 10 juillet 2023, ci-après : « le Plan » ou « le Plan 2023-2026 ».

² Décret du 29 juillet 2025 modifiant le décret du 26 juillet 2007 [relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission nationale consultative des droits de l'homme](#), JORF du 31 juillet 2025.

³ La CNCDH rappelle qu'il a été construit avant même l'évaluation du plan précédent. Voir CNCDH, [Évaluation de la mise en œuvre du Plan national d'actions pour l'égalité des droits, contre les discriminations et la haine anti-LGBT+ \(2020-2023\)](#), 30 novembre 2023.

⁴ « [Programme d'actions gouvernemental contre les violences et les discriminations commises à raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre](#) », 31 octobre 2012.

⁵ « [Plan de mobilisation contre la haine et les discriminations anti-LGBT](#) », 20 décembre 2016.

⁶ « [Plan national d'actions pour l'égalité des droits, contre la haine et les discriminations anti-LGBT+](#) », 14 octobre 2020.

⁷ Voir, entre de nombreuses autres références : IDIER Antoine, *Réprimer et réparer, une histoire effacée de l'homosexualité*, Textuel, 2025 ; D'ARTAGNAN Isabelle, BEGOUS Cassandre, JABLONSKI-SIDERIS George, *La fluidité de genre de l'Antiquité à nos jours*, Institut La Boétie, 2023 ; TAMAGNE Florence, *Histoire de l'homosexualité en Europe*, Seuil, 2000.

⁸ Audition de BAJOS Nathalie, sociologue et démographe, directrice de recherche à l'INSERM, directrice d'étude à l'EHESS et BEAUBATIE Emmanuel, sociologue et chargé de recherches au CNRS,

89 ans déclarent avoir eu au moins un ou une partenaire du même sexe au cours de leur vie. De plus, 13,4 % des femmes et 7,6 % des hommes de 18 à 89 ans déclarent avoir été attirés par des personnes de même sexe, et 1,5 % des femmes et 0,6 % des hommes déclarent avoir été attirés par des personnes indépendamment de leur genre. Ces constats sont plus marqués encore chez les personnes âgées de 18 à 29 ans : 32,3 % des femmes et 13,8 % des hommes rapportent une attirance pour des personnes de même sexe et, respectivement, 4,3 % et 1,7 % rapportent une attirance pour des personnes indépendamment de leur genre. Cette même enquête scientifique indique également qu'entre 18 et 89 ans, 1 personne sur 1 000 – soit plus de 50 000 personnes – a entrepris des démarches pour changer de genre et que 2,3 % des femmes et 2,4 % des hommes déclarent y avoir pensé. Enfin, l'intersexuation concernerait entre 1,7 % et 4 % de la population mondiale⁹, et environ 13 600 naissances en France chaque année¹⁰.

6. Ces cinquante dernières années, notre dispositif législatif a largement et favorablement évolué – bien que de façon encore incomplète. Le délit d'homosexualité, créé en 1942, a été abrogé il y a 44 ans¹¹. La loi a progressivement interdit la discrimination fondée sur « les mœurs » par une personne dépositaire de l'autorité publique ou citoyen chargé d'un ministère de service public¹², puis en droit du travail¹³. Le terme d'« orientation sexuelle » a fait son apparition en droit français en 2001, sous l'influence du droit de l'Union européenne¹⁴. En 2004, le législateur a créé la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), et a également incriminé les propos discriminatoires à caractère homophobe¹⁵. Le Pacte civil de solidarité, qui confère un statut aux couples de sexes différents ou de même sexe, a été créé il y a plus de vingt-cinq ans¹⁶. Le mariage et l'adoption ont été ouverts aux couples de même sexe il y a treize ans¹⁷ et le changement de la mention du sexe à l'état civil a été démedicalisé il y a dix ans¹⁸. Il y a également dix ans que le changement de prénom est possible auprès des services d'état civil¹⁹. L'accès à la PMA a été ouvert aux

21 novembre 2025. Voir le rapport [CSF 2023](#) pour les résultats détaillés et la présentation de la méthodologie de l'enquête.

⁹ Le chiffre de 1,7 %, estimation couramment reprise, provient de l'étude pionnière de BLACKLESS Melanie, CHARUVASTRA Anthony, DERRYCK Amanda, FAUSTO-STERLING Anne, LAUZANNE Karl et LEE Ellen, « [How sexually dimorphic are we? Review and synthesis](#) », *American Journal of Human Biology*, 2000. Toutefois, en fonction de la définition conférée à l'intersexuation, le chiffre peut considérablement varier, jusqu'à atteindre 4 % dans les estimations les plus hautes.

¹⁰ Voir les conclusions de la table ronde « portant sur les mutilation subies par les personnes intersexuées à leur naissance » organisée conjointement par les groupes d'étude « [Discriminations et LGBTQI-phobies dans le monde](#) » et « [Droits de l'enfant et protection de la jeunesse](#) » de l'Assemblée nationale, du lundi 21 janvier 2019.

¹¹ Loi n° 82-683 du 4 août 1982, [Abrogation de l'art. 331 \(al. 2\) du code pénal](#), JORF du 5 août 1982.

¹² Loi n° 85-772 du 25 juillet 1985 [portant diverses dispositions d'ordre social](#), JORF du 26 juillet 1985.

¹³ Loi n° 86-76 du 17 janvier 1986 [portant diverses dispositions d'ordre social](#), JORF du 18 janvier 1986 ; Loi n° 92-1446 du 31 décembre 1992 [relative à l'emploi, au développement du travail à temps partiel et à l'assurance chômage](#), JORF du 1^{er} janvier 1993.

¹⁴ Loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 [relative à la lutte contre les discriminations](#), JORF du 17 novembre 2001. Cette loi a été adoptée dans le cadre de la transposition de la directive 2000/78 [portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi](#).

¹⁵ Loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 [portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité](#), JORF du 31 décembre 2004.

¹⁶ Loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 [relative au pacte civil de solidarité](#), JORF du 16 novembre 1999.

¹⁷ Loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 [ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe](#), JORF du 18 mai 2013.

¹⁸ Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 [de modernisation de la justice du XXI^e siècle](#), JORF du 19 novembre 2016.

¹⁹ *Ibid.*

couples de femmes et aux femmes célibataires il y a cinq ans, au moment où les enfants intersexes faisaient leur entrée dans la législation française²⁰. Enfin, les pratiques abusives, dites « thérapies de conversion », prétendant modifier l'orientation sexuelle et l'identité de genre des personnes, ont été proscrites dans notre code pénal il y a quatre ans²¹.

7. Le climat social entourant les questions de genre, de sexe et de sexualité a également évolué depuis les années 1970. Le sondage publié par *L'Express*, en marge de l'émission *Les dossiers de l'écran* du 21 janvier 1975 consacrée à l'homosexualité²², notait que 24 % des personnes interrogées concevaient l'homosexualité comme « une manière acceptable de vivre sa sexualité »²³. Un demi-siècle plus tard, l'enquête « Contexte des sexualités en France 2023 »²⁴ précitée indique que 69,6 % des femmes et 56,2 % des hommes considèrent que l'homosexualité est une sexualité comme les autres. Malgré cette évolution majeure, l'hostilité reste marquée à l'encontre des personnes trans : seuls 40,5 % des femmes et 33 % des hommes déclarent qu'ils n'auraient pas de problème à accepter que leur enfant soit trans²⁵.
8. En dépit de ces évolutions juridiques et sociétales, les préjugés, les discriminations, les violences perdurent en de nombreuses circonstances à l'encontre des personnes LGBTI+ : au travail, dans la rue, dans le voisinage, en famille, à l'école, dans les transports en commun, dans les espaces de loisirs, ainsi que dans les rapports aux pouvoirs publics et aux services publics²⁶. Autant qu'il puisse être mesuré²⁷, le nombre de faits déclarés auprès de la police et des associations LGBTI+ est en augmentation. Il convient également de souligner que les personnes LGBTI+ doivent aussi faire face aux autres injustices qui fracturent notre société : sexisme, injustices sociales, culturelles, racisme, antisémitisme, xénophobie, handiphobie... Ces exclusions s'additionnent et se conjuguent au détriment de la qualité de vie des personnes. Une récente enquête menée dans 153 pays en partenariat avec ONUSIDA et la *LGBT Foundation* pointe que plus une personne LGBTI+ est précaire économiquement, plus

²⁰ Loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 [relative à la bioéthique](#), JORF du 3 août 2021. Notons toutefois qu'en matière d'AMP, seules les femmes cisgenres sont visées par ce texte. Par ailleurs, si les opérations visant les enfants intersexes font l'objet d'un encadrement, elles ne sont pas formellement interdites (voir *infra*).

²¹ Signalons à ce sujet qu'une [initiative citoyenne européenne](#) demandant « une interdiction légale contraignante des pratiques de conversion ciblant les citoyens LGBTQ+ dans l'Union européenne » a obtenu 1,128 million de signatures dans les 27 États membres de l'Union européenne et est en cours d'examen par la Commission européenne et le Parlement depuis le 17 novembre 2025.

²² FRAPPAT Bruno, « [Un dossier exceptionnel](#) », *Le Monde*, 23 janvier 1975.

²³ *L'Express*, lundi 20 janvier 1975.

²⁴ INSERM, ANRS, Santé publique France, *Contexte des sexualités en France* (CSF 2023), 13 novembre 2024. Les [premiers résultats de l'enquête](#) peuvent être consultés en ligne.

²⁵ Il est à noter que les personnes s'identifiant comme femmes font généralement preuve de plus d'acceptation. Le constat est d'ailleurs le même en matière de sexisme et de racisme. Ainsi que le dévoile « Le regard des chercheurs » dans le Rapport Racisme 2024 de la CNCDH, « *l'attitude sexiste est un peu plus répandue chez les hommes que chez les femmes, et clive plus particulièrement les nouvelles générations* » (CNCDH, [Rapport Racisme 2024](#), 2025, p. 254). Ces observations invitent à réfléchir à l'opportunité de déployer des formations à destination des hommes spécifiquement, en particulier chez les plus jeunes.

²⁶ Voir les [rapports annuels de l'association SOS Homophobie](#) qui, depuis 1997, dressent un état des lieux des discriminations, de la haine et la violence à l'encontre des personnes LGBTI+.

²⁷ Les différentes enquêtes menées rapportent que seules 20 % des victimes portent plainte. Voir notamment : Observatoire des LGBTphobies, Rapport d'étude de l'IFOP pour la Fondation Jasmin-Roy – Sophie-Desmarais enquête publiée en partenariat avec la Fondation Jean Jaurès et la DILCRAH, [État des lieux 2019](#), mai 2019.

le rejet qu'elle subit a des conséquences dévastatrices²⁸. Ajoutons que les réseaux sociaux mal régulés ou – pire – dérégulés s'avèrent aussi des outils qui facilitent l'expression de la haine, y compris la haine anti-LGBTI+, et en facilitent la diffusion. Ce que l'on appelle « l'économie de l'attention » est aussi et, peut-être désormais principalement, une « économie de la tension » entre les individus.

9. L'application des textes existants interroge également. Si le Pacs et le mariage pour tous ne rencontrent pas d'obstacles notables, les dispositions sur le changement de prénom et le changement de la mention du sexe à l'état civil sont mises en œuvre de manière plus inégale. L'ouverture de l'accès à l'assistance médicale à la procréation (AMP) rencontre, elle aussi, des difficultés dans sa concrétisation, tandis que l'accueil des réfugiés LGBTI+ demeure erratique. Ces situations sont autant de sources d'injustices et d'inégalités intolérables dans un État de droit²⁹.
10. Ces dernières années, le climat international s'est détérioré. Si l'homosexualité a disparu de la nomenclature des pathologies mentales de l'OMS en 1990, et la transidentité en 2019, des lois réprimant l'homosexualité existent encore dans une soixantaine d'États. Les législations y prévoient des sanctions, les personnes LGBTI+ sont frappées d'amendes, de peines de prison et d'opprobre sociale. Pire encore, dans douze États, les personnes ayant des relations sexuelles consenties avec un ou une partenaire de même sexe peuvent être condamnées à mort³⁰. À cela s'ajoute désormais l'instrumentalisation de l'égalité des droits contre le modèle démocratique et occidental tel qu'il a été façonné depuis 1945. La haine anti-LGBTI+ est aujourd'hui devenue une revendication « culturelle » d'opposition à l'Occident³¹. Pour autant, au sein même des démocraties occidentales, les vies des personnes LGBTI+ deviennent le sujet de controverses électoralistes. S'inscrivant dans des dynamiques masculinistes, antiféministes et populistes cherchant à remettre en cause l'État de droit, un certain nombre d'acteurs politiques en quête de suffrages basculent dans la vindicte. Cette atmosphère délétère véhiculée, et même exacerbée, par les réseaux sociaux s'exporte et se traduit en un clin d'œil et participe à façonner une part hostile de l'opinion publique mondiale.
11. Cas emblématiques de ce déferlement de haine en ligne, les personnes trans catalysent aujourd'hui près d'un tiers des attaques anti-LGBTI+³². Les choix de cadrage médiatique concernant les transidentités entraînent la banalisation des stéréotypes et des propos haineux³³. La transphobie n'est plus l'étendard des mouvements dits « anti-genre » mais se manifeste de façon de plus en plus décomplexée dans tous les milieux. Dans ce contexte, les violences physiques se multiplient, sans que l'on dispose pourtant d'études permettant d'en prendre pleinement la mesure³⁴. Une récente

²⁸ LGBT Token, [LGBT Happiness Study](#), 2025.

²⁹ Voir à ce sujet la [Déclaration « Pour l'État de droit »](#), adoptée à l'unanimité par la CNCDH le 29 janvier 2026.

³⁰ À ce sujet, voir notamment les travaux d'[Amnesty International](#), de l'[ILGA](#) et d'[ILGA-Europe](#).

³¹ Voir MBAYE Aminata Cécile, *Les discours sur l'homosexualité au Sénégal*, AVM éditions, 2018.

³² Selon SOS Homophobie, la haine en ligne représente la troisième manifestation principale de la transphobie (13 % des cas recensés). Voir SOS Homophobie, [Rapport sur les LGBTphobies 2025](#), 2025.

³³ Voir l'étude menée par l'Association des journalistes LGBTQI+, AJL, « [Transidentités : de l'invisibilisation à l'obsession médiatique](#) », 2023. Voir également *infra*.

³⁴ SOS Homophobie relève ainsi une hausse de 120 % des signalements de transphobie entre ses rapports 2023 et 2024. Voir SOS Homophobie, [Rapport sur les LGBTphobies 2024](#), 2024. De façon générale, les données concernant les personnes trans manquent cruellement. Un [rapport commandé par le ministère de la Santé](#), paru en 2022, a estimé le nombre de personnes trans en France entre 20 000 et 60 000.

enquête permet toutefois de constater que le *backlash*³⁵ qui s'observe concernant les droits des personnes LGBTI+ est particulièrement virulent en matière de droits des personnes trans. En effet, les personnes fondamentalement opposées à la possibilité de modifier la mention du sexe à l'état civil sont aujourd'hui 34 %, soit + 5 points par rapport à 2022. Le rejet franc augmente notamment chez les jeunes (31 %, + 9 points en 3 ans)³⁶. Par ailleurs, les conditions de vie des personnes trans demeurent précaires³⁷. Enfin, les attaques contre les droits acquis se multiplient³⁸, galvanisées par l'absence d'initiatives ambitieuses visant à renforcer leur effectivité. C'est dans ce contexte sociohistorique complexe que s'inscrit l'évaluation qui suit. Pour la mener à bien, la CNCDH a procédé à une large et instructive série d'auditions d'acteurs associatifs, de personnalités et d'institutions publiques ainsi que de ministères et de cabinets ministériels³⁹. L'objectif de ce travail n'est pas de délivrer des « bons points » mais bien de mesurer l'effet d'une politique publique – le Plan 2023-2026 – sur la vie quotidienne des personnes LGBTI+. La raison d'être de ce Plan n'est pas déclarative mais bien effective. C'est donc à l'aune des conséquences concrètes des mesures mises en œuvre sur les vies des personnes LGBTI+ vivant dans notre pays que la CNCDH a travaillé à cette évaluation.

Recommandation générale. La CNCDH recommande aux rédacteurs du prochain Plan de se saisir des recommandations formulées dans le cadre du rapport « Orientation sexuelle, identité de genre et intersexuation : de l'égalité à l'effectivité des droits » publié en 2022⁴⁰.

³⁵ Le *backlash*, souvent traduit en français par « revanche » ou « retour de bâton », est une notion introduite par Susan Faludi. Dans un essai paru en 1991, la journaliste a documenté le phénomène selon lequel les avancées des droits des femmes et des personnes minorisées sont systématiquement suivies d'une contre-offensive et d'un retour en arrière. Voir FALUDI Susan, *Backlash. La guerre froide contre les femmes*, Edition Des femmes, 1993 (édition française).

³⁶ HOIBIAN Sandra, THOMAS Arthur, NEDJAR CALVET Sarah, PAQUET Nolwenn, MARTIN Claire, « [Des clivages sociétaux qui s'apaisent plus vite, une plus grande médiatisation de la colère](#) », Enquête Consommation & Modes de Vie du Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie (CRÉDOC), n° CMV352, décembre 2025.

³⁷ C'est notamment ce que souligne l'Observatoire des violences et discriminations transphobes de l'association Acceptess-T, dans son [rapport 2024](#).

³⁸ Voir en particulier l'adoption par le Sénat de la proposition de loi n° 147 [visant à encadrer les pratiques médicales mises en œuvre dans la prise en charge des mineurs en questionnement de genre](#), déposée le mardi 23 juillet 2024. Cette proposition de loi restreint l'accès aux bloqueurs d'hormones, à la prescription de traitement hormonal de substitution et aux chirurgies de réassignation pour les mineurs.

³⁹ Voir en Annexe 4 la liste des personnalités et institutions auditionnées.

⁴⁰ CNCDH, Rapport « [Orientation sexuelle, identité de genre, intersexuation : de l'égalité à l'effectivité des droits](#) », 2022.

Partie 1 – Remarques générales

- 12. L’opportunité d’un Plan pour l’égalité LGBTI+.** La CNCDH salue l’existence d’un Plan national d’actions pour l’égalité des droits des personnes LGBTI+. Un tel plan est de nature à structurer le déploiement de politiques publiques de lutte contre les violences et les discriminations fondées sur les orientations sexuelles, les identités et expressions de genre de manière transversale, et à garantir une véritable égalité des droits.
- 13. L’évaluation du Plan.** La présente évaluation porte sur les mesures prévues par le « Plan national pour l’égalité des droits, contre la haine et les discriminations anti-LGBT+ 2023-2026. » Elle porte tant sur le contenu du Plan que sur sa mise en œuvre, et s’attache ainsi à souligner les avancées autant que les lacunes constatées et à mettre en évidence les difficultés rencontrées dans sa réalisation. L’évaluation est également l’occasion pour la CNCDH de formuler des recommandations visant à améliorer les plans suivants. Parmi celles-ci, vingt recommandations essentielles, qui figurent en gras dans le corps du texte, ont été identifiées. La liste de ces recommandations prioritaires peut être consultée en Annexe 1. La liste exhaustive des recommandations figure en Annexe 2.
- 14. Méthode d’évaluation.** L’évaluation du Plan 2023-2026 a été menée à l’issue d’une large consultation du milieu associatif, au moyen de questionnaires écrits, complétés par des auditions et tables rondes. De même, les différents ministères et cabinets ministériels visés par le Plan ont été invités à soumettre une contribution écrite ainsi qu’à un échange oral. Ainsi, le groupe de travail de la CNCDH chargé de cette évaluation comptabilise plus de quarante heures d’auditions. La liste des contributions écrites reçues, ainsi que des associations, administrations et institutions entendues dans le cadre du processus d’évaluation figure en Annexes 3 et 4. Enfin, un tableau récapitulatif de chaque mesure prévue par le Plan, des questions posées au milieu associatif et à l’administration pour en évaluer la réalisation ainsi que l’appréciation par la CNCDH de la mise en œuvre ou non des mesures prévues peut être consulté en Annexe 5.

I – L'élaboration du Plan

À titre préliminaire et dans la perspective de l'élaboration du prochain Plan, la CNCDH entend rappeler les lacunes du processus d'élaboration du Plan 2023-2026⁴¹. En effet, ce dernier a souffert d'un manque de concertation avec les acteurs de la société civile (A) autant que d'un calendrier précipité (B).

A – La contribution indispensable des acteurs de la société civile à l'élaboration du Plan

- 15. Le caractère chaotique de la consultation des associations.** Il ressort des auditions des associations que, trois ans après, la phase de consultation des acteurs de la société civile demeure un point de crispation. De nombreuses associations ont dénoncé le caractère discrétionnaire des choix opérés par le gouvernement dans les invitations. Plusieurs d'entre elles n'ont tout simplement pas été invitées à participer, ce qui a entraîné la suspicion d'un « tri » visant à évincer les associations considérées comme les plus revendicatives. Le recueil des revendications, dont le nombre était limité par association, n'a pas bénéficié d'un suivi visible. Toutes les associations auditionnées ont fait état d'une absence pure et simple du moindre retour sur les sujets qu'elles avaient pris soin de formuler. Leurs propositions ne se sont reflétées au sein des quelque 117 mesures du Plan que de manière très marginale, nourrissant l'impression d'un processus purement formel. Les associations ont également fait part du caractère erratique des interactions entre les ministères et la société civile, ainsi que de la participation de représentants de l'administration peu au fait du sujet.
- 16. La nécessité de consulter les associations.** La CNCDH rappelle que la consultation des associations, loin d'être un exercice de communication, vise à nourrir l'élaboration de mesures en phase avec les besoins des publics directement concernés par le Plan. Dans le contexte actuel, et notamment au regard du fait que la politique publique à l'égard des personnes LGBTI+ est très largement déléguée au milieu associatif, la consultation structurée et transparente de ces acteurs de premier plan apparaît essentielle. La richesse des contributions associatives transparaît dans les plus de 300 mesures proposées. De même, les auditions menées par la CNCDH à l'occasion de cette évaluation témoignent de l'engagement des acteurs de la société civile et de leur disponibilité à un dialogue, utile et construit.
- 17. La nécessité de consulter toutes les associations.** Par ailleurs, la CNCDH insiste sur la nécessaire représentativité des organisations de la société civile invitées. Cette représentativité se doit d'être à la fois géographique et thématique. Cela implique, d'une part, la convocation des associations émanant d'espaces ruraux et périurbains ainsi que des Outre-mer et, d'autre part, celle de l'ensemble des acteurs présents au sein des vies LGBTI+, y compris les associations de santé communautaire. Les conditions de consultation (date fixée à l'avance, disponibilité et accessibilité des locaux, horaires tenant compte de la réalité bénévole, organisation des modes de transports) doivent être adaptées pour permettre aux bénévoles qui représentent les associations de s'y rendre.

Recommandation n° 1. La CNCDH recommande, en conformité avec l'approche fondée sur les droits humains qu'elle promeut, d'associer pleinement les acteurs de la société civile à l'élaboration des politiques publiques qui les concernent, afin que les mesures finalement retenues, soient adaptées aux réalités et nécessités du terrain, bénéficiant ainsi de la richesse de la discussion démocratique.

⁴¹ Ce processus d'élaboration a déjà été analysé dans le cadre de l'évaluation du Plan précédent. Voir : CNCDH, *Évaluation...*, op. cit. note 3.

B – La coordination nécessaire des institutions dès le stade préparatoire du Plan

- 18. L'absence de consultation des ministères.** Les auditions des ministères réalisées par la CNCDH révèlent que ces derniers n'ont pas été invités à prendre activement part à l'élaboration des mesures figurant au sein du Plan. Or, la consultation coordonnée des administrations impliquées dans la mise en œuvre des mesures apparaît essentielle afin de garantir leur pertinence et leur faisabilité. En effet, de cette absence de consultation découlent trois conséquences particulièrement dommageables. En premier lieu, certaines mesures, faute de s'adresser aux destinataires compétents ou de bénéficier d'un cadre législatif adéquat, apparaissent simplement irréalisables, et restent donc lettre morte. En deuxième lieu, certaines mesures prévues par le Plan sont en réalité la répétition de mesures déjà mises en œuvre, et sonnent donc comme des échos inutiles. Enfin, et de façon plus grave encore, certaines mesures qui auraient pu être envisagées et qui découlent de l'expertise des ministères ne sont pas prévues.
- 19. L'absence de consultation des institutions publiques.** De même, les institutions publiques ne semblent pas avoir participé à l'élaboration des mesures, ni avoir été consultées afin de faire part des enjeux saillants identifiés dans le cadre de leur action. En particulier, la consultation de la Contrôleuse générale des lieux de privation de liberté (CGLPL) ainsi que de la Défenseure des droits (DDD) aurait permis de bénéficier d'une expertise pointue en matière de défense des droits des personnes LGBTI+ dans différents domaines de l'action publique.
- 20. L'absence de prise en compte des recommandations de la CNCDH.** Enfin, la CNCDH rappelle que l'évaluation du Plan vise non seulement à apprécier la pertinence et la mise en œuvre effective des mesures prévues, mais également à adresser des recommandations à l'attention des pouvoirs publics dans la perspective du Plan suivant. La CNCDH note que dans l'élaboration des Plans adoptés dans d'autres domaines, une très large majorité des mesures gouvernementales s'inspirent des recommandations de la CNCDH. Dès lors, elle s'étonne de ce que, parmi les vingt-trois recommandations formulées, pas une seule ne se retrouve explicitement au sein du « Plan LGBT+ 2023-2026 »⁴². Cette absence est en partie liée au calendrier bousculé et au processus chaotique de l'adoption, qui, tel que décrit ci-dessus, n'a pas permis de mener les consultations qui s'imposaient pour la rédaction d'un Plan pertinent. Pourtant, alors que l'évaluation du Plan 2020-2023 avait été l'occasion de demander le réajustement du Plan 2023-2026 pour tenir compte des recommandations formulées, la CNCDH constate que ce réajustement n'a pas eu lieu.
- 21. La volonté de rétablir le dialogue.** Dans le cadre de l'élaboration du Plan 2026-2029, la DILCRAH a informé la CNCDH de sa volonté de rétablir le dialogue afin de permettre la considération des recommandations et analyses formulées à l'occasion de l'évaluation du Plan 2023-2026. La CNCDH espère que cette pratique sera concrétisée et pérennisée. Elle rappelle à cet égard que les modalités d'élaboration du premier « *Programme d'actions gouvernemental contre les violences et les discriminations*

⁴² *Ibid.* Seule une des recommandations formulées par la CNCDH peut être considérée comme étant partiellement reflétée au sein du Plan. Il s'agit de la recommandation n° 20, visant à mettre en place « l'ensemble des mesures évoquées par l'avis du CGLPL du 6 juillet 2021 relatif à la prise en charge des personnes transgenres dans les lieux de privation de liberté ». En effet, le Plan prévoit d'élaborer un « référentiel national pour la prise en charge des publics LGBT+ sous main de justice et la prévention des discriminations anti LGBT+ en milieu pénitentiaire ». Notons toutefois que cette mesure n'est pas spécifique aux personnes trans, ni ne permet d'intégrer l'ensemble des recommandations du CGLPL. Certaines des préconisations qui y figurent y sont justement contraires, voir infra.

commises à raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre » de 2012 peut servir de référence⁴³.

Recommandation n° 2. La CNCDH recommande la consultation effective des ministères, des administrations et des institutions publiques concernées au stade des réflexions préparatoires, et la considération des pistes d'action envisagées et des contraintes mentionnées par ces interlocuteurs au stade de la rédaction des mesures.

Recommandation n° 3. La CNCDH recommande que les autorités dialoguent avec la CNCDH en amont de l'échéance du Plan en cours, de façon à anticiper l'élaboration du Plan suivant. Elle recommande également que son travail d'évaluation soit intégré dans le processus de co-construction du Plan suivant.

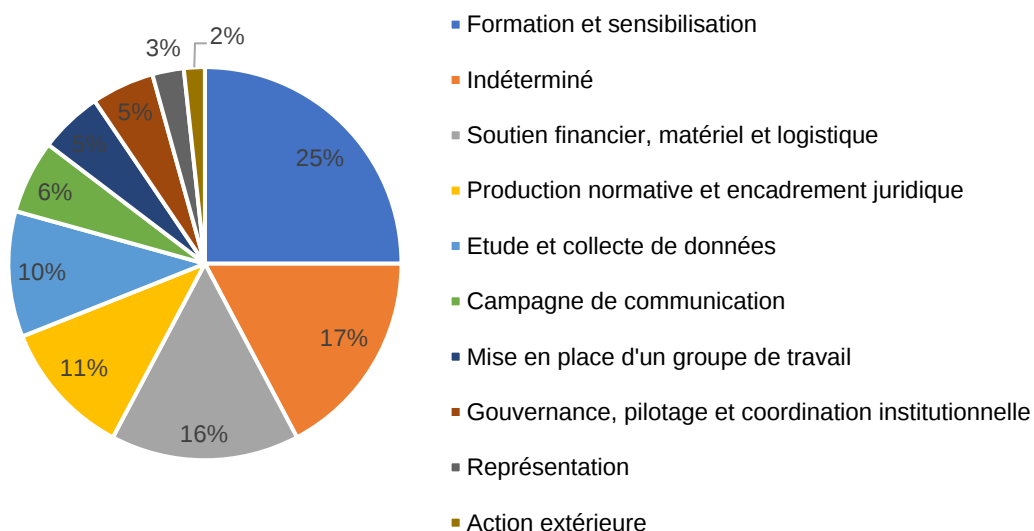
II – Les mesures proposées par le Plan

Le Plan propose une grande variété de mesures (voir Figure 1, infra), dont la plupart visent à diffuser la connaissance et à sensibiliser le public autour des enjeux LGBTI+ (A). Toutefois, la mise en œuvre de ces ambitions est sérieusement entachée par le manque d'opérabilité des mesures proposées (B).

A – La variété des mesures prévues par le Plan

À titre liminaire, deux types de mesures appellent des remarques : les mesures de sensibilisation, formation d'une part et les mesures de gouvernance et de pilotage d'autre part. Les mesures de soutien aux associations seront étudiées dans la Partie 2 et les autres catégories de mesures seront abordées plus en détails à l'occasion du bilan de la mise en œuvre des mesures (Partie 3).

Figure 1. Les mesures prévues par le Plan 2023-2026, par catégorie



Source : CNCDH, 2026

⁴³ Par exemple : tables rondes thématiques et successives, interlocuteurs pertinents effectivement présents pour les services de l'État, comptes-rendus intermédiaires.

1 – Formation, sensibilisation et communication

- 22. Le Plan accorde une place importante aux actions de formation et de sensibilisation.** En effet, un quart des mesures prévues consistent en des actions de ce type, auquel il convient d'ajouter les 6% de mesures prévoyant des campagnes de communication. Ainsi, près du tiers des mesures comprises au sein du Plan consistent en des actions visant à combattre l'ignorance, les biais et les préjugés affectant les personnes LGBTI+. Ces initiatives doivent être saluées, dans la mesure où la mise en œuvre de formations et d'actions de sensibilisation et de communication participe d'un environnement plus favorable à l'égalité. Ainsi, le « Baromètre LGBT+ » réalisé par l'Ifop pour L'Autre cercle indique que, globalement, « *le climat au travail autour des sujets liés à l'orientation sexuelle ou l'identité de genre n'a jamais été aussi progressiste qu'aujourd'hui* »⁴⁴. L'enquête « Contexte des sexualités en France » confirme et précise ce progrès⁴⁵.
- 23. Une obligation de formation très relative.** Des questions émergent quant au public concerné par ces mesures et aux arbitrages opérés. En effet, si l'objectif de formation de 100 % des policiers et gendarmes doit être salué, il soulève la question de son effectivité. Au regard des moyens alloués, quelle part des 250 000 agents de police et de gendarmerie et des 25 000 agents de polices municipales est-elle effectivement formée ? Par ailleurs, qu'en est-il de la formation de l'ensemble des corps de l'État ? En particulier, la CNCDH s'inquiète de l'absence de mesures visant à la formation des membres des corps enseignant, médical ou encore des milieux juridictionnel et pénitentiaire. Former plus d'un million d'agents publics à interagir sans discrimination avec la société nécessite un chantier d'envergure planifié et pluriannuel. Par ailleurs, même lorsqu'elles existent, les formations sont encore trop souvent facultatives, et n'entraînent aucun effet pour les agents publics récalcitrants à l'égalité des droits des personnes LGBTI.
- 24. Contenu des formations.** Le contenu des formations interroge également. En effet, pour être pertinentes, les formations doivent être élaborées en collaboration avec les associations. Il est également essentiel que les formations prévues contre les discriminations contiennent systématiquement un volet spécifiquement consacré aux enjeux LGBTI+. Plus encore, il conviendrait qu'une dimension de chaque formation généraliste soit consacrée à la situation des personnes trans et aux multiples discriminations qu'elles subissent, qui sont souvent spécifiques dans leur objet et dans leur manifestation. La CNCDH s'inquiète ainsi du fait qu'aucune formation spécifique n'apparaisse sur les questions trans, y compris dans les secteurs cruciaux que sont la médecine, la justice ou encore l'administration pénitentiaire. Il conviendrait donc qu'un travail soutenu soit engagé en collaboration avec les associations afin de déployer un plan de formation spécifique aux enjeux trans.
- 25. Absence de financement et de structure.** Enfin, le nombre important de formations affiché contraste avec l'absence d'un financement dédié. Il est frappant de constater que les formations effectivement organisées sont en grande partie assurées par des bénévoles contraints, dès lors, de jongler avec leur activité professionnelle. Certaines associations elles-mêmes, débordées par la demande, sont obligées de développer des formations rémunérées pour financer leur action. Le désengagement de l'État sur cette question entraîne la surcharge des associations ainsi qu'un manque de visibilité et de cohérence de ces formations. L'absence de budget se double d'une absence

⁴⁴ Ifop pour L'Autre Cercle, « [Baromètre LGBT+ 2024](#) », 29 septembre 2024.

⁴⁵ INSERM, ANRS, Santé publique France, *op. cit.*, note 23.

d'opérabilité : les mesures ne sont pas incluses au sein d'un plan de formation structuré, seul à même d'assurer un déploiement cohérent (voir *supra*).

- 26. Des campagnes de communication déconnectées des besoins.** Enfin, le Plan propose la mise en œuvre de sept campagnes de communication. Parmi celles-ci, les quelques campagnes effectivement déployées interrogent du point de vue de leur contenu. La CNCDH renouvelle son inquiétude s'agissant de la déconnexion des pouvoirs publics d'une vaste frange du secteur associatif en matière d'élaboration et de mise en œuvre de ces opérations de communication. Celles-ci apparaissent en effet souvent bien trop généralistes et sont, de fait, déconnectées des enjeux concrets de la lutte pour les droits des personnes LGBTI+ et contre les violences exprimées à leur rencontre. À titre d'exemple, aucune campagne spécifique n'est prévue sur les enjeux trans, en dépit des attaques multiples vécues par les personnes trans ces dernières années.

Recommandation n° 4. La CNCDH recommande d'associer systématiquement les associations dans l'élaboration et le déploiement des campagnes de lutte contre la haine et les discriminations anti-LGBTI+.

2 – Gouvernance et coordination institutionnelle

- 27. Des mesures anecdotiques.** Enfin, seules six mesures visent la coordination institutionnelle dans la mise en œuvre du Plan. Elles ont notamment pour objectif de permettre le partage d'informations entre la DILCRAH et les ministères, ou encore de développer des réseaux locaux de référents égalité. Mais au-delà de ces mesures ponctuelles, le Plan souffre cruellement d'une absence de logique de pilotage d'ensemble. En particulier, le Plan ne désigne aucune personne ou institution qui serait chargée d'assurer la mise en œuvre des mesures tout en étant force de proposition face aux éventuelles difficultés rencontrées.

- 28. Absence de coordination interministérielle.** En conséquence, non seulement les ministères n'entrent pas en dialogue, mais ils ne bénéficient d'aucune aide, ni ne sont soumis à aucun contrôle dans la mise en œuvre des mesures dont ils sont destinataires. Ainsi, l'implication de chaque ministère du Plan dépend bien souvent de la bonne volonté d'agents au sein des administrations, menant à de grandes disparités dans la réalisation des mesures d'un ministère à l'autre.

- 29. Absence de coordination territoriale.** Un autre aspect particulièrement marquant concerne la faiblesse des relais régionaux et départementaux de la politique en faveur de l'égalité des droits des personnes LGBTI+. Le relai local d'exécution du Plan est censé être constitué des Comités opérationnel de lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la haine anti-LGBT+ et les discriminations liées à l'origine (CORAH). Or, la seule mesure qui les concerne vise à « *poursuivre [leur] élargissement* » au moyen « *d'un plan d'actions local contre les LGBTphobies* » (mesure 16). Le manque de précision dont souffre cette mesure pourrait contribuer à expliquer la mise en œuvre parcellaire dont elle a fait l'objet.

Recommandation n° 5. La CNCDH recommande un renforcement de la coordination interministérielle s'agissant des questions LGBTI, au moyen, par exemple, d'un référent dédié, et effectivement désigné, au sein de chaque ministère, permettant d'assurer la continuité du suivi de la mise en œuvre du Plan, d'en préparer l'évaluation et, le cas échéant, de répondre aux difficultés rencontrées.

Recommandation n° 6. La CNCDH recommande un renforcement de la coordination territoriale. En particulier, les CORAH doivent être explicitement investis de la mise en œuvre du Plan, et faire l'objet d'obligations de suivi en la matière.

Recommandation n° 7. La CNCDH recommande de sensibiliser les préfets à la lutte contre les violences et discriminations anti-LGBTI+.

B – Le manque d’opérabilité et de mesurabilité des mesures

30. Absence d’objectifs chiffrés, de budgétisation et de temporalité. La CNCDH constate qu’une fois encore, le Plan est dépourvu d’objectifs mesurables⁴⁶ et de budgétisation précise⁴⁷. Ces absences empêchent non seulement de mesurer l’effectivité des mesures, mais également de s’assurer de la continuité de celles-ci dans le temps et ainsi de mesurer l’engagement des pouvoirs publics sur la question. D’un point de vue pratique, contrairement à la version 2020-2023 du Plan, les mesures ne sont pas numérotées, ce qui obère la faculté de s’y référer facilement. Par ailleurs, si chaque mesure se voit fixer une année cible de réalisation, cette temporalité apparaît trop imprécise à l’échelle d’un plan triannuel. En outre, un tel calendrier semble difficilement contrôlable au regard de la formulation parfois floue des mesures, de sorte qu’il est difficile de dire si elles ont été réalisées ou non. À cet égard, un calendrier plus strict et aux échéances plus rapprochées, couplé à une formulation claire des mesures prévues, permettrait au Plan de gagner grandement en opérabilité.

31. La persistance de mesures floues. La CNCDH regrette que de nombreuses mesures figurant au sein du Plan, loin de constituer des actions claires, s’apparentent à des objectifs d’ordre général. La propension à procéder à de telles formulations vagues se retrouve dans le caractère « indéterminé » qui a dû être attribué à de nombreuses mesures dans notre analyse (voir Figure 1 *supra*). En effet, il est particulièrement alarmant que cette catégorie de mesures constitue la seconde catégorie la plus représentée. Parmi ces mesures, citons notamment les nombreuses actions visant à « encourager » certaines pratiques (voir mesures 2, 5 ou 79), à « valoriser » certaines démarches (voir mesures 63 ou 115) ou à « soutenir » des initiatives (mesure 3), sans que les modalités exactes de ces encouragements soient précisées. Pire encore, il apparaît que nombre de ces mesures à la formulation floue sont à destination des populations les plus marginalisées. À titre d’exemple, la mesure consistant à « Intégrer les enjeux des personnes trans dans la prise en charge du grand âge » (mesure 53) apparaît particulièrement ambiguë, dans la mesure où ni lesdits « enjeux » ni la « prise en charge du grand âge » ne sont clairement identifiés. En l’absence de toute précision, les objectifs visant à « Mieux accompagner les femmes lesbiennes et bissexuelles dans leur parcours de santé » (mesure 65) ou encore à « Assurer l’accès à une information dépathologisée à l’intention des personnes intersexes » (mesure 71) appellent des commentaires similaires. Par ailleurs, le décalage entre les « mesures phares » et le « tableau des mesures » entraîne un manque de précision quant aux mesures sur lesquelles l’État s’engage effectivement.

32. La présence de mesures inopérables. Enfin, la CNCDH constate la présence au sein du Plan de mesures qui, à l’examen, n’apportent pas de nouveauté à la situation existante, ou bien apparaissent tout simplement inopérables. À titre d’exemple du premier cas, mentionnons la mesure visant à déployer les formulaires inclusifs des familles homoparentales dans les écoles, une action qui est déployée depuis plusieurs années déjà, et dont l’application dépend des collectivités territoriales. Pour ce qui est des mesures inopérables, citons les mesures visant à intégrer des formations à la lutte contre les violences anti-LGBTI+ au sein des enseignements universitaires, qui ne tiennent pas compte de la liberté académique. De même, le Plan vise à plusieurs reprises le ministère de la Culture sur des sujets qui ne relèvent pas de sa compétence

⁴⁶ La seule exception concerne l’objectif d’aboutir à l’ouverture de deux Centres LGBT+ par région.

⁴⁷ Ici encore, la seule exception concerne les Centres LGBT+, le fonds qui leur est dédié devant bénéficier de 10 millions d’euros.

– en particulier, le ministère n’a pas de prise sur les acteurs de l’édition scolaire, qui travaille à partir des programmes élaborés par le ministère de l’Éducation nationale.

Recommandation n° 8. La CNCDH recommande aux autorités de prévoir le chiffrage et le financement de chaque mesure prévue par le Plan 2026-2029, et de les assortir d’échéances précises et resserrées, dont l’atteinte devra être objectivement mesurable.

Recommandation n° 9. La CNCDH recommande de faire preuve d’une vigilance accrue quant à la formulation des objectifs du Plan, qui doit être plus rigoureuse. Comme elle l’a signalé à l’occasion des précédentes évaluations, la CNCDH rappelle qu’une attention particulière doit être portée à la rédaction de ces mesures, qui ne devraient indiquer que des actions concrètes et mesurables, et être formulées en des termes clairs afin d’être opérationnelles.

Recommandation n° 10. La CNCDH recommande que chaque mesure soit assortie d’un ou de plusieurs indicateurs précis, mesurables et inscrits dans une temporalité, permettant d’en évaluer la réalisation effective.

Recommandation n° 11. La CNCDH recommande que les mesures contenues dans le Plan soient effectivement adressées aux administrations concernées.

III – Les publics visés par le Plan

Le Plan comporte plusieurs avancées, telles que l’inclusion des personnes seniors et en situation de handicap (bien que de façon marginale). Toutefois, la CNCDH constate que, quand ils ne sont pas complètement omis (A), certains publics sont marginalisés (B).

A – Des publics passés sous silence

Un certain nombre d’angles morts sont à regretter. En particulier, il est grave que le Plan fasse l’impasse sur la situation des personnes migrantes et les personnes demandeuses d’asile (1), ainsi que sur la mise en œuvre effective de l’éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle (2).

1 – L’absence de mesures propres à l’asile et aux migrations : un recul préoccupant

33. Absence de mesures spécifiques à l’asile et aux migrations. La CNCDH est particulièrement frappée de constater l’absence de mesure à destination des personnes LGBTI+ en situation de migration ou de demande d’asile. Cette absence est d’autant plus criante que, lors de la dernière mouture du Plan, la CNCDH avait justement salué l’inclusion de ce public, considérant notamment que le Plan 2020-2023 constituait une « avancée notable » de ce point de vue.

34. Un public particulièrement vulnérable. En raison de l’intersection des discriminations dont elles sont victimes, les personnes LGBTI+ migrantes ou demandeuses d’asile se retrouvent dans une situation de particulière vulnérabilité. Souvent en grande précarité sur le territoire français, elles sont parfois dans l’incapacité de payer leurs titres de transport pour se rendre aux entretiens et audiences. Par ailleurs, elles peuvent être confrontées au rejet de leur propre communauté d’origine en raison de leur orientation sexuelle ou de leur transidentité. Dans ce contexte, la formation des professionnels de l’asile et des migrations apparaît cruciale, afin de détecter les situations de vulnérabilité et d’identifier leurs causes, pour leur apporter la réponse appropriée. Dans le cas particulier de l’asile des personnes LGBTI+, il convient pour les officiers de protection et les juges d’aborder le parcours et les craintes exprimées hors de toute perspective « occidental-centrée », dans la mesure où les identités et les pratiques sont bien plus variées autour du monde que celles communément admises en Europe sous le sigle « LGBTI+ ». De même, il

convient de faire preuve de justesse au stade du recueil des récits sur les persécutions subies et des craintes ressenties, qui touchent au plus intime de l'individu.

35. Un manque de formation des professionnels. L'audition d'associations spécialisées en la matière révèle un manque criant de formation des professionnels concernés. En particulier, la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) semble être un angle mort de la formation aux questions LGBTI+, puisque ni les juges, ni les rapporteurs, ni les avocats ne bénéficient d'une formation institutionnalisée et obligatoire en la matière. En conséquence, la reconnaissance de la qualité de réfugié aux demandeurs d'asile LGBTI+ se résume trop souvent à la question de la « crédibilité » de leur identité LGBTI+ et risque d'être évaluée en fonction de critères stéréotypés. À ce titre, les résultats de l'enquête menée par la Confédération générale des travailleurs (CGT) auprès des personnes employées à la CNDA révèlent un cadre de travail empreint de stéréotypes sexistes et homophobes, ce qui ne fait que renforcer les risques de partialité identifiés par la CNCDH⁴⁸. La CNCDH exprime ainsi sa vive inquiétude quant aux conditions dans lesquelles se déroulent les audiences des personnes LGBTI+ devant la CNDA. Dans ce contexte, la CNCDH s'inquiète tout particulièrement d'une potentielle généralisation des audiences à juge unique⁴⁹, dans la mesure où celle-ci entraîne un risque plus élevé de préjugés et de biais qui affectent négativement la décision de protection.

36. Des procédures inadaptées. Enfin, la vulnérabilité des personnes LGBTI+ demandant l'asile est parfois accentuée par les procédures qui leur sont appliquées. La CNCDH réitère sa vive préoccupation concernant les concepts de sûreté, tels que de pays d'origine « sûrs » et de pays tiers « sûrs »⁵⁰. Cette inquiétude est d'autant plus vive au regard des nouvelles réformes de la politique migratoire de l'Union européenne, en cours d'adoption⁵¹. En premier lieu, la modification envisagée de la notion de pays tiers sûr permettra aux États membres de déclarer, sous certaines conditions, une demande d'asile irrecevable, et de la faire examiner par un États tiers. Or, aucune garantie n'existe pour que les spécificités des demandes d'asile fondées sur l'orientation sexuelle, la transidentité ou les caractéristiques sexuées soient effectivement prises en compte au sein de ces pays tiers désignés comme sûrs. En second lieu, l'adoption d'une liste commune de pays d'origine sûrs implique que toute personne originaire de l'un de ces pays se verra automatiquement appliquer la procédure accélérée de l'examen de sa demande d'asile⁵². Or, d'une part, la « sûreté » de ces États n'est pas toujours appréciée dans des conditions qui permettent de s'assurer que les personnes LGBTI+ y sont en sécurité⁵³. Si la pénalisation des relations homosexuelles est parfois prise en compte, cela ne semble pas être le cas de la pénalisation des transidentités, ou encore des mutilations et traitements imposés aux personnes intersexes. D'autre part, les procédures accélérées en particulier ne permettent pas toujours de faire émerger la parole des demandeurs et demandeuses d'asile qui doivent livrer des aspects particulièrement intimes de leur personnalité et de leur expérience. Dès lors, si l'OFPRA indique renoncer à la procédure accélérée lorsque l'examen de la demande révèle le fondement de l'orientation sexuelle, de la

⁴⁸ PASCUAL Julia, « [À la Cour nationale du droit d'asile, des propos racistes, sexistes et homophobes épinglés](#) », *Le Monde*, 29 janvier 2026.

⁴⁹ La loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 [pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration](#), en son article 70, soumet la réunion de la formation collégiale à la discrétion de la présidence de la Cour.

⁵⁰ CNCDH, [Avis sur le concept de « pays tiers sûr »](#), 19 décembre 2017.

⁵¹ Parlement européen, « [Asile : de nouvelles règles pour les pays tiers sûrs et la liste européenne des pays d'origine sûrs](#) », communiqué de presse du 10 février 2026.

⁵² CNCDH, [Avis sur le projet de loi « Pour une immigration maîtrisée et un asile effectif »](#), 2 mai 2018.

⁵³ Sur cette [liste](#) figurent notamment le Bangladesh et l'Égypte, deux États où la persécution des personnes homosexuelles est notoire.

transidentité ou des caractéristiques sexuées, aucune procédure ne semble formaliser ce renoncement. En conséquence, ce renoncement n'acquiert aucun statut automatique, mais dépend de l'officier ou de l'officière de protection en charge d'examiner la demande en question. »

Recommandation n° 12. La CNCDH recommande la généralisation de la formation, tant initiale que continue, des agents de l'OFPPA, des rapporteurs et des juges de la CNDA aux questions particulières soulevées par le traitement des demandes d'asile formulées par des personnes LGBTI+. Cette formation doit être obligatoire, élaborée en collaboration avec le milieu associatif, effectuée en présentiel et être périodiquement renouvelée afin d'assurer l'actualisation des connaissances et la formation régulière de l'ensemble des personnes amenées à travailler au sein de l'OFPPA et de la CNDA.

Recommandation n° 13. La CNCDH recommande de s'assurer, lors du recrutement des juges de l'asile, non seulement de leurs compétences techniques mais également de leur impartialité.

Recommandation n° 14. La CNCDH réitère sa recommandation à destination de l'OFPPA, lui demandant de se saisir effectivement de sa faculté de « déclasser » un dossier de la procédure accélérée au profit de la procédure normale, pour les demandes d'asile fondées sur le motif de l'orientation sexuelle, de la transidentité ou de l'intersexuation.

Recommandation n° 15. La CNCDH recommande de retirer de la liste des pays d'origine dits « sûrs » les États dans lesquels les personnes sont victimes de persécutions en raison de leur orientation sexuelle. En outre, elle recommande d'ajouter le critère de la transidentité et de la conformation aux normes sexuées dans la définition de ces pays d'origine dits « sûrs », afin de protéger les personnes persécutées en raison de leur transidentité ou de leur intersexuation.

Recommandation n° 16. La CNCDH recommande, à titre général, de permettre que la convocation à un entretien à l'OFPPA ou à une audience devant la CNDA vaille titre de transport.

2 – L'absence de mesures spécifiques à l'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle

37. Un principe vieux de plus de vingt ans. Le principe d'organiser pour les élèves des écoles élémentaires, des collèges et lycées trois séances par an consacrées à l'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle (ÉVAR/ÉVARS) a été acté par la loi du 4 juillet 2001, qui inscrit cette exigence à l'article L. 312-16 du code de l'Éducation. Ainsi, aux prémices du XXI^e siècle, le législateur français semblait prendre une longueur d'avance, et ce, bien avant #MeToo, la création de la Commission indépendante sur les abus sexuels dans l'Église ou encore de la Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants, qui ont depuis considérablement contribué à faire le jour sur les violences sexistes et sexuelles et à libérer la parole des victimes. Pourtant, depuis 2001, quinze ministres de l'Éducation nationale se sont succédé sans que cette disposition législative soit effectivement mise en œuvre.

38. La multiplication des appels à mettre en œuvre le programme. Depuis plus de deux décennies, les appels à mettre en œuvre les séances prévues se multiplient⁵⁴.

⁵⁴ Pour des exemples récents, voir notamment le rapport du Conseil économique, social et environnemental (CESE), « [Éduquer à la vie affective, relationnelle et sexuelle : passer de l'obligation à l'application !](#) », 10 septembre 2024 ; Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCE),

Plusieurs travaux de la CNCDH s'en sont également fait le relai : l'*Avis sur la lutte contre les violences sexuelles* de 2018⁵⁵, le rapport « Orientation sexuelle, identité de genre et intersexuation » de 2022, ou encore l'*Avis sur la protection de l'intimité des jeunes en ligne* de 2025 demandaient la mise en place d'une « *politique publique [...] afin de garantir l'effectivité de l'obligation légale des trois séances annuelles* » d'ÉVAR/ÉVARS. Ce dernier avis recommandait en outre « *l'incrimination de toute entrave au droit des enfants de bénéficier des séances d'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle* ». Enfin, le 2 décembre 2025, l'État français a été condamné par le Tribunal administratif de Paris en raison de son inaction en la matière. C'est ainsi à l'occasion de la rentrée scolaire 2025, avec plus de vingt ans de retard, que le programme ÉVAR/ÉVARS est officiellement entré en vigueur.

39. L'éducation, socle de l'égalité. L'éducation est le socle indissociable des droits LGBTI+ : sans une pédagogie de l'altérité dès le plus jeune âge, les promesses d'égalité restent de vains mots. La CNCDH constate l'absence de mesure du Plan concernant la réalisation effective de ces séances, alors même que l'école devrait être le premier rempart contre la haine. Toutefois, cette lacune n'est que le reflet d'une inaction obstinée. Il est urgent que le prochain Plan se saisisse du sujet et articule la promotion et la protection des droits des personnes LGBTI+ avec l'apprentissage scolaire et l'ÉVAR/ÉVARS. Éduquer chaque enfant à la vie affective, relationnelle et sexuelle est une nécessité afin de favoriser l'émancipation, de promouvoir le respect de soi et des autres, de prévenir les violences sexistes et sexuelles, de sensibiliser aux enjeux de santé sexuelle et de faire reculer les préjugés.

Recommandation n° 17. La CNCDH recommande d'assurer la mise en œuvre effective et complète, par les services de l'Éducation nationale, des trois séances d'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle (ÉVAR/ÉVARS) dans les écoles élémentaires, les collèges et les lycées publics et privés sous contrat, en lien avec les associations LGBTI+ et les associations féministes.

Recommandation n° 18. La CNCDH recommande au ministère de l'Éducation nationale d'allouer un budget spécifique aux actions d'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle (ÉVAR/ÉVARS).

Recommandation n° 19. La CNCDH recommande la création de postes de référents « Éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle » (ÉVAR/ÉVARS) dans chaque académie, chargés de s'assurer de la mise en œuvre des séances à l'échelon local, ce qui permettrait d'en harmoniser le déploiement sur l'ensemble du territoire.

Recommandation n° 20. La CNCDH recommande de reconnaître le rôle essentiel des associations dans la mise en œuvre des séances d'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle (ÉVAR/ÉVARS), en permettant de rémunérer les interventions des associations agréées.

Recommandation n° 21. La CNCDH recommande la publication transparente, complète et régulière de données chiffrées concernant la mise en œuvre des séances d'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle (ÉVAR/ÉVARS) dans chaque académie.

Recommandation n° 22. La CNCDH réitère sa recommandation concernant l'incrimination de toute entrave au droit des enfants de bénéficier des séances d'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle (ÉVAR/ÉVARS).

« [Rapport annuel 2026 sur l'état des lieux du sexisme en France. La menace masculiniste](#) », 21 janvier 2026.

⁵⁵ CNCDH, [Avis sur la lutte contre les violences sexuelles](#), 20 novembre 2018.

B – Des publics marginalisés

Le Plan apparaît particulièrement insuffisant vis-à-vis de certains publics au sein de la communauté LGBTI+. La CNCDH souhaite insister sur trois publics qui sont particulièrement mis à l'écart, minorités dans la minorité : les personnes trans (1), les personnes intersexes (2) et les personnes bisexuelles et pansexuelles (3).

1 – Les personnes trans

- 40. Un manque criant d'ambition.** Bien que des mesures éparses mentionnent les personnes trans, ces mesures apparaissent inadaptées face à l'ampleur de la tâche qui incombe aux pouvoirs publics pour assurer non seulement la protection mais également l'égalité des droits des personnes trans. Une telle minimisation des réalités vécues par les personnes trans est inadmissible à l'heure de la crispation de l'opinion publique, du déploiement des discours de haine, du recul des droits et de la multiplication des menaces réelles envers les personnes trans, en France comme dans le monde entier.
- 41. Mise en œuvre de la loi du 18 novembre 2016 concernant le changement de la mention du sexe à l'état civil.** Le Plan était attendu sur un certain nombre de questions spécifiques aux personnes trans, et en particulier sur la dépsychiatisation totale et effective des parcours trans. Bien que la loi du 18 novembre 2016⁵⁶ dite « J21 » ait constitué une avancée majeure en permettant notamment la démedicalisation de la modification de la mention de sexe à l'état civil, la CNCDH s'inquiète de la recrudescence effective de la dimension médicale, voire psychiatrique dans les procédures judiciaires de changement de la mention de sexe. En effet, les associations font état d'exigences *contra legem* de la part des tribunaux, qui demandent la production de photographies, voire d'attestations de suivi médical pour autoriser la rectification de la mention de sexe. En outre, elles témoignent de l'importance prégnante accordée par les juges au caractère irréversible du changement de sexe ainsi qu'à la « conformité » de l'apparence physique du demandeur ou de la demanderesse à la mention de sexe revendiquée. Ce constat est également partagé par le ministère de la Justice, qui, dans son *Rapport d'évaluation* de la procédure de modification de la mention du sexe à l'état civil issue de la loi J21, estime qu'une formation accrue des magistrats pourrait s'avérer opportune « afin de rappeler les termes de la loi et de la circulaire sur l'absence d'obligation et de nécessité de produire des éléments médicaux »⁵⁷. Afin de mettre un terme à ces pratiques intolérables et de respecter le droit à l'autodétermination des personnes trans, la CNCDH estime également qu'il est urgent de développer des formations obligatoires et spécifiquement consacrées aux transidentités à destination du corps de la magistrature. Par ailleurs, la CNCDH partage les interrogations du ministère de la Justice quant à la pertinence du cadre légal actuel et notamment de la dimension judiciaire de la procédure de changement de la mention du sexe⁵⁸. Dans ce contexte, la CNCDH invite les parlementaires à se saisir des enjeux soulevés par la proposition de loi n° 2286 *visant à rendre effectifs les droits des personnes LGBTQIA+, à lutter contre les violences faites aux enfants intersexes et à faciliter la reconnaissance du genre à l'état civil*⁵⁹.

⁵⁶ Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, *op. cit.*, note 18.

⁵⁷ Ministère de la Justice, *Rapport d'évaluation de la loi de modernisation de la Justice du 21e siècle*, 19 janvier 2026, p. 27. La CNCDH salue d'ailleurs la publication de cette évaluation, qui constitue la mise en œuvre tardive d'une mesure issue du Plan précédent.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 36-38.

⁵⁹ Proposition de loi n° 2286 *visant à rendre effectifs les droits des personnes LGBTQIA+, à lutter contre les violences faites aux enfants intersexes et à faciliter la reconnaissance du genre à l'état civil*, déposée le 23 décembre 2025.

42. La procédure de changement de prénom en mairie. S'agissant du changement de prénom, la CNCDH se réjouit de la publication de la circulaire du 8 janvier 2026, d'autant plus bienvenue que les auditions d'associations ont mis au jour des divergences d'interprétation et de pratiques dans l'appréciation de l'intérêt légitime au changement.

43. Mise en œuvre du droit à l'autodétermination. Le Plan demeure également silencieux sur la question de la mise en œuvre du droit à l'autodétermination. À l'heure actuelle, la modification de la mention du sexe à l'état civil français a lieu en justice. Or, cela apparaît en opposition à la tendance européenne à la déjudiciarisation de cette procédure et en contradiction avec les recommandations de plusieurs institutions internationales de protection des droits humains⁶⁰, ainsi qu'avec les préconisations du Défenseur des droits⁶¹. Cette situation est également incompatible avec le droit de l'Union européenne, dès lors que l'arrêt rendu par la CJUE le 13 mars 2025, dit *Deldits*, consacre un droit à l'autodétermination fondé sur la rectification des données personnelles. La Cour considère que l'article 16 du Règlement général sur la protection des données (RGPD) « impose à une autorité nationale chargée de la tenue d'un registre public de rectifier les données à caractère personnel relatives à l'identité de genre d'une personne physique lorsque ces données ne sont pas exactes »⁶². La CJUE reconnaît un droit à la rectification du genre sur simple demande administrative et sans procédure judiciaire. Si le Plan national d'actions n'a pas vocation à se substituer au législateur, il est tout à fait approprié d'y inclure des mesures techniques qui ne nécessitent pas de réforme législative, de prévoir les formations qui s'imposent ou de proposer la constitution de groupes de travail afin d'envisager les modalités d'une réforme législative. Il est impératif que le prochain Plan se saisisse de cette question et permette la mise en conformité du cadre juridique français avec les exigences issues du droit de l'Union européenne, de façon à assurer le plein respect du droit à l'autodétermination des personnes trans. Enfin, le prochain Plan devra également aborder la question de l'effectivité des droits des personnes trans dans les Outre-mer, où certaines personnes doivent attendre plusieurs mois avant que la décision de changement de la mention de sexe soit effectivement reflétée sur leurs documents d'identité.

44. Santé des personnes trans. La CNCDH s'alarme de ce qu'aucune mesure du Plan ne porte sur la santé des personnes trans. En particulier, dans un contexte où la santé mentale a été déclarée « Grande cause nationale » en 2025 et 2026, il est paradoxal que le Plan n'évoque pas la santé mentale des personnes trans, dont on sait qu'elle est particulièrement menacée. En effet, les discriminations et violences subies par les personnes trans accentuent le risque suicidaire auquel elles sont sujettes⁶³. De même,

⁶⁰ Voir notamment Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, [Human Rights and Gender Identity and Expression](#), Issue Paper, mars 2024 ; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2048(2015) du 22 avril 2015, « [La discrimination à l'égard des personnes transgenres en Europe](#) » ; Comité des ministres du Conseil de l'Europe, recommandation CM/Rec(2010)5 [sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre](#), 31 mars 2010.

⁶¹ Voir, récemment : Défenseur des droits, [Décision-cadre du 16 juin 2025 relative au respect de l'identité de genre des personnes transgenres](#), Recommandation n° 4.

⁶² CJUE, 13 mars 2025, *VP c. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, dit *Deldits*, aff. [C-247/33](#).

⁶³ Voir la première étude réalisée à l'échelle nationale en la matière : ERLANGSEN Annette, LUND JACOBSEN Anna, RANNING Anne et al., « [Transgender Identity and Suicide Attempts and Mortality in Denmark](#) », *Journal of the American Medical Association*, Vol. 329, n° 4, 2023, pp. 2145–2153. Plus récemment, deux études se sont concentrées sur les comportements suicidaires et d'automutilation chez les jeunes personnes trans, parvenant à la conclusion d'une prévalence plus élevée du risque suicidaire que dans la population cis. Voir : McARTHUR Brae Anne, PESIGAN Kristine Lyn, BERG

la question de l'accès aux parcours médicaux de transition n'est pas traitée, alors même que de nombreux médecins refusent actuellement de prendre en charge les patients trans en arguant de leur incompétence, ce qui crée des situations profondément inégalitaires. Il est urgent de développer la formation des professionnels de santé afin que l'ignorance ne justifie pas la discrimination, et de prendre des mesures adaptées contre le refus de soin lorsque celui-ci est constitué. En matière de santé sexuelle, il est également impératif de garantir aux personnes trans l'accès aux professionnels de santé compétents en toutes circonstances⁶⁴. En termes de prise en charge médicale des transitions, la période de mise en œuvre du Plan a été marquée par la publication, à l'été 2025, des recommandations de la Haute autorité de santé (HAS) sur la prise en charge médicale des adultes en transition de genre⁶⁵. Ces recommandations constituent une avancée déterminante dans la prise en charge médicale des parcours de transition, en ce qu'elles prônent une approche dépsychiatisée et respectueuse de l'autoidentification des personnes. Elles doivent constituer un guide pour l'élaboration des mesures relatives à la santé des personnes trans dans le cadre du prochain Plan.

45. Droits reproductifs des personnes trans. Le silence du Plan se fait particulièrement pesant sur la question des droits reproductifs des personnes trans. La loi du 18 novembre 2016 a effectivement permis qu'une personne identifiée comme « homme » à l'état civil donne naissance à son enfant biologique, et qu'une personne identifiée comme « femme » à l'état civil procrée grâce à son sperme. Or, ces situations sont à ce jour constitutives d'un vide juridique, entraînant des inégalités de traitement. La situation est particulièrement problématique lorsque le changement d'état civil est intervenu avant l'accouchement, puisqu'elle donne lieu à une jurisprudence casuistique et/ou à des solutions « bricolées »⁶⁶. Ce sujet ayant émergé bien avant l'élaboration du Plan 2023-2026, il conviendrait donc de procéder urgemment à une clarification des règles de filiation des personnes trans, alignées sur celles applicables à la reproduction cis-hétérosexuelle. De même, un vide juridique subsiste en matière d'accès à l'AMP pour les hommes trans en couple avec un homme, qui sont à dessein exclus de la loi du 2 août 2021⁶⁷, ainsi que l'a reconnu le Conseil constitutionnel⁶⁸. Enfin, aucune mesure n'encadre les droits sociaux des parents trans, notamment au regard des

Lindsay et al., « *Suicidality and Nonsuicidal Self-Injury in Transgender and Gender Diverse Youth: A Systematic Review and Meta-Analysis* », *JAMA Pediatrics*, 22 décembre 2025, accessible en ligne : doi:10.1001/jamapediatrics.2025.5274 ; BISTA Sarita, WERNER-SEIDLER Aliza, MASTON Kate et al., « *Depression and Anxiety Among Young Gender- and Sexuality-Diverse Adolescents* », *JAMA Network Open*, décembre 2025. Par ailleurs, en France, l'enquête CSF 2023 (précitée) indique que « les personnes qui ont déjà pensé à changer de genre ont un état de santé mentale bien moins bon que les autres » (p. 40).

⁶⁴ C'est-à-dire indépendamment de leur numéro de sécurité sociale ou de la mention de leur sexe à l'état civil. Par exemple, un homme trans ayant conservé son utérus doit pouvoir consulter un gynécologue et bénéficier des mesures de prévention du cancer du col de l'utérus.

⁶⁵ HAS, « *Transidentité : prise en charge de l'adulte* », 18 juillet 2025.

⁶⁶ Voir : Montpellier, 14 novembre 2018, n° 16/06059. La décision fut cependant censurée par la Cour de cassation : Civ. 1^{re}, 16 septembre 2020, n° 18-50.080. Enfin, la cour d'appel de renvoi résista à la Cour de cassation en reconnaissant le droit pour une femme trans d'être désignée comme mère dans l'acte de naissance de sa fille biologique : Toulouse, 9 févr. 2022, n° 20/03128.

⁶⁷ Loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 *relative à la bioéthique*, JORF du 3 août 2021.

⁶⁸ Conseil constitutionnel, Décision n° 2022-1003 QPC du 8 juillet 2022, *Association Groupe d'information et d'action sur les questions procréatives et sexuelles [Accès à l'assistance médicale à la procréation]*. En pratique, cela constitue un obstacle à la reconnaissance de leur identité de genre, dans la mesure où beaucoup choisissent de renoncer à procéder à la rectification de la mention de leur genre à l'état civil plutôt que de se voir empêchés de mener leur projet de grossesse à bien. En matière d'AMP toujours, une grande incertitude entoure l'utilisation par les personnes trans de leurs propres gamètes conservés en amont d'un traitement hormonal.

congrés de maternité, de paternité et bientôt de naissance. Le Plan aurait pu se saisir de cette situation de discrimination vieille de dix ans, en prévoyant *a minima* la constitution d'un groupe de travail afin de permettre la production des textes nécessaires et attendus.

46. Exclusion des personnes non-binaires. Aucune mesure du Plan ne concerne les discriminations, voire les violences vécues par les personnes non-binaires. Pour rappel, les personnes non-binaires sont les personnes qui ne s'identifient pas, pas strictement, ou pas continuellement à l'un des genres masculin ou féminin. L'enquête ENVIE menée par l'INED en 2023 indique que les personnes non-binaires représentent 1,7 % de la population française⁶⁹. Il est regrettable qu'aucune administration impliquée dans l'élaboration et la réalisation du Plan ne se soit saisie de ce sujet⁷⁰. Les auditions des associations ont révélé que le droit même des personnes non-binaires au changement de prénom – qui, rappelons-le, est un droit reconnu à toute personne, qu'elle soit trans ou non – est remis en cause dans les faits, par des officiers d'état civil qui refusent le choix de certains prénoms, y compris des prénoms épiciques. Sur ce point, les inégalités territoriales apparaissent particulièrement criantes, avec des pratiques hétérogènes d'une mairie à l'autre, augmentant l'urgence du déploiement de formations ciblées en la matière. La CNCDH rappelle que le choix du prénom est libre et que les stéréotypes de genre ne sauraient influencer dans l'appréciation de l'intérêt légitime à en changer. Dans ce contexte, elle salue la publication de la circulaire du 8 janvier 2026 qui devrait permettre de mettre un terme à ces pratiques⁷¹.

47. Ignorance de la transphobie. De façon générale, le Plan échoue à pleinement se saisir de la problématique de la transphobie. La CNCDH s'alarme du fait que les termes même de « transphobie » ou de « haine anti-trans » ne soient pas employés. Les mesures prévues par le Plan semblent se limiter à des mesures d'affichage, visant à promouvoir l'image d'une société française inclusive. Il ne prend pas en compte la diversité des actes de transphobie, qui vont du refus de soin à l'insulte, en passant par l'irrespect du prénom d'usage et le mégenrage conscient. Surtout, le Plan ignore la dimension intersectionnelle des discriminations subies par les personnes trans : il semble ne pas mesurer que les personnes trans figurent parmi les plus précaires, non seulement parce qu'elles sont victimes de discrimination systémique, mais également lorsqu'elles sont d'origine étrangère, sans abri, sans papiers, en situation de prostitution et/ou séropositives. À ce titre, les mesures d'hébergement d'urgence apparaissent particulièrement insuffisantes (voir *infra*, Partie 2), tandis que le durcissement de la politique migratoire emporte des conséquences dramatiques pour le respect de la dignité et de l'intégrité physique et mentale des personnes trans.

48. Mise à l'écart des associations trans. La CNCDH considère que la plupart des écueils du Plan concernant les personnes trans trouvent leur origine dans l'absence de collaboration entre les autorités en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre

⁶⁹ Voir : LEJBOWICZ Tania, RAULT Wilfried, TRACHMAN Mathieu, INED, « [Homos, bi et non-binaires : quand les jeunes questionnent l'hétérosexualité](#) », n° 632, avril 2025.

⁷⁰ La situation vécue par les personnes non-binaires au quotidien est un reflet direct de la binarité de la société : tout se passe comme si elles n'existaient pas. Elles ne se voient nullement reconnaître leur identité (ou plutôt, se voient imposer une identité qui n'est pas la leur) ; elles ne sont visées par aucuns documents administratifs, ceux-ci imposant systématiquement un choix binaire d'identification ; leurs droits reproductifs sont ignorés, voire niés dans le cas de l'AMP ; elles se trouvent de fait exclues de tous les espaces « sexospécifiques » aussi divers que les vestiaires, toilettes et espaces de douche collective, les compétitions sportives ou encore les lieux d'incarcération et de rétention.

⁷¹ Ministère de la Justice, Circulaire [relative à la mise en œuvre de la procédure de changement de prénom des personnes transgenres et de la procédure de modification de la mention du sexe à l'état civil](#), 8 janvier 2026.

du Plan et les associations trans. En effet, au-delà des questions spécifiques aux transidentités, les personnes trans sont exclues d'un certain nombre de mesures à destination des personnes LGB. C'est notamment le cas dès la deuxième mesure prévue par le Plan, qui prévoit le rappel de « *la déportation des homosexuels pendant la Seconde Guerre mondiale* », sans mentionner les persécutions subies par les personnes trans (ni, d'ailleurs, celles subies par les femmes lesbiennes, les personnes bisexuelles et les personnes intersexes). De tels « oublis » n'auraient pu être commis si la consultation avec le milieu associatif avait été sincère.

Recommandation n° 23. La CNCDH recommande de renforcer la sensibilisation des magistrats à la lutte contre les stéréotypes de genre ainsi que leur formation en ce qui concerne la procédure de changement de la mention du sexe à l'état civil, en insistant sur l'interdiction d'exiger la production de pièces médicales.

Recommandation n° 24. La CNCDH recommande, afin d'harmoniser les éléments exigés par les tribunaux et par les mairies, de créer un formulaire CERFA de demande de modification du prénom ainsi qu'un formulaire CERFA de demande de modification de la mention du sexe à l'état civil. Ces documents devront rappeler l'absence de nécessité de produire des justificatifs médicaux et psychologiques. Ils devront également indiquer les démarches à suivre afin de procéder à la mise à jour des différents titres d'identité et documents pertinents.

Recommandation n° 25. La CNCDH recommande de suivre les préconisations issues du rapport d'évaluation de la loi J21 et notamment de mettre en place un groupe de travail afin d'envisager les modalités et les effets d'une déjudiciarisation de la procédure de changement de la mention du sexe à l'état civil, en application de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

2 – Les personnes intersexes

49. Une terminologie inadaptée. À titre préliminaire, la CNCDH regrette l'emploi au sein du Plan du sigle « *LGBT+* ». Elle estime que le fait de ne pas mentionner les personnes intersexes au sein du titre du Plan contribue à ancrer leur invisibilisation, voire la renforce. À l'heure où la prise de conscience des institutions internationales⁷² et européennes⁷³ se heurte à des violences renouvelées à l'encontre des personnes intersexes⁷⁴, et dans un contexte où la population générale est encore très peu sensibilisée aux réalités qu'elles rencontrent et aux violations des droits humains auxquelles elles font face, la visibilisation des personnes intersexes apparaît particulièrement importante. La CNCDH rappelle que les personnes intersexes représentent entre 1,7 % à 4 % de la population, soit entre 1 et 2,7 millions de Françaises et Français⁷⁵. Selon le dernier rapport de l'Agence pour les droits fondamentaux (FRA), à l'échelle de l'Union européenne, plus d'une personne intersexe sur deux a subi une expérience de discrimination en raison de cette caractéristique⁷⁶.

⁷² Conseil des droits de l'Homme, Résolution adoptée le 4 avril 2024, « [Lutte contre la discrimination, la violence et les pratiques préjudiciables à l'égard des personnes intersexes](#) », UN Doc. A/HRC/RES/55/14.

⁷³ Comité des ministres du Conseil de l'Europe, [Recommandation CM/Rec\(2025\)7 sur l'égalité des droits pour les personnes intersexes, adoptée le 8 octobre 2025](#), présentée le 27 octobre 2025.

⁷⁴ Le dernier rapport de l'Agence de l'Union européenne pour les droits fondamentaux (FRA) fait état d'un niveau de violence « *alarmant* » à l'encontre des personnes intersexes, et souligne que celles-ci « *sont confrontées à des niveaux croissants de violence, de harcèlement et de discrimination, bien plus que les personnes LGBTIQ dans leur ensemble* ». Voir FRA, [Being intersex in the EU](#), 17 septembre 2025.

⁷⁵ Voir les études mentionnées en introduction.

⁷⁶ FRA, [LGBTIQ Survey III](#), 2025, p. 32.

50. Indigence des mesures. Ensuite, dans la continuité des commentaires formulés en matière de droits des personnes trans, la CNCDH s'indigne de l'indigence des mesures du Plan concernant les personnes intersexes, puisque trois seulement les concernent directement (mesures 70 à 72). Ces trois mesures apparaissent bien insuffisantes pour remédier aux difficultés issues de l'application de la dernière loi de bioéthique⁷⁷. La CNCDH salue les avancées permises par cette réforme, qui consacre, en principe, l'interdiction des mutilations génitales dites « de conformation sexuée » (sans toutefois interdire toute intervention chirurgicale, voir *infra*). Pour rappel, de tels actes, réalisés en l'absence de nécessité médicale et en violation du consentement libre et éclairé des patients mineurs et parfois de leurs parents, ont été vivement condamnés sur la scène internationale⁷⁸. Néanmoins, de nombreux obstacles à l'application de la loi de 2021 se sont fait jour depuis son entrée en vigueur. En particulier, ainsi que la CNCDH l'avait déjà relevé à l'occasion de l'évaluation du Plan 2020-2023, la mise en œuvre de la loi apparaît défailante, non seulement du point de vue de la prévention mais également de la sanction de ces actes de mutilation, dans la mesure où l'information, la révélation ou la prise de conscience des mutilations subies interviennent souvent à l'âge adulte, se heurtant à l'obstacle de la prescription⁷⁹. En outre, malgré la loi, un vide juridique subsiste sur la notion de variations « marquées » faisant l'objet d'une interdiction : environ la moitié des naissances d'enfants intersexes présentent des variations considérées comme « discrètes », et sont donc exposés au risque d'une intervention médicale voire chirurgicale non consentie.

51. Des mesures cantonnées à la santé. Les trois mesures concernant les personnes intersexes relèvent exclusivement du domaine de la santé. Aucune mention n'est faite des discriminations subies par les personnes intersexes, notamment dans le cadre sportif, ni des discours et actes de haine dont elles sont victimes. Aucune recherche spécifique aux questions intersexes n'est préconisée. Aucune formation ne vise à remédier à l'ignorance dont ces personnes font l'objet – pas même auprès des professions de santé.

Recommandation n° 26. La CNCDH recommande d'employer *a minima* la terminologie « LGBTI+ » dans les Plans à venir.

Recommandation n° 27. La CNCDH recommande à la DILCRAH de mettre en place une consultation régulière des associations intersexes afin d'intégrer au Plan tous les domaines actuellement non couverts et pourtant sujets à discriminations et violences.

3 – Les personnes lesbiennes, bisexuelles et pansexuelles

52. Une unique mesure. La CNCDH s'étonne du manque de considération du Plan pour les personnes lesbiennes, bisexuelles et pansexuelles⁸⁰. En effet, la seule occurrence de ces termes concerne la mesure visant à « *mieux accompagner les femmes*

⁷⁷ Loi du 2 août 2021, précitée.

⁷⁸ Voir not. : Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « Promouvoir les droits humains et éliminer les discriminations à l'égard des personnes intersexes », Résolution 2191 (2017), 12 octobre 2017 ; Parlement européen, Résolution sur les droits des personnes intersexuées, 2018/2878(RSP), 14 février 2019 ; Comité des droits de l'enfant, [Observations finales concernant le rapport de la France valant sixième et septième rapports périodiques](#), CRC/C/FRA/CO/6-7, 2 juin 2023, § 30 b ; Conseil des droits de l'Homme, Résolution adoptée le 4 avril 2024, « [Lutte contre la discrimination, la violence et les pratiques préjudiciables à l'égard des personnes intersexes](#) » UN Doc. A_HRC_RES_55_14.

⁷⁹ Voir notamment BOLTER Flora, [Rapport sur les crimes de haine en raison de l'orientation sexuelle, de l'identité de genre ou des caractéristiques sexuelles en France](#), 2022.

⁸⁰ La pansexualité, du grec « pan », qui signifie « tout », désigne l'attraction amoureuse, affective et/ou sexuelle pour potentiellement tous les genres. Autrement dit, il s'agit d'une attirance qui place la personne, plutôt que le sexe ou le genre, au premier plan.

lesbiennes et bisexuelles dans leur parcours de santé » (mesure 65), dont on a souligné le caractère vague.

53. Un public déjà minorisé. Ce constat est d'autant plus étonnant qu'un des préjugés les plus importants pesant sur ces identités est, justement, leur invisibilisation et la négation des discriminations spécifiques dont elles sont victimes, parfois au sein même de la communauté LGBTI+. Or, les personnes lesbiennes, bisexuelles et pansexuelles, montrent des taux d'anxiété, de dépression et de suicide plus élevés que les personnes homosexuelles. Les personnes lesbiennes, bis et pan sont surexposées aux violences physiques et sexuelles, notamment dans le contexte familial, et sont donc plus souvent contraintes de quitter leur domicile⁸¹. Ainsi, 12,3 % des femmes bisexuelles déclarent avoir subi des attouchements, des rapports sexuels forcés ou des tentatives dans le cadre intrafamilial, et 9,8 % des lesbiennes (contre 6 % pour les hommes homosexuels, 2,5 % pour les femmes hétérosexuelles, et 0,5 % pour les hommes hétérosexuels)⁸². En outre, la CNCDH souligne que, parmi les femmes ayant des rapports sexuels avec d'autres femmes, *« la perception d'une absence de risques liés à la sexualité, la présomption d'hétérosexualité par les professionnels de santé ou la crainte (vécue ou anticipée) d'être mal jugée sont décrites comme des facteurs influençant négativement le recours aux soins »*⁸³. Ainsi, il apparaît fondamental d'intégrer les besoins particuliers des femmes lesbiennes et bisexuelles aux soins qui leur sont prodigués. Il est donc essentiel de coordonner les mesures proposées par la Feuille de route et celles proposées par le Plan LGBTI+, afin de renforcer l'efficacité de l'action en la matière.

Recommandation n° 28. La CNCDH recommande à la DILCRAH de se saisir pleinement des enjeux relatifs aux personnes lesbiennes, bisexuelles et pansexuelles afin d'intégrer des mesures spécifiques à ces publics chaque fois que nécessaire, et en particulier concernant la prévention, la santé mentale et l'accueil des victimes.

Recommandation n° 29. La CNCDH recommande de reconnaître le 23 septembre, journée de la bisexualité, et le 26 avril, journée de la visibilité lesbienne, comme dates clefs de communication autour de ces enjeux, afin de créer des moments de sensibilisations distincts de celui du 17 mai.

⁸¹ INED, [Violences et rapports de genre \(Virage\)](#), 2017.

⁸² Défenseur des droits, [Violences intrafamiliales : les filles et les jeunes LGBT plus touchés](#), 2020.

⁸³ CRIPS, « [Pour une santé inclusive. Guide LGBTQI+ pour un meilleur accueil des minorités genrées, sexuelles et sexuées à destination des professionnels de santé](#) », 11 octobre 2025.

Partie 2 – Une politique publique largement déléguée au milieu associatif

- 54. La mobilisation du secteur associatif.** Une grande partie des mesures prévues par le Plan repose sur la mobilisation du milieu associatif. En effet, comme cela a été souligné en première partie, un quart des mesures du plan sont relatives à la formation et à la sensibilisation des agents publics : autant d'actions qui sont souvent menées avec, voire entièrement déléguées au milieu associatif. Les associations sont également sollicitées au travers d'autres catégories de mesures, telles les études et les collectes de données, ou encore la réunion de groupes de travail. Elles jouent enfin un rôle crucial dans l'accompagnement des personnes LGBTI+ en situation de précarité matérielle, administrative et/ou psychique. La richesse des nombreuses auditions menées par la CNCDH pour élaborer la présente évaluation témoigne du sérieux, de l'investissement, et de la créativité du mouvement associatif LGBTI+.
- 55. Une réponse ambiguë des pouvoirs publics.** Le constat de la mobilisation du mouvement associatif, en tant que symbole de la vigueur de l'engagement citoyen pour la défense des droits humains, pourrait être considéré comme une « bonne nouvelle démocratique », s'il ne masquait pas une certaine hypocrisie des pouvoirs publics. En effet, c'est des associations LGBTI+, de leurs bénévoles et de leurs – rares – salariés que tout procède : ce sont elles qui, à chaque époque, en se voyant parfois reprocher de « troubler l'ordre public », ont fait progresser les droits humains des personnes LGBTI+. À titre d'exemple, rappelons que l'association SOS Homophobie a été créée 10 ans avant que l'État ne commence à s'approprier la lutte contre la haine anti-LGBTI+ et 20 ans avant que le ministère de l'Intérieur ne se dote d'outils pour comptabiliser les faits relevant de ce motif de haine. Pourtant, ni l'apport des associations au fonctionnement démocratique de notre pays, ni celui, décisif, d'expertise et d'expérience des bénévoles, ne sont véritablement encouragés.
- 56. L'absence de réponse aux besoins du milieu associatif.** Certes, une part importante du Plan affiche l'ambition d'apporter un soutien aux associations. 16 % des mesures consistent en un soutien matériel, financier ou logistique à destination du milieu associatif (voir Figure 1 *supra*). Au sein de cette catégorie, on retrouve des mesures variées, telles que la pérennisation du fonds à destination des Centres LGBT+, mais aussi le développement de divers labels et agréments. Néanmoins, ces mesures apparaissent insuffisantes à répondre aux besoins du milieu associatif, tant en termes de reconnaissance du travail fourni que de soutien pratique aux actions menées. Cette insuffisance se mesure en particulier au regard des conditions matérielles de financement des associations, ainsi que du climat de défiance dans lequel s'exerce leur action.
- 57. Un système de financement chronophage et court-termiste.** En premier lieu, les modalités de financement des associations sont souvent décrites par les associations comme étant complexes et chronophages. Une récente enquête menée par le CESE indique que plus de 90 % des associations expliquent les difficultés de leur action par le temps nécessaire pour rechercher des financements et par le financement du fonctionnement de l'organisation⁸⁴. Cette complexité tient notamment à la multiplicité des interlocuteurs, à la superposition des calendriers et des dispositifs, ainsi qu'au

⁸⁴ CESE, [Évolution des modèles de financement des associations. Analyse des contributions issues du questionnaire. Rapport final](#), 11 mars 2024.

nombre important de pièces justificatives à fournir, dont la variété dépend de l'interlocuteur. La CNCDH constate par ailleurs l'existence d'un système de financement autour d'une logique « d'appels à projets » à différents échelons (local, départemental, régional et national). Elle note que le financement des associations fonctionne trop souvent selon une perspective de court-terme, et vise à financer des projets innovants, mais pas à répondre aux besoins quotidiens de fonctionnement des associations (location du local, achat de matériel, professionnalisation de certaines missions...). S'il ne s'agit pas de dénier toute qualité au système des appels à projets, il importe d'envisager le financement des associations en fonction de leur objet propre et de leurs projets. En conditionnant le financement des projets des associations LGBTI+ à des cadres qu'elles n'ont pas déterminés, on confond la liberté associative avec une forme de délégation de service public à coût réduit. Les associations ne sont plus des initiatives de citoyennes et de citoyens, mais des structures sous-traitantes d'un État qui canalise leurs actions.

58. Un manque de transparence. La CNCDH constate également le développement d'une pratique curieuse : les demandes formulées par les associations ne reçoivent parfois aucune réponse explicite (positive ou négative) de la part des autorités. Certaines déclarent donc avoir déduit le rejet de leur demande de l'absence de versement du financement demandé après un certain temps... Une telle désinvolture complique considérablement le travail gestionnaire des associations. Si elle était avérée, cette situation révélerait l'ampleur de la détérioration des relations entre les pouvoirs publics et la société civile. De plus, l'absence de motif clair d'acceptation ou de refus laisse supposer un caractère arbitraire des décisions, accentué par le double étage de décision, entre l'État central et les préfectures. Ainsi, le Centre LGBTI+ de Rennes, géré par l'association Iskis, a vu sa subvention accordée pour 2025 par la DILCRAH finalement amputée par la préfecture d'Ille-et-Vilaine de 40 000 euros tardivement et sans justification formelle⁸⁵. En conséquence, cette association risque de devoir licencier ses deux salariés. Cette situation témoigne non seulement d'un manque de clarté des conditions d'attribution mais également d'un manque de transparence des décisions adoptées – deux dimensions qui ne sont pas abordées par le Plan.

59. Des relations conflictuelles. En second lieu, la CNCDH constate que la qualité des relations entre les pouvoirs publics et les associations LGBTI+ demeure problématique, ainsi que l'analyse de l'élaboration du Plan s'est attachée à le démontrer (voir *supra*). Les décisions de retrait ou de diminution de subventions préalablement accordées pour des motifs dits « d'ordre public » sans lien avec l'objet de la subvention visée sont très inquiétantes. D'abord, parce celles-ci sont unilatérales, qu'elles ne résultent pas d'un examen contradictoire et n'offrent pas de possibilité de recours. Ensuite, parce qu'elles peuvent être vues comme des tentatives d'intimidation d'acteurs de la société civile. À titre d'exemple, l'Inter-LGBT a subi la suppression des subventions régionales et nationales qui lui avaient été accordées à la suite notamment de la publication de son affiche pour la Marche des fiertés 2025. Alarmée par ces témoignages, la CNCDH signale la possibilité que ces « coupes-sanctions » peuvent être interprétées comme une forme de « chantage à la subvention ». Elle rappelle que, dans une société démocratique, subvention ne vaut pas soumission à un discours officiel et que le financement associatif ne peut être conditionné à une nébuleuse « neutralité », dont les contours varient selon le bon vouloir des pouvoirs publics. La CNCDH exprime sa vive inquiétude vis-à-vis de ces intimidations, ainsi que des entraves au droit de manifester, des procédures bâillon dont sont victimes les

⁸⁵ RICHARD Fabienne, « ["Ce n'est pas bon signe" : Ce Centre LGBTI+ perd 40 000 € de dotation contre les discriminations](#) », Ouest-France, 7 octobre 2025.

bénévoles, ainsi que des formes de répression démesurée auxquelles sont exposées les actions non-violentes de la société civile. Cette situation n'est d'ailleurs pas limitée aux associations LGBTI+, mais concerne l'ensemble des défenseurs des droits humains et de l'environnement, ainsi que des acteurs humanitaires et de la solidarité internationale. La CNCDH a formalisé cette inquiétude, d'abord dans son *Avis sur la restriction de l'espace civique*⁸⁶, puis dans la *Déclaration « Pour l'État de droit »* récemment adoptée à l'unanimité⁸⁷.

60. Une injonction paradoxale. En conséquence, les associations se voient assujetties à une forme d'injonction paradoxale, source de tension permanente qui épuise les forces vives du secteur. D'un côté, l'État exige un professionnalisme accru et une conformité rigoureuse à des principes parfois émis de façon unilatérale, transformant les bénévoles en prestataires de services de l'administration ; de l'autre, il maintient ces mêmes structures dans une précarité financière chronique et une complexité bureaucratique croissante qui entravent leur bon fonctionnement. En conséquence, les associations sont sommées de satisfaire des standards impossibles, alors même que les moyens matériels et la reconnaissance politique nécessaires à leur déploiement leur sont refusés.

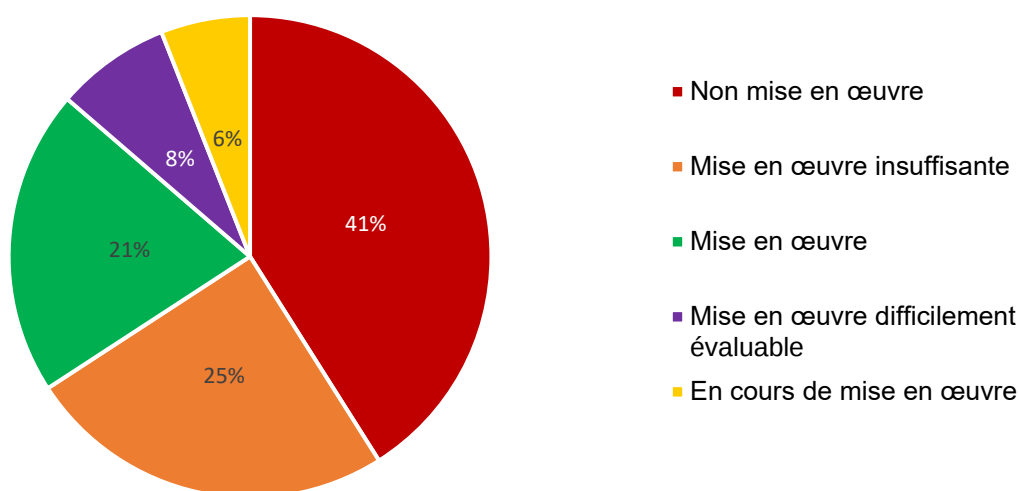
⁸⁶ CNCDH, [*Avis sur la restriction de l'espace civique : un enjeu majeur pour la démocratie et les droits humains*](#), 17 juin 2025.

⁸⁷ CNCDH, « *Pour l'État de droit* », *op. cit.* note 22.

Partie 3 – La mise en œuvre des mesures : un bilan décevant

61. La CNCDH dresse un bilan extrêmement décevant de la mise en œuvre des mesures prévues par le Plan (voir Figure 2). En effet, à peine 20 % des mesures ont été pleinement réalisées, tandis que deux tiers n'ont pas été réalisées ou ne l'ont été que de façon insuffisante. Entre les deux, une infime minorité de mesures est en cours de réalisation, tandis que d'autres sont difficilement évaluable.

Figure 2. Bilan de la mise en œuvre des mesures



Source : CNCDH, 2026.

62. La CNCDH rappelle qu'en l'absence d'indicateurs formulés par le Plan et d'objectifs concrets à atteindre, le bilan de la mise en œuvre des mesures demeure un exercice en partie subjectif. Dans ce contexte, la CNCDH s'est appuyée, avec rigueur et dès que possible, sur les éléments publics disponibles en complément des éléments de réponse apportés par l'administration. En conséquence, le bilan est sévère : les seules mesures reconnues comme ayant été « mises en œuvre » sont celles pour lesquelles existe un résultat concret en adéquation avec la mesure invoquée. Ainsi, dès lors que la mesure n'a été qu'entamée ou a vu sa portée réduite, elle est considérée comme partiellement mise en œuvre. Lorsqu'elle a été repoussée à une échéance ultérieure sans qu'un commencement d'exécution puisse être constaté, elle a été considérée comme n'ayant pas été mise en œuvre. Enfin, certaines mesures sont qualifiées de « difficilement évaluable », en raison de l'imprécision de leur rédaction, de leur attribution inadéquate, de leur formulation en des termes non-impératifs, de leur soumission à des contraintes extérieures ou encore parce qu'elles avaient déjà été mises en œuvre antérieurement à la publication du Plan. De façon générale, la CNCDH réitère ses regrets relatifs à l'absence d'indicateurs assortissant chaque mesure, seuls à même de nourrir une évaluation pertinente et chiffrée des mesures effectivement conduites.

Axe 1 – « Affirmer la réalité des LGBTphobies »

63. Une mise en œuvre contrastée. Le premier axe du Plan, qui vise à « affirmer la réalité des LGBTphobies », se compose de cinq mesures hétérogènes, dont la mise en œuvre est contrastée. La première mesure du Plan prévoit le déploiement d'une campagne de communication à l'échelle nationale. Cependant, bien que des campagnes associatives aient reçu un soutien financier, aucune campagne nationale n'a été mise en place sur la période 2023-2026.

64. Actions mémorielles : l'« oubli » des personnes trans et intersexes. La deuxième mesure consiste à « Encourager les lieux de mémoire à apposer une plaque rappelant la réalité de la déportation des personnes homosexuelles pendant la Seconde Guerre mondiale ». D'emblée, il convient de noter que la mesure semble insuffisante au regard des persécutions subies par l'ensemble des minorités sexuelles, sexuées et de genre durant cette période. En effet, l'absence de mention des personnes trans et intersexes de ce « rappel » est criante, alors même que les violences subies par ces personnes – qui ne se limitent pas à « la déportation » sont documentées⁸⁸.

65. L'importance des actions mémorielles. Les actions mémorielles apparaissent importantes pour éduquer aux persécutions subies par les personnes LGBTI lors de la Seconde Guerre mondiale. Cependant, en l'absence d'indicateur et de consigne précise, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure ce rappel a été « encouragé » auprès des lieux de mémoire. En revanche, la troisième mesure, de soutien à la création du Centre d'archives des mémoires et des cultures LGBT+ en Île-de-France, semble, elle, avoir été menée à bien. En effet, la DILCRAH a participé dès l'origine à ce projet, qu'elle continue d'accompagner. Par ailleurs, il convient de noter le soutien de la DILCRAH au Centre de Marseille, qui a inauguré le 20 novembre 2025 un mémorial dédié aux personnes LGBTQIA+ disparues. Cette initiative participe de la diffusion des savoirs entourant les luttes LGBTI+ au-delà de la seule région francilienne.

Recommandation n° 30. La CNCDH recommande de prévoir le déploiement d'une campagne nationale de sensibilisation aux actes de haine anti-LGBTI+, réalisée en co-construction avec le milieu associatif.

Recommandation n° 31. La CNCDH recommande d'intégrer les personnes trans et intersexes aux actions mémorielles visant à rappeler les persécutions subies lors de la Seconde Guerre mondiale. Elle recommande également de valoriser le Monument national en mémoire des victimes LGBTI+ de la déportation et des persécutions à travers l'histoire.

⁸⁸ Ce constat est notamment dû aux travaux de MARHOEFER Laurie, '[Transgender Life and Persecution under the Nazi State : Gutachten for the Berlin Administrative Court](#)', *Central European History*, 2023, pp. 595-601. L'autrice y documente des preuves de persécution d'État motivée par une hostilité spécifique aux personnes trans. Voir également NUNN Xavier, '[Trans Liminality and the Nazi State](#)', *Past & Present*, Vol. 260, 1, 2023, pp. 123-157. Concernant les personnes intersexes, le saccage en 1933 de l'Institut pour la Science sexuelle de Magnus Hirschfeld, premier centre de recherche mondial sur l'intersexuation et les transidentités, est considéré comme un acte de « mémoricide ». Voir FULLER Matt et OWEN Leah, '[Nazi Gender Ideology, Memoricide, and the Attack on the Berlin Institute for Sexual Research](#)', *Peace Review. A Journal of Social Justice*, Vol. 34, 2022, pp. 529-540. Enfin, notons que l'absence de catégorie de prisonniers spécifique aux personnes trans et intersexes ne signifie pas l'absence de persécution, ces personnes étant parfois classées comme « asociales » ou bien comme « homosexuelles ».

- 66. Une mesure-phare : le soutien aux Centres LGBT+.** À la suite de la volonté affichée par la Première ministre Elisabeth Borne le 4 août 2022⁸⁹, le Plan prévoit, dans sa quatrième mesure, d'« *assurer la pérennisation du fonds à destination des Centres LGBT+* ». Le financement des Centres LGBT+ constitue indéniablement une mesure-phare du Plan. Concrètement, il s'agit d'allouer un fonds exceptionnel de dix millions d'euros à leur fonctionnement et leur création. De plus, ce financement poursuit l'objectif d'aboutir à l'existence d'au moins deux centres par région, et au moins un centre dans chaque territoire d'Outre-mer. La CNCDH salue cette initiative et souligne le caractère essentiel des Centres LGBT+ dans le quotidien des personnes LGBTI+. Moments de convivialité, soins de santé communautaire, dépistages, hébergement et accès aux droits des personnes migrantes et demandeuses d'asile, accompagnement juridique des transitions de genre ou encore lutte contre les actes de haine anti-LGBTI+ sont autant de missions essentielles menées au sein de ces espaces, par des bénévoles souvent très bien implantés dans le tissu administratif et associatif local. Ainsi, la CNCDH encourage l'initiative visant à valoriser et augmenter la portée de l'action des Centres.
- 67. Les usages des fonds.** Les consultations menées auprès des Centres LGBT+ ont été l'occasion pour la CNCDH de constater les usages variés et souvent déterminants permis par l'octroi des fonds pluriannuels. En plus de couvrir les coûts fixes auxquels ces structures font face (salaires, loyers, charges d'électricité...), les fonds ont par exemple permis l'embauche d'un ou de plusieurs salariés, ou encore l'acquisition d'un nouveau local. Le recours accru au salariat permet de stabiliser et de pérenniser l'action des centres, ainsi que d'élargir leur rayonnement territorial, tandis que l'acquisition de nouveaux locaux augmente leur accessibilité et leur visibilité, ce qui entraîne une hausse du nombre de bénévoles actifs et facilite l'identification du lieu comme un espace sûr dans le cadre du dispositif FLAG.
- 68. L'absence de définition des « Centres LGBT+ ».** Toutefois, la CNCDH appelle les autorités à rester vigilantes quant aux risques tirés de l'absence de définition de ce qui constitue un « Centre LGBT+ ». En effet, plusieurs dérives sont susceptibles d'en découler. Premièrement, certaines structures risquent de revendiquer cette qualité afin de pouvoir bénéficier des subventions afférentes, sans pour autant répondre aux critères recherchés ni apporter un soutien similaire à celui des Centres, et en se posant ainsi comme structures « concurrentes » des centres existants. Deuxièmement, l'absence de définition entraîne une instabilité certaine pour les structures en question, dont le financement peut cesser sur simple décision administrative. Sur ce point, la Fédération LGBTI+ réfléchit actuellement à la création d'un label fondé sur un cahier des charges permettant de réunir certains critères obligatoires pour bénéficier de la qualité de Centres LGBTI+ et ainsi avoir accès aux fonds. Elle a réuni un certain nombre de critères au sein d'une « Charte des Centres LGBT+ », qui constitue une première piste de réflexion pour pouvoir bénéficier de la qualité de Centre LGBT+⁹⁰. Ces critères obligatoires peuvent inclure, notamment, le principe de l'accueil inconditionnel ou encore l'engagement à lutter contre les violences sexistes et sexuelles. Des audits internes, menés par la Fédération, pourraient être recommandés afin de s'assurer de la conformité des centres au référentiel. Ainsi, ce label serait avant tout géré par les Centres, tout en bénéficiant d'une coordination de la part de la Fédération, afin de garantir le bon usage des financements.

⁸⁹ Voir ministère de l'Égalité, « [Le Gouvernement annonce 1,5 million d'euros pour soutenir 34 centres LGBT+ sur le territoire national](#) », 16 décembre 2022.

⁹⁰ La Charte est accessible [en ligne](#).

69. Le déploiement des Centres : la persistance de disparités territoriales. Le deuxième volet de la mesure consiste en la création de dix nouveaux centres, afin de permettre l'existence d'au moins deux Centres LGBT+ par région ainsi que d'un Centre par territoire ultramarin. Depuis 2022, 18 nouveaux centres ont été créés – soit près de deux fois l'objectif initialement annoncé. Toutefois, cela n'a pas suffi à doter l'ensemble des régions d'au moins deux Centres. Deux régions ne bénéficient pas de deux Centres (la région Bourgogne-Franche-Comté n'en compte qu'un seul, et la Corse n'en compte aucun), tandis que deux territoires ultra-marins (Mayotte et la Nouvelle-Calédonie) ne sont pas dotés de Centre. Il semble donc que la mesure ne soit pas pleinement réalisée, entraînant la persistance de disparités territoriales. La DILCRAH justifie ces manques par un défaut de projets associatifs locaux. Toutefois, en l'absence d'associations locales structurées, la DILCRAH pourrait encourager et soutenir financièrement des projets d'essaimage de Centres existants. Elle pourrait également mettre à disposition des fonds dédiés au déploiement de dispositifs d'aller-vers afin de favoriser l'accès aux droits et la solidarité dans les territoires péri-urbains, ruraux et ultra-marins.

70. Le caractère précipité du financement et de la création des Centres LGBTI+. Les auditions des Centres menées par la CNCDH ont permis de mettre en évidence que les fonds reçus par les Centres LGBTI+ indépendamment de leur taille ont parfois entraîné des difficultés de gestion. En effet, la CNCDH constate que l'effet d'annonce de la mesure a parfois empiété sur la réflexion nécessaire au déploiement utile de la mesure, et à son appropriation efficace par les Centres eux-mêmes. D'un côté, les Centres existant qui ont bénéficié de financements importants se sont parfois vu imposer de dépenser l'entièreté des fonds, sans pouvoir les thésauriser ou les affecter à leur fonctionnement. D'un autre côté, les Centres créés grâce aux fonds se sont trouvés démunis face à l'ampleur du financement proposé, ce qui a pu donner lieu à certaines dérives. Sur ce point, il est intolérable que les pouvoirs publics, par souci de consacrer le succès de la mesure, imposent aux Centres la dépense effective et précipitée des fonds. Par ailleurs, les dispositifs de financement n'ont pas toujours été adaptés à la réalité ultramarine et aux statuts particuliers de certains territoires. Ainsi, en Polynésie française, l'accès aux subventions n'est effectif que depuis le mois de mars 2025.

71. Le signalement des violences. Enfin, la cinquième mesure de l'Axe 1 consiste en l'extension du dispositif FLAG ! de signalement des violences anti-LGBTI+ déclarées. Le ministère de l'Égalité indique avoir encouragé tous les ministères à adopter et promouvoir le dispositif par des sollicitations régulières, des échanges bilatéraux et un accompagnement constant de l'association. Sa visibilité est également renforcée par une mise en avant institutionnelle récurrente, notamment à l'occasion de la journée du 17 mai. Pour que ce dispositif soit véritablement efficace, il devrait permettre un accompagnement effectif des victimes. Il devrait être développé en lien avec les ministères de l'Intérieur et de la Justice et les associations, afin que les signalements puissent, d'abord, assurer la sécurité des victimes ; ensuite, amorcer un dépôt de plainte et enfin nourrir les statistiques officielles.

Recommandation n° 32. La CNCDH recommande d'élaborer, en lien avec les associations et Centres LGBTI+, un ensemble de critères qui permettent de labelliser les Centres LGBTI+, en s'inspirant du travail mené par la Fédération LGBTI+. La labellisation des Centres doit rester une démarche volontaire, à l'initiative du milieu associatif.

Recommandation n° 33. La CNCDH recommande de renforcer les efforts pour doter l'ensemble des régions et des départements d'Outre-mer d'un Centre LGBTI+.

Recommandation n° 34. La CNCDH recommande d'associer au financement des Centres LGBTI+ un accompagnement structuré de la part de la DILCRAH sur les plans juridique et budgétaire afin que les fonds reçus soient affectés de la façon la plus utile possible.

Recommandation n° 35. La CNCDH recommande de mettre en place des audits transparents afin de s'assurer du bon emploi des fonds versés aux Centres LGBTI+.

Recommandation n° 36. La CNCDH recommande le développement d'une application mobile pour les victimes de violences anti-LGBTI+ permettant d'aider à la mise en sécurité, de faciliter un éventuel dépôt de plainte et de recueillir des statistiques, sur le modèle des applications d'aide aux victimes de violences sexuelles et sexistes.

Axe 2 – « Mesurer les phénomènes de LGBTphobies et de discriminations »

Dans le cadre de cet axe, plusieurs mesures consistent à réaliser des études et à collecter des données sur les réalités vécues par les personnes LGBTI+. Néanmoins, la CNCDH estime que l'accès aux données concernant les personnes LGBTI+ reste largement insuffisant.

72. Éducation nationale : absence de données. En dépit de la prévalence des violences anti-LGBTI+ à l'école (voir *infra*), le ministère de l'Éducation nationale n'a pas procédé à la publication annuelle d'un rapport sur les actes anti-LGBTI+ en milieu scolaire, comme le Plan l'y invitait. La CNCDH réitère sa déception quant à l'absence de telles données et invite le ministère à mettre en œuvre cette mesure au plus vite.

73. Enseignement supérieur et recherche : plusieurs enquêtes. Dans ce domaine, la CNCDH note qu'un effort certain a été réalisé du point de vue de la collecte et de la publication de données. Le ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace (MESRE) a notamment apporté son soutien à plusieurs enquêtes permettant de mesurer les phénomènes de discrimination et de LGBTphobies⁹¹. Ainsi, en application des mesures 7 et 9, un volet sur les LGBTphobies a été intégré aux travaux de l'Observatoire national des discriminations dans l'enseignement supérieur (ONDES), et les données collectées par l'Observatoire de la vie étudiante (OVE) ont été diffusées auprès de la communauté scientifique. En ce qui concerne la mesure 8, si un webinaire de présentation des thèses CIFRE visant la recherche sur les LGBTphobies a bien été organisé en automne 2025, cette mesure apparaît insuffisante pour remplir l'objectif de « *renforcer l'activité de recherche* » en la matière. Il serait pertinent que le ministère communique plus activement sur la question et publie le nombre de projets de thèse financés par ce biais. De même, un élargissement des thématiques au-delà des « LGBTphobies », pour se concentrer sur les personnes LGBTI+ en général (et pas seulement sur les actes de violence et de discrimination dont elles sont victimes) pourrait permettre de toucher un plus grand nombre de chercheurs et futurs chercheurs.

74. Intérieur : hausse des violences. La période couverte par le Plan a été marquée par une hausse des violences à l'encontre des personnes LGBTI+. En effet, comme l'indique le service statistique du ministère de l'Intérieur, en 2024, « *les infractions anti-LGBT+ enregistrées par les services de police et de gendarmerie nationales ont progressé de 5 %* ». Ce chiffre intervient « *après une hausse moyenne annuelle de 15 % sur la période 2016-2023* »⁹². Ainsi, en 2024, la police et la gendarmerie ont

⁹¹ Voir, notamment : FABRE Charlie et SZYMANSKI Raphaël, « [Prénom d'usage dans l'enseignement supérieur et la recherche : recours et difficultés des étudiant-es trans](#) », Rapport d'enquête de la Chaire LGBTQI+ et de la Conférence des Chargé-es de mission Égalité-Diversité de l'enseignement supérieur (CPED).

⁹² SSMSI, « [Info rapide n°53 - Légère progression des infractions anti-LGBT+ enregistrées par les services de sécurité](#) », mai 2025.

enregistré 3 000 crimes et délits homophobes et transphobes, un chiffre trois fois supérieur à celui observé en 2016. Ces chiffres sont néanmoins à relativiser. D'une part, la hausse constatée pourrait témoigner d'une propension plus élevée à porter plainte pour dénoncer ces actes. Une telle évolution serait cohérente avec le fait que, sur la même période, la population française se dit de moins en moins homophobe. D'autre part, et de façon paradoxale, il convient de tenir compte du phénomène de sous-déclaration des violences anti-LGBTI+, puisque seules 20 % des victimes d'actes anti-LGBTI+ indiquent avoir porté plainte⁹³. Ainsi qu'elle l'avait soulevé lors de sa dernière évaluation, la CNCDH rappelle que la sous-déclaration touche les personnes les plus vulnérables et les plus précaires. En premier lieu, les personnes trans et intersexes renoncent davantage à porter plainte, en raison des risques de mégenrage et d'*outing*⁹⁴ public (parmi d'autres) auxquels elles s'opposent. De même, les femmes victimes de lesbophobie et de biphobie, qui ne sont pourtant pas sous-exposées aux violences, auront davantage de réticence à signaler les violences subies. Enfin, les personnes d'origine étrangère sont d'autant plus vulnérables aux violences et concernées par le phénomène de sous-déclaration que leur situation administrative est précaire.

75. Outre-mer : État des lieux des violences anti-LGBTI+. En 2025, la Défenseure des droits notait que « *les violences et discriminations subies par les populations LGBT ultramarines, en particulier au sein de la cellule familiale et dans le milieu scolaire, sont supérieures à celles subies dans l'Hexagone* » et se conjuguent avec « *une difficulté accrue à porter plainte* ». Dans ce contexte, elle saluait l'ambition portée par le Plan d'élaborer « *un état des lieux des discriminations transphobes dans les DROM-COM, en particulier dans les domaines de l'emploi, de l'éducation et de la santé* »⁹⁵. La CNCDH insiste sur l'urgence de mener des enquêtes sur les vies des personnes LGBTI+ et les expériences auxquelles elles sont confrontées, afin de rencontrer l'action contre les violences et la haine.

76. Justice : la hausse du taux de réponse pénale. Sur la période 2023-2026, le ministère de la Justice a transmis les chiffres des infractions anti-LGBTI+ à la DILCRAH (mesure 10). Toutefois, ces données sont encore incomplètes, dans la mesure où elles ne tiennent notamment pas compte des chiffres issus des décisions des conseils de prud'hommes, encore difficilement accessibles. Par ailleurs, la CNCDH regrette depuis longtemps l'absence d'harmonisation des données issues des ministères de la Justice et de l'Intérieur, qui empêche de suivre le devenir des plaintes et leur réponse pénale. Toutefois, le ministère de la Justice indique que ce projet d'harmonisation est en cours.

77. Égalité et transformation publique : un chantier au point mort. Le Plan prévoyait d'étendre l'audit des grandes entreprises publiques et des administrations publiques, qui existe en matière de lutte contre le racisme, l'antisémitisme et les discriminations liées à l'origine, aux risques discriminatoires liés à l'orientation sexuelle et à la transidentité. Toutefois, cette mesure (mesure 11) n'a pas été mise en œuvre. De même, l'Observatoire de la haine en ligne, créé en 2020, n'a été relancé qu'au mois de novembre 2025, alors même qu'une mesure du Plan visait à ce que cet Observatoire abrite les réunions d'un groupe de travail réunissant « *les acteurs [de lutte contre] la haine en ligne* », et ce « *en moyenne 4 fois par an* » (mesure 12). Cette mesure n'a pas été réalisée non plus.

⁹³ Observatoire des inégalités, « [Le nombre de crimes et délits anti-LGBT en forte hausse](#) », 9 octobre 2025.

⁹⁴ L'*outing* (littéralement le fait de se faire « mettre dehors », sous-entendu « du placard ») correspond au fait que l'identité LGBTI+ d'une personne soit révélée contre sa volonté.

⁹⁵ Défenseur des droits, *Décision-cadre...*, *op. cit.*, note 56.

78. La nécessité de mener des études concernant les mineurs. Enfin, la CNCDH rappelle l'importance de mener des enquêtes concernant *l'ensemble* des personnes LGBTI+. En premier lieu, elle souligne l'importance de renforcer la production de données relatives aux expériences, aux pratiques et aux identifications des enfants et adolescents LGBTI+ ainsi qu'aux situations de violences qu'ils subissent, y compris dans le cadre intra-familial. Elle rappelle que la recherche sur ces publics constitue un outil essentiel pour éclairer les politiques publiques et lutter efficacement contre les inégalités. Or, par précaution, le consentement de la ou des personnes titulaires de l'autorité parentale est parfois exigé. En matière d'orientation sexuelle et d'identité de genre, la nécessité de cet accord entraîne un biais important, qui rend impossible l'étude objective des résultats : c'est ce qui a conduit l'enquête « CSF 2023 » précitée à ne pas publier les données collectées auprès des mineurs. La CNCDH est ainsi d'avis qu'il conviendrait de clarifier les conditions de collecte de données personnelles des mineurs, et en particulier des mineurs LGBTI+, tout en prévoyant toutes les conditions pour que ces données sensibles soient protégées, tel que prévu par l'article 9 du RGPD.

79. La nécessité de mener des enquêtes inclusives. En deuxième lieu, viser l'ensemble des personnes LGBTI+ au sein des enquêtes implique de collecter des données concernant les publics minorisés au sein de la communauté. Ainsi, la CNCDH encourage à faire la lumière sur les violences et discriminations spécifiquement vécues par les personnes bisexuelles et pansexuelles, non seulement en incluant au sein des formulaires des catégories qui leur correspondent, mais également en menant des enquêtes spécifiques. À ce titre, l'enquête Biphobie/Panphobie⁹⁶, dont les résultats ont été publiés en 2022 sur des données datant de 2018, mériterait de faire l'objet d'une actualisation. Enfin, la CNCDH considère que les enquêtes menées sur les publics LGBTI+ doivent refléter la diversité des identités s'exprimant au-delà de la binarité. En effet, l'impensé statistique de la catégorisation binaire des genres, des sexes et des sexualités, au-delà du fait d'entraîner l'invisibilisation de certaines identités et pratiques, peut être source de « violence épistémique »⁹⁷. La CNCDH encourage les organismes d'étude à prévoir des catégories statistiques permettant d'inclure les personnes non-binaires et/ou intersexes.

Recommandation n° 37. La CNCDH recommande de procéder à la publication annuelle des chiffres concernant les actes anti-LGBTI+ à l'école.

Recommandation n° 38. La CNCDH réitère sa recommandation⁹⁸ concernant la mise en place d'une étude quantitative et qualitative sur les discriminations anti-LGBTI+ au sein des établissements relevant de la compétence du ministère de la Culture.

Recommandation n° 39. La CNCDH recommande d'élaborer un état des lieux des discriminations anti-LGBTI+, et transphobes en particulier, dans les Outre-mer.

⁹⁶ Bi'cause, FièrEs, Mag Jeunes LGBT, Act-Up, SOS Homophobie, « [Biphobie/Panphobie. Rapport d'enquête](#) », 2022.

⁹⁷ La violence épistémique est un concept inspiré de la pensée de Michel Foucault et développé par Gayatri Spivak. Cette violence consiste à nier, délégitimer ou dévaloriser l'expérience et la connaissance d'un sujet sur lui-même, notamment en imposant des normes de pensée dominantes. Voir notamment : SPIVAK Gayatri, *Les subalternes peuvent-elles parler ?*, Editions Amsterdam, [1985], 2009 ; TRACHMAN Mathieu et LEJBOWICZ Tania, « [Des LGBT, des non-binaires et des cases. Catégorisation statistique et critique des assignations de genre et de sexualité dans une enquête sur les violences](#) », *Revue française de sociologie*, vol. 59, n° 4, 2018, p. 677-705.

⁹⁸ CNCDH, « Orientation sexuelle... », Rapport 2022, *op. cit.* note 39, Recommandation 48.

Recommandation n° 40. La CNCDH recommande la mise en place d'enquêtes de victimation régulières et concernant des publics spécifiques, telles les femmes victimes d'actes anti-LBTI+, ou encore les personnes trans et les personnes intersexes, sans omettre les personnes d'origine étrangère.

Recommandation n° 41. La CNCDH recommande l'intégration systématique d'une catégorie bisexualité/pansexualité dans les enquêtes sur les publics LGBTI+.

Recommandation n° 42. La CNCDH recommande de financer l'actualisation de l'enquête biphobie/panphobie réalisée par Bi'Cause, FièrEs, le MAG Jeunes et ACT UP.

Recommandation n° 43. La CNCDH recommande à la CNIL de publier des lignes directrices ou recommandations concernant la collecte de données aux fins de recherche scientifique auprès des mineurs en matière d'orientation sexuelle, d'identité de genre et de caractéristiques sexuelles.

Recommandation n° 44. La CNCDH recommande que les organismes d'études et de statistiques engagent une réflexion sur la catégorisation statistique des orientations sexuelles et des identités de genre, afin que l'ensemble des personnes LGBTI+ puissent être prises en compte au sein des enquêtes les concernant, et en particulier des enquêtes de victimation.

Recommandation n° 45. La CNCDH réitère ses recommandations⁹⁹ concernant les statistiques publiées par le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice, de sorte que les données relatives aux « crimes de haine » soient ventilées par genre sur la base de l'autodéclaration (en incluant les personnes non-binaires) et par motif, permettant de distinguer les actes commis en raison de l'orientation sexuelle de ceux commis pour motif transphobe, embyphobe et/ou intersexophobe. De façon générale, la CNCDH recommande que le motif des actes de haine et de discrimination soit systématiquement précisé.

Recommandation n° 46. La CNCDH recommande de procéder à la numérisation des décisions des conseils de prud'hommes. De manière générale, elle recommande de faciliter l'accès aux décisions de justice de première instance, en permettant notamment leur dématérialisation.

Recommandation n° 47. La CNCDH recommande que l'Observatoire de la haine en ligne mobilise pleinement ses capacités d'action.

⁹⁹ Voir notamment : CNCDH, « Orientation sexuelle... », *op. cit.* note 39.

Axe 3 – « Garantir l'accès et l'effectivité des droits »

Le troisième axe du Plan, qui vise à « garantir l'accès et l'effectivité des droits », est assurément le plus ambitieux. La grande hétérogénéité des mesures prévues entraîne l'impossibilité de toutes les envisager une à une. La CNCDH renvoie ainsi au tableau d'évaluation en annexe qui permet l'examen de la mise en œuvre de chaque mesure. Les paragraphes qui suivent s'attachent à souligner les dynamiques observées au sein des différents domaines d'action du Plan.

A – Ministères de l'Intérieur et des Outre-Mer

- 80. La formation des agents de police et de gendarmerie.** La mesure phare du Plan à destination du ministère de l'Intérieur correspond à l'objectif de former 100 % des policiers et des gendarmes à la lutte contre les violences anti-LGBTI+ (mesure 15). Il apparaît que la formation initiale des policiers et des gendarmes intègre désormais une sensibilisation aux discriminations. Toutefois, celle-ci ne concerne toujours pas les identités LGBTI+ de façon spécifique. Or, il est fondamental que, au lieu de suivre une présentation générique des motifs de discrimination interdits par la loi, les policiers et les gendarmes soient formés à l'accueil des personnes LGBT+, sachent identifier leurs besoins, prennent conscience de leurs éventuels préjugés et des différentes formes d'atteintes que ces personnes peuvent subir et soient en mesure de recueillir leurs plaintes. D'autre part, si l'objectif est bien de former 100 % des policiers et des gendarmes, il faudrait également former ceux qui sont déjà en poste et intégrer la sensibilisation aux violences anti-LGBTI+ à leur formation continue.
- 81. Le déploiement de référents LGBT+.** Le Plan prévoyait de « développer le réseau des référents LGBT+ » (mesure 17). Or, depuis le 1^{er} janvier 2024, l'organisation des services de police judiciaire a été modifiée afin de remédier aux confusions qui résultaient de la multiplication des référents. Ainsi, une délégation départementale d'aide aux victimes est constituée dans chaque département, tandis que toutes les circonscriptions de police nationale disposent d'un délégué local d'aide aux victimes. Ces délégués constituent un point de contact privilégié pour toutes les victimes, parmi lesquelles les victimes de discrimination anti-LGBTI+. La CNCDH salue la volonté d'apporter plus de clarté au système de référents, dont elle rappelle que l'évaluation précédente avait permis d'identifier le caractère parfois artificiel¹⁰⁰. Toutefois, elle insiste sur la nécessité de faire connaître cette nouvelle organisation, en allant vers les associations locales d'aide aux victimes.
- 82. Le développement des CORAHD.** Une dernière mesure envisagée ici concerne les Comités opérationnels de lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la haine anti-LGBT+ et les discriminations (CORAHD). La mesure 16 propose de mettre en place des « plans d'actions locaux contre les LGBTphobies ». L'instruction du gouvernement du 12 mars 2024 relative aux CORAHD¹⁰¹ a effectivement rappelé aux préfetures les missions confiées aux CORAHD par le décret du 7 juin 2006, parmi lesquelles figure la définition d'un plan d'action départemental. Au jour de la rédaction de cette évaluation, 30 départements avaient mis en place un tel plan d'action. Les auditions menées par la CNCDH indiquent également que l'effectivité des réunions des CORAHD, qui doivent être biannuelles en vertu de l'instruction précitée, varie grandement d'un département à l'autre. En dépit de l'instruction précitée, qui leur demande de se réunir deux fois par an, certains CORAHD ne semblent pas se réunir, tandis que d'autres ne convient pas les associations, ou alors pas les associations

¹⁰⁰ CNCDH, *Évaluation...*, op. cit. note 3. L'évaluation avait permis de soulever que certains « référents » dans la gendarmerie avaient été investis de cette fonction à leur insu.

¹⁰¹ Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer, [Instruction du Gouvernement du 12 mars 2024 relative aux comités opérationnels de lutte contre le racisme, l'antisémitisme, la haine anti-LGBT et les discriminations \(CORAHD\)](#).

LGBTI+. Au contraire, d'autres CORAHD sont l'occasion de nouer des liens ou de consolider les relations entre la société civile et l'administration. La CNCDH considère que les réunions des CORAHD peuvent constituer un instant privilégié de contact et permettent au milieu associatif de bénéficier d'une plateforme d'écoute afin d'exposer les problématiques rencontrées dans leur action. Elle appelle de ses vœux la constitution de CORAHD dans l'intégralité des départements et dans les territoires d'Outre-mer, ainsi que la tenue de réunions plus régulières et l'échange de bonnes pratiques entre les territoires.

83. Les droits des personnes LGBTI+ dans les Outre-mer. La CNCDH constate le manque d'ambition des mesures du Plan qui concernent les DROM-COM. Parmi les trois proposées au sein de l'Axe 3, l'une d'entre elles semble résulter d'une erreur (mesure 97)¹⁰², une autre a été abandonnée (mesure 98), tandis que la dernière correspondait à un pari hasardeux (mesure 99)¹⁰³. Ainsi, parmi les trois mesures inscrites dans l'axe 3 et visant spécifiquement les Outre-mer, aucune n'a été pleinement réalisée. En conséquence, certains territoires ont indiqué à la CNCDH « *n'avoir nullement bénéficié des outils* » prévus. Cette situation est proprement intolérable. En premier lieu, aucun domaine ne devrait être ainsi évincé de toute action publique. En second lieu, et alors que les Outre-mer en particulier pâtissent déjà du défaut d'investissement des pouvoirs publics, les violences anti-LGBTI+ s'y expriment avec une vigueur particulière. Ainsi que cela ressort des associations locales consultées par la CNCDH, les personnes LGBTI+ dans les Outre-mer sont encore victimes de nombreux préjugés, qui se traduisent en actes de violences physiques, verbales et sexuelles et en discriminations. Les résistances s'expriment de façon particulièrement vive à l'égard des personnes trans. Les jeunes trans se retrouvent donc dans une situation de particulière vulnérabilité : en l'absence de solutions d'hébergement, les départs forcés vers l'Hexagone sont courants, et entraînent des risques importants de traite des êtres humains et d'exploitation sexuelle. Les municipalités et les collectivités territoriales demeurent largement indifférentes à la cause, quand elles n'y sont pas ouvertement hostiles. Certaines institutions arguent ainsi de la défense de l'ordre public pour interdire les marches des fiertés. Le défaut de formation aux questions LGBTI+ s'y expriment de façon encore plus vive que sur le reste du territoire national et concernent les magistrats, les forces de l'ordre, les personnels de santé et les travailleurs sociaux. En raison du défaut de sensibilisation des policiers, des gendarmes et des personnels éducatifs, les violences intrafamiliales anti-LGBTI+¹⁰⁴ sont largement sous-évaluées, sous-déclarées et sous-punies. La circonstance aggravante tenant au motif fondé sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre n'est quasiment jamais retenue. Par ailleurs, le contexte insulaire exacerbe les violences et rend l'engagement bénévole complexe, voire dangereux, ce qui en retour complique l'action qui peut être menée par les centres et les associations. Des dires mêmes du ministère, et ainsi que cela a été relayé par les associations consultées, les discriminations dans les Outre-mer sont encore très vives en raison du « *poids des normes sociales et religieuses, encore très influentes* ». Ainsi, la CNCDH considère qu'il est urgent de mener un travail de sensibilisation spécifiquement à destination des

¹⁰² Cette mesure proposait de « *mettre en exergue dans le Plan la promesse faite par la Première ministre [...] d'ouvrir un centre LGBT par territoire ultra-marin* ».

¹⁰³ Cette mesure reposait sur un projet de recherche porté par une association, pour laquelle le financement, soumis à une procédure hautement compétitive, n'a pas été retenu. En complément, l'association Le Refuge, qui était nommément visée par la mesure en question, a malgré tout pu répondre à un second appel à projet en collaboration avec les territoires hollandais d'Outre-mer. Le projet vise à collecter des données concernant les personnes trans dans les territoires ultra-marins.

¹⁰⁴ Ces actes peuvent être d'une particulière violence et peuvent correspondre à des séances d'exorcisme – formes de thérapies de conversion pourtant désormais formellement interdites par la loi – et de viols dits « correctifs »,

DROM-COM. Des campagnes de communication, élaborées et déployées en collaboration avec le milieu associatif de chaque territoire, doivent être mises en place et délivrer un message au plus près des nécessités et particularités locales. Des actions d'allers-vers doivent être poursuivies, des centres de santé communautaire doivent être déployés et un effort de formation doit être sérieusement engagé. Enfin, des enquêtes quantitatives et qualitatives doivent être menées sur les existences LGBTI+ dans les Outre-mer et les violences qui y ont cours. En Nouvelle-Calédonie, le meurtre de Joëlla, femme trans battue à mort en pleine rue dans la nuit du 7 au 8 février 2026, est une nouvelle illustration tragique de la violence qui s'abat sur les personnes trans et qui sévit particulièrement dans les Outre-mer. Par ailleurs, le traitement de son décès par les médias – qui parlent du meurtre d'un homme – augmente l'urgence de sensibiliser la population, et notamment les journalistes ainsi que les acteurs de la police et de la justice, aux actes anti-LGBTI+¹⁰⁵.

Recommandation n° 48. La CNCDH recommande que les CORAHD se réunissent plusieurs fois par an dans l'intégralité du territoire hexagonal et ultra-marin.

Recommandation n° 49. La CNCDH recommande de veiller particulièrement à l'effectivité des formations à destination des policiers, des gendarmes, des personnels de santé, de la justice et de l'éducation dans les territoires d'Outre-mer.

Recommandation n° 50. La CNCDH recommande de déployer de vastes campagnes de communication à destination des Outre-mer spécifiquement. Ces campagnes devront être menées de concert avec les associations locales. Elles devront notamment aborder les notions d'orientation sexuelle, d'identité de genre et d'intersexuation, informer sur les pratiques de santé sexuelle et de prévention du VIH, rappeler l'indifférence de la République aux arguments religieux pour justifier les actes de haine et de discrimination, et renvoyer vers des lignes d'écoute et des centres de soutien.

Recommandation n° 51. La CNCDH recommande de développer un « réseau Outre-mer » des référents de la DILCRAH afin de favoriser les échanges de bonnes pratiques et de renforcer la mise en œuvre des actions au niveau local.

¹⁰⁵ STRABONI Julie et COCHIN Coralie, « ["Quand on parle du meurtre d'un homme, on nie qui était Joëlla" : les associations interpellent justice et médias sur le choix des mots](#) », *La 1ère*, 11 février 2026.

B – Direction générale de la vie associative

84. Faciliter le quotidien des associations : un axe manqué. L'axe 3 du Plan propose de faciliter le quotidien des associations au moyen de trois mesures. La première vise à favoriser un rapprochement entre les associations et centres LGBT+ d'une part et la démarche Guid'Asso d'autre part (mesure 20) ; la deuxième à animer un atelier spécifique organisé par les délégués départementaux à la vie associative auprès des centres et associations LGBT+, afin de leur présenter les outils à leur disposition pour le développement de la vie associative (le CompteAsso, la plateforme Dauphin, le Fonds de développement de la vie associative (FDVA), Guid'Asso) (mesure 21) ; et la troisième à mobiliser les centres et associations LGBT+ par l'intermédiaire des plateformes régionales de formation du Mouvement associatif (mesure 22). Ces trois actions étaient toutes prévues pour l'année 2023. Or, les auditions menées par la CNCDH révèlent que, si certaines associations ont connaissance des outils mentionnés, les actions de sensibilisation n'ont pas été réalisées. Pire encore, les associations font part d'une complexité telle des outils existants que le rapport entre le temps consacré à leur prise en main et le gain qui en est tiré les incite à ne pas y recourir (voir *supra* Partie 2).

Recommandation n° 52. La CNCDH recommande de procéder à une réforme structurelle du financement des associations. Elle recommande de limiter le financement « par projet » aux chantiers nécessaires, de développer le financement des associations en fonction de leur objet et de permettre la généralisation des subventions sur une base pluriannuelle.

Recommandation n° 53. La CNCDH recommande de simplifier les procédures de demande de subvention, au moyen d'appels centralisés, de la mise en place d'un guichet unique recensant tous les projets par région, de la constitution d'un dossier uniformisé reposant sur un formulaire CERFA unique.

Recommandation n° 54. La CNCDH recommande d'harmoniser les exigences de pièces justificatives demandées aux associations et de mutualiser le dépôt de ces pièces afin que chaque financeur, État et collectivités territoriales, aient accès à un seul et même dossier de pièces justificatives constitué une seule fois par an par chaque association.

Recommandation n° 55. La CNCDH recommande de créer une procédure de financement pluriannuel permettant explicitement de financer le fonctionnement des associations. Dans le cadre des appels à projets, elle recommande que ces derniers intègrent les dépenses de fonctionnement de l'association porteuse du projet dans le montant alloué.

Recommandation n° 56. La CNCDH recommande de clarifier et de rendre visibles à l'ensemble des acteurs les rôles et missions respectives de la DILCRAH et des préfectures dans l'attribution et le versement effectif des subventions.

Recommandation n° 57. La CNCDH recommande d'assurer la complète transparence des conditions d'attribution des subventions allouées et des résultats des appels d'offres. Elle recommande de procéder régulièrement à la diffusion publique des critères d'attribution, des bénéficiaires des subventions et des montants de celles-ci.

C – Ministère de l'Éducation nationale et Direction générale de la jeunesse

85. L'école, un lieu sous-estimé de discriminations et de violences anti-LGBTI+. Une récente étude menée par l'Agence de l'Union européenne pour les droits fondamentaux (FRA) sur le territoire européen indique que 69 % des élèves LGBTQIA+ ont été harcelés à l'école par d'autres élèves, et 11 % par des membres du corps enseignant¹⁰⁶. En France, les enquêtes de climat scolaire et de victimation montrent que les élèves LGBT+ sont particulièrement exposés aux faits de violences à l'école. Une enquête menée auprès de lycéens révèle qu'au printemps 2023, 3,6 % d'entre eux déclaraient avoir été mal traités « *en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité sexuelle* »¹⁰⁷. Les insultes liées à l'orientation sexuelle ou à la transidentité touchent 2 % des lycéens, tandis que les discriminations fondées sur ces aspects concernent 4 % des lycéens¹⁰⁸. Dans ce contexte, la CNCDH salue la campagne de sensibilisation « *Ici, on peut être soi* » déployée à partir du 17 mai 2023 et accompagnée d'un guide à destination de l'ensemble des personnels, dès lors qu'elle a permis d'œuvrer à la représentation d'identités diverses au sein de l'école. Elle regrette toutefois que la publication des affiches ait dépendu du seul bon vouloir des chefs d'établissement, et rappelle qu'une campagne de communication unique ne saurait se substituer à des mesures structurelles d'évaluation des phénomènes discriminatoires et de formations. À ce sujet, la mesure du Plan visant à la publication d'un rapport annuel « *sur la réalité des LGBTphobies à l'école* » (mesure 6) semblait essentielle : il est dès lors particulièrement regrettable qu'elle n'ait pas été mise en place. De même, aucune mesure ne semble avoir été adoptée à destination des élèves de collège, contrairement aux ambitions du Plan qui affichait vouloir « *mettre l'accent* » sur les collégiens, alors même que les élèves de collège sont les plus touchés par les phénomènes de harcèlement¹⁰⁹.

86. Le harcèlement scolaire anti-LGBTI+. Le Plan ambitionne également de mettre un terme au harcèlement scolaire fondé sur la haine anti-LGBTI+. Outre la mesure visant le collège précitée (qui n'a pas été réalisée), les deux actions préconisées consistaient à former un groupe de « *personnes ressources* » aux enjeux de l'identification, de la réponse et de la prévention de la haine anti-LGBTI+ (mesure 23), et d'enrichir le programme pHARe par des éléments de « *lutte contre les LGBTphobies* » (mesure 32). Depuis la rentrée 2023, le harcèlement scolaire fait l'objet d'une attention renouvelée, notamment au travers de la mise en place du programme pHARe. Cependant, les mesures tenant compte de la dimension homophobe et/ou transphobe de ce harcèlement apparaissent bien insuffisantes. En effet, au-delà de la constitution d'un dossier rassemblant des ressources autour du harcèlement sexiste et sexuel, la seule « mesure » en matière de lutte contre le harcèlement a été adoptée dans le cadre du prix « *Non au harcèlement* », qui a distingué une campagne de sensibilisation mettant en scène une situation de harcèlement lesbophobe¹¹⁰. La CNCDH tient à alerter les autorités publiques sur l'urgence de se saisir de la lutte contre le harcèlement scolaire et les motifs discriminatoires sur lesquels il repose. En effet, l'actualité du Plan a été marquée par plusieurs drames entraînant la mort d'au moins deux enfants. Les circonstances entourant le suicide du jeune Lucas, 13 ans, témoignent du caractère

¹⁰⁶ FRA, *EU LGBTIQ Survey III*, op. cit. note 70.

¹⁰⁷ Boubou TRAORÉ, « [2,2 % des lycéens déclarent cinq violences ou plus de façon répétée](#) », Résultats de l'enquête nationale de climat scolaire et de victimation auprès des lycéens pour l'année scolaire 2022-2023, DEPP, *Note d'Information* n° 24.26, juillet 2026.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 4.

¹⁰⁹ CRISTOFOLI Sophie, MARMION Violette, TRAORE Boubou, « [Journée nationale de lutte contre le harcèlement à l'école : résultats de la grille d'auto-évaluation des élèves](#) », DEPP, *Note d'information* n° 25-43, juillet 2025.

¹¹⁰ Voir : Ministère de l'Éducation nationale, [Les campagnes de sensibilisation](#).

homophobe des violences subies. Or, la situation semble avoir été minimisée par l'établissement scolaire, sans qu'aucune sanction disciplinaire des élèves harceleurs n'ait été envisagée. La dimension discriminatoire de ces actions et discours n'est ainsi pas prise en compte par l'Éducation nationale, tandis qu'elle ne l'est qu'à marche forcée par la justice¹¹¹. La CNCDH prend acte de l'existence de « Référents égalité filles-garçons ». En revanche, elle déplore le manque de visibilité de leur action ainsi que la grande variabilité de leur déploiement en fonction des académies. Elle souligne en outre la multiplication des systèmes de « référents » (Harcèlement, ÉVAR/ÉVARS, Égalité filles-garçons...), qui peut nuire à la cohérence et à la bonne compréhension de leurs missions par le public visé, d'autant plus si les personnes investies de ces fonctions ne bénéficient pas d'un temps de travail dédié aux missions qui en découlent.

87. L'école, un lieu de souffrances pour les personnels LGBTI+. De manière générale, les mesures envisagées dans le cadre scolaire prévoient essentiellement des mesures à destination des enfants et des adolescents. La CNCDH rappelle pourtant que les adultes LGBTI+ en milieu scolaire subissent également des discriminations et des violences. L'actualité qui a entouré l'évaluation du Plan l'a, ici encore, illustré de façon dramatique : en septembre 2025, Caroline Grandjean, directrice d'établissement scolaire, a mis fin à ses jours à la suite du harcèlement lesbophobe dont elle avait été victime et du manque de soutien de la part de sa hiérarchie. L'enquête administrative a conclu à une « *défaillance institutionnelle* », en taisant le caractère lesbophobe du traitement subi et des injures proférées¹¹². Il est particulièrement urgent de se saisir de la question de la haine anti-LGBTI+ à l'école de façon transversale, en y intégrant tous les publics, et de nommer ces phénomènes afin de mieux les combattre. Les directions d'établissement doivent faire preuve d'exemplarité et être les destinataires prioritaires des mesures de formation à la prévention, à la détection et à la sanction de situations discriminatoires dans leurs établissements. En effet, les auditions menées par la CNCDH indiquent que les ressources à disposition des personnels ne sont pas suffisamment connues et que les situations de violences et de discrimination sont trop souvent minimisées par les chefs d'établissement, quand elles ne sont pas ignorées. En conséquence, les alertes proviennent essentiellement des personnes concernées, voire exclusivement des victimes elles-mêmes¹¹³.

¹¹¹ Rappelons que dans le cas de Lucas, l'arrêt de la cour d'appel de Nancy avait relaxé les enfants auteurs du harcèlement en invoquant l'absence de preuve de la dégradation des conditions de vie de Lucas. La Cour de cassation a censuré cette décision au motif que le caractère manifestement homophobe, ainsi que la virulence et le caractère injurieux des propos tenus entraînaient nécessairement une atteinte à la santé mentale ou physique de la victime, sans qu'une autre « preuve objective » puisse être exigée. Voir : Cour de cassation, chambre criminelle, 14 octobre 2025, [23-86.650](#) [24-83.044](#). Par ailleurs, l'enquête administrative diligentée dans cette affaire ne semble pas établir de lien entre le harcèlement subi et le suicide de l'enfant, ni même mentionner le caractère homophobe du traitement subi.

¹¹² *Le Monde* avec AFP, « [Suicide de Caroline Grandjean : l'enquête conclut à une "défaillance institutionnelle" dans la mort de l'institutrice, cible de propos lesbophobes](#) », 6 février 2026.

¹¹³ Cette situation alimente ainsi le « stress minoritaire », notion issue des travaux de Winn Kelly Brooks en 1981. La théorie du stress minoritaire repose sur l'hypothèse selon laquelle les disparités en matière de santé chez les minorités sexuelles sont dues à une exposition excessive au stress social auquel elles sont confrontées en raison de leur statut social stigmatisé par rapport aux populations hétérosexuelles. La théorie du stress minoritaire a été élargie pour inclure les minorités de genre, décrivant en particulier le rôle de la non-affirmation du genre comme facteur de stress pour les personnes trans et non binaires, ou encore les minorités racisées. Voir FROST, David M. et MEYER, Ilan H., « [Minority stress theory: Application, critique, and continued relevance](#) », *Current Opinion on Psychology*, Vol. 51, 2023.

- 88. Assurer le bien-être des élèves et des personnels trans.** La circulaire du 29 septembre 2021, « *pour une meilleure prise en compte des questions relatives à l'identité de genre en milieu scolaire* »¹¹⁴, avait permis d'élaborer des directives facilitant l'accueil des élèves trans à l'école. Toutefois, ce texte demeure largement méconnu par les personnels éducatifs, tandis que la mesure d'accompagnement prévue par le Plan pour en faciliter la connaissance et la bonne compréhension ne semble pas avoir été publiée. En outre, le texte ne permet pas de respecter pleinement l'identité de genre de l'enfant (en particulier son prénom d'usage) sur les documents internes à l'école. Par ailleurs, la question des personnels trans de l'Éducation nationale est évacuée du Plan. La circulaire du 20 juin 2023, adoptée dans le cadre du Plan précédent, demeure trop méconnue et ne fait pas non plus l'objet de mesures d'accompagnement. Ainsi, aucune procédure n'est mise en place pour faciliter le changement de prénom et de civilité de ces personnels au sein des logiciels administratifs ni sur les documents officiels. Cette situation pousse certains à retarder leur *coming out* ou à y renoncer au sein de leur milieu professionnel, voire les condamne à vivre sous une « double identité » en fonction des établissements¹¹⁵.
- 89. Le prétexte religieux comme légitimation des discriminations et violences anti-LGBTI+.** Les auditions menées par la CNCDH amènent à constater la prévalence de l'argument religieux comme fondement de la haine et du déni des droits des personnes LGBTI+ dans le milieu scolaire. La CNCDH s'alarme de la progression de ce discours, particulièrement chez les jeunes. Elle souligne que celui-ci n'est pas propre à un courant religieux, mais semble répandu au sein de toutes les croyances. La CNCDH insiste sur l'importance de rappeler le principe de laïcité et donc l'absence de pertinence du motif religieux comme justification des discriminations. Sur ce point, le Plan prévoyait d'« *intégrer les LGBTphobies aux formations à la laïcité et aux valeurs de la République* » (mesure 25). Cette mesure semble avoir uniquement abouti à ce que les concours de recrutement contiennent des cas pratiques abordant ces questions. Or, le caractère aléatoire des cas soumis aux candidats ne saurait permettre de considérer la mesure comme réalisée, en particulier au regard de l'ampleur constatée du phénomène. Depuis la session 2022, des concours externes et troisièmes concours de recrutement des personnels enseignants et des conseillers principaux d'éducation, une nouvelle épreuve orale d'admission a été instaurée, qui porte sur l'aptitude du candidat à s'approprier les exigences du service public et à faire partager les valeurs de la République. Il est fondamental qu'à cette occasion, les candidats soient systématiquement interrogés sur la façon d'assurer l'égalité LGBTI+ en classe.
- 90. L'urgence de former les personnels en lien avec les enfants.** Parce qu'elle est convaincue de la place essentielle occupée par l'éducation dans la lutte contre toutes les formes de discrimination, la CNCDH considère que les pouvoirs publics doivent redoubler d'efforts en ce qui concerne les mesures à destination des acteurs des milieux scolaire et périscolaire ainsi que de la jeunesse et de l'éducation populaire. Outre les mesures à destination des personnels scolaires, il apparaît également urgent de renforcer les formations portant spécifiquement sur la lutte contre les discriminations anti-LGBTI+ (et non pas intégrées à des formations génériques) et *obligatoires* (et non pas facultatives et réalisables en ligne) à destination des équipes d'animation. Les mesures actuellement mises en œuvre en la matière apparaissent insuffisantes.

¹¹⁴ Ministère de l'Éducation nationale, « [Lignes directrices à l'ensemble des personnels de l'Éducation nationale pour une meilleure prise en compte des questions relatives à l'identité de genre en milieu scolaire](#) », 9 septembre 2021.

¹¹⁵ Mediacités, « [Profs transgenres dans l'Éducation nationale : "J'étais 'Monsieur' dans un collège et 'Madame' dans un autre"](#) », 28 octobre 2025.

Recommandation n° 58. La CNCDH recommande d'intégrer la question du respect des identités LGBTI+ et de la lutte contre toutes les discriminations, y compris anti-LGBTI+ aux programmes des concours de recrutement et à la formation des agents du ministère de l'Éducation nationale.

Recommandation n° 59. La CNCDH recommande le déploiement, sur le modèle de la Charte de la laïcité, d'une Charte de l'égalité LGBTI+ au sein des établissements scolaires.

Recommandation n° 60. La CNCDH recommande de réunir les référents « Harcèlement », ÉVAR/ÉVARS et « Égalité filles-garçons » au sein d'un poste unique de référent « Harcèlement et égalité de genre », afin d'assurer la visibilité de leur rôle et l'efficacité de leur action. Elle recommande d'assortir cette fonction d'une décharge d'enseignement afin d'assurer la disponibilité des personnes concernées.

Recommandation n° 61. La CNCDH recommande d'assurer la formation de l'ensemble des personnels scolaires et périscolaires, ainsi que travaillant dans le milieu de la jeunesse et de l'éducation populaire aux droits des personnes LGBTI+. Ces formations devraient viser explicitement les discriminations anti-LGBTI+.

D – Ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace

91. La lutte contre la haine anti-LGBTI+ à l'Université : des avancées et des projets.

Le milieu universitaire semble être un axe fort de la lutte contre les discriminations et violences anti-LGBTI+. La CNCDH se réjouit particulièrement de la création, au printemps 2023, de la Chaire LGBTQI+, portée par l'Université Lyon I et soutenue par la DILCRAH. Cette chaire de recherche a notamment été l'occasion de structurer un réseau de recherche multidisciplinaire autour des thématiques de sexualités et de genre. Elle a également permis la réalisation d'une enquête inédite sur « Les vécus des étudiants et étudiantes LGBTQI+ » et leur perception des politiques d'égalité mises en place par les établissements¹¹⁶. Par ailleurs, plusieurs projets sont actuellement en cours de réalisation. C'est le cas de l'actualisation du guide « Lutter contre la haine et les discriminations anti-LGBT+ dans l'enseignement supérieur et la recherche », ou encore de la réunion d'un groupe de travail sur le prénom d'usage au sein des établissements universitaires. Bien que ces projets aient été initiés à la fin de la période de mise en œuvre du Plan, les réflexions semblent fructueuses et mener à des recommandations pratiques.

92. La formation supérieure à l'égalité des droits des personnes LGBTI+.

Le point d'achoppement de la réalisation du Plan pour le ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace (MESRE) concerne l'intégration des questions LGBTI+ aux enseignements universitaires. De nouveau, la CNCDH déplore, tout comme le MESRE, le manque d'opérabilité des mesures prévues. En effet, les établissements ont opposé le principe de liberté académique au renforcement des modules d'enseignement portant sur la lutte contre les violences anti-LGBTI+ (mesure 40), principe selon lequel les établissements sont autonomes dans la détermination des contenus de leurs enseignements. Cependant, le MESRE a fait preuve de volontarisme en proposant la diffusion de ressources pédagogiques à ce sujet au sein des universités. En second lieu, les formations initiales des étudiants en santé n'ont pas non plus été enrichies d'un module de sensibilisation à la lutte contre les LGBTIphobies (mesure 43). Un travail est cependant en cours en lien avec le ministère de la Santé

¹¹⁶ MARGUERITE Camille, « [LGBTQI+phobies dans l'enseignement supérieur et la recherche. Vécus des étudiant.es LGBTQI+ et perception des politiques d'égalité dans les établissements](#) », septembre 2025.

afin d'identifier les besoins et les objectifs de cette mesure, et de prévoir des contenus tout en respectant l'autonomie des établissements.

Recommandation n° 62. La CNCDH recommande de poursuivre les réflexions afin de permettre que soit abordée, au sein de toutes les formations universitaires, la lutte contre les violences et discriminations anti-LGBTI+.

Recommandation n° 63. La CNCDH réitère sa recommandation¹¹⁷ à destination des établissements d'enseignement supérieur d'organiser plus régulièrement des campagnes nationales d'affichage et de distribuer, dans chaque établissement, un guide actualisé expliquant les démarches à suivre en cas de discrimination, de violence ou de mal-être. Ce guide devrait être adressé par courrier électronique à l'ensemble des étudiants, au sein de chaque établissement.

Recommandation n° 64. La CNCDH recommande d'élaborer un formulaire unique et commun à tous les établissements d'enseignement supérieur permettant l'utilisation d'un prénom et d'une civilité d'usage.

Recommandation n° 65. La CNCDH recommande que le changement de prénom et/ou le renseignement d'un prénom et d'une civilité d'usage soient facilités dans les formulaires de demande de bourse, de logement du Crous ou encore de demande de mobilité étudiante.

E – Ministère de la Fonction publique et de la réforme d'État

93. Absence de réponse. Malgré des sollicitations répétées, la CNCDH n'a pas obtenu de réponse de la part de la Direction générale des affaires publiques sur la mise en œuvre des mesures qui lui étaient affectées. Ainsi, alors que le Comité de suivi indique que le marché interministériel de formation « *se déploie auprès des agents publics de la fonction publique d'État depuis 2023* », aucun élément ne permet d'étayer cette affirmation. De même, aucune information n'est disponible quant à la formation des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. Par ailleurs, la CNCDH a pu constater l'absence de toute publication d'une circulaire ou d'une note d'information à destination de la fonction publique hospitalière et de la fonction publique territoriale sur l'accueil des personnes trans et des familles homoparentales.

F – Ministère du Travail et des Solidarités

94. Une réalisation partielle des mesures prévues. La réalisation des mesures à destination du ministère du Travail n'est à ce stade que partielle. Le ministère indique notamment que le dialogue se poursuit avec les éditeurs d'outils de gestion des ressources humaines au sujet de la prise en compte de la civilité et du prénom d'usage des personnes trans (mesure 48). Les difficultés tiennent notamment aux conséquences que ces changements emportent au regard de la jurisprudence du Conseil d'État, qui a confirmé qu'il n'y avait pas d'obligation de rééditer d'anciens documents indiquant le nouveau prénom¹¹⁸. En revanche, le prénom d'usage et les pronoms n'étant pas des « données officielles », ils ne sont reproduits que sur les documents non-officiels. Le ministère du Travail souligne enfin qu'à compter du 1^{er} janvier 2026, le titre de civilité ne devrait plus apparaître sur les bulletins de paie. Il reste que ces données peuvent malgré tout apparaître au sein de l'encart des bulletins qui mentionnent l'adresse postale de la personne concernée. La CNCDH recommande d'harmoniser les règles de mise en page avec les informations devant apparaître sur

¹¹⁷ CNCDH, Rapport 2022, Recommandation n° 32.

¹¹⁸ CE, 14 avril 2023, [reg. n° 462479](#). Ceci afin de garantir l'authenticité des bulletins de paie produits ainsi que leur valeur probante.

le bulletin, et de s'assurer de l'harmonisation de ces normes entre les structures publiques et privées.

95. Un manque de formation. Le ministère indique avoir déployé des efforts pour renforcer la formation des CFA en matière de lutte contre les discriminations anti-LGBTI+ (mesure 49). En revanche, les données provisoires recueillies en application de la mesure 50 révèlent en première lecture que moins de la moitié des entreprises de 300 salariés ou plus ont eu recours à des formations en lien avec la lutte contre les discriminations. Ces données devront être consolidées au cours de l'année 2026. Malgré tout, ce constat préliminaire montre l'urgence de renforcer les efforts de formation en entreprise, en particulier au regard des dernières études sur les expériences de discriminations. Selon le dernier rapport de la FRA, le lieu de travail est l'endroit où sont commises le plus de discriminations anti-LGBTI+¹¹⁹.

96. Mesures de solidarités : une mise en œuvre partielle et déléguée. En l'absence de réponse du ministère des Solidarités aux sollicitations de la CNCDH, il est difficile de se prononcer définitivement sur la réalisation des mesures dans ce domaine. Il apparaît néanmoins que la vaste majorité d'entre elles n'ont pas été engagées. En effet, la CNCDH n'a eu connaissance ni du déploiement de services de soutien à la parentalité « *pour l'accompagnement des parents d'un jeune LGBT+* » (mesure 51), ni encore de mesures de sensibilisation des professionnels travaillant auprès des parents et futurs parents « *aux réalités des familles LGBT+* » (mesure 52). Quant aux mesures à destination des seniors, elles semblent avoir été déléguées aux quelques associations qui œuvrent en la matière, dont GreyPride et Les audacieuses et les audacieux.

Recommandation n° 66. La CNCDH recommande d'inclure la question des transitions de genre dans la documentation visant à améliorer les conditions de travail publiée par l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT).

Recommandation n° 67. La CNCDH recommande d'intégrer une dimension LGBTI+ au Document unique d'évaluation des risques.

Recommandation n° 68. La CNCDH recommande d'inciter la DARES à produire des données concernant les discriminations, les troubles psycho-sociaux et la sur-suicidalité des personnes LGBTI+ sur le lieu de travail.

Recommandation n° 69. La CNCDH recommande d'inciter les structures d'accueil des personnes âgées à s'inscrire dans une démarche de labellisation GreyPride.

Recommandation n° 70. La CNCDH recommande de renforcer le soutien à la création de structures d'habitat partagé à destination des seniors LGBTI+, notamment via les départements et les agences régionales de santé (ARS).

Recommandation n° 71. La CNCDH recommande d'intégrer un module de formation obligatoire à la formation initiale des personnels soignants et des aides à domicile sur la diversité des parcours de vie, ainsi que des pratiques sexuelles et identités de genre.

¹¹⁹ FRA, *EU LGBTIQ Survey III*, 2025, p. 37. La plupart des répondants ont indiqué que leur expérience de discrimination avait eu lieu sur leur lieu de travail. Le rapport indique : « *Que ce soit au stade de la recherche d'emploi ou sur leur lieu de travail, 43 % des femmes transgenres et 35 % des hommes transgenres ont déclaré avoir été victimes de discrimination en raison de leur appartenance à la communauté LGBTIQ, contre 16 % des femmes cisgenres et 19 % des hommes cisgenres, soit environ deux fois plus que leurs homologues cisgenres. Il en va de même pour les personnes non binaires et de genre divers, ainsi que pour les personnes intersexes, dont 32 % se sont senties victimes de discrimination dans le domaine de l'emploi au cours de l'année précédant l'enquête.* »

G – Ministère chargé de l'Égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations

97. Une mise en œuvre inexistante. Des commentaires similaires s'appliquent aux mesures à destination du ministère de l'Égalité. En effet, ce dernier n'a pas mis en place les deux campagnes de communication prévues par les mesures 60 et 62, concernant la RCA d'une part et les violences conjugales dans les couples de même sexe d'autre part. Quant à la réunion d'un groupe de travail interministériel et interassociatif sur les spécificités des violences conjugales dans les couples de personnes de même sexe, la CNCDH déplore le fait qu'il ne se soit réuni qu'une seule fois en 2023. Elle considère qu'une séance de travail unique sur une période trois ans ne saurait passer pour une mise en œuvre effective de la mesure prévue, ce qu'elle regrette profondément au regard de l'urgence du sujet et du manque de visibilité dont il souffre. La CNCDH souligne qu'il convient également d'intégrer pleinement les personnes trans aux politiques de lutte contre les violences intrafamiliales et conjugales. Elle invite ainsi les pouvoirs publics français, à l'instar des députés européens, à inclure les personnes trans, et les femmes en particulier, aux politiques d'égalité de genre¹²⁰. Afin de concrétiser cette inclusion, la CNCDH renouvelle ses recommandations concernant le dispositif 3919¹²¹. Elle considère en effet qu'il convient d'assurer la formation des professionnels de la ligne téléphonique et du chat associé, et de renforcer les moyens alloués à ce dispositif bien connu, plutôt que de créer une plateforme distincte au risque de brouiller le message. De façon générale, la CNCDH considère que les lignes d'écoute mises à disposition par les associations devraient faire l'objet d'un soutien appuyé des autorités publiques. Elle invite ainsi ces dernières à assurer la continuité du service et la portabilité des numéros permettant de joindre les associations, indépendamment des prestataires choisis.

98. Absence d'audition. Enfin, la CNCDH déplore, au regard de l'absence de mise en œuvre des trois mesures qui lui étaient attribuées, que le cabinet de la ministre déléguée auprès du Premier ministre chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations ait décliné la proposition d'audition.

Recommandation n° 72. La CNCDH recommande de développer une vaste campagne de communication autour de la reconnaissance conjointe anticipée (RCA). Une telle campagne devrait avoir pour objectifs d'expliquer ce qu'est la RCA, quand et pourquoi y avoir recours.

Recommandation n° 73. La CNCDH recommande de développer une campagne nationale de communication autour des violences conjugales, en insistant sur le fait que celles-ci peuvent survenir dans tous les couples, qu'ils soient hétérosexuels ou homosexuels, et viser les personnes cis comme trans.

Recommandation n° 74. La CNCDH recommande de renforcer les moyens accordés au dispositif 3919 et de permettre la formation de ses professionnels afin que les personnes LGBTI+, et notamment les femmes victimes de violences, puissent y trouver l'aide dont elles ont besoin.

Recommandation n° 75. La CNCDH recommande de renforcer le financement des associations mettant en place des dispositifs d'écoute, de chat en ligne et de groupes de parole

¹²⁰ Parlement européen, [Recommandation au Conseil sur les priorités de l'Union européenne pour la 70e session de la Commission de la condition de la femme des Nations unies](#), 12 février 2026. Le Parlement recommande notamment « de souligner l'importance de la pleine reconnaissance des femmes transgenres en tant que femmes, leur inclusion étant essentielle à l'efficacité de toute politique d'égalité de genre et de lutte contre la violence ; de demander que les femmes transgenres soient reconnues et aient un accès égal aux services de protection et de soutien ».

¹²¹ CNCDH, « Orientation sexuelle... », *op. cit.* note 3, p. 134-135.

pour les personnes se questionnant sur leur orientation sexuelle, leur identité de genre, leur intersexuation, ou encore pour les personnes victimes de discriminations et de violences anti-LGBTI+.

H – Ministère de la Santé

99. Santé sexuelle et lutte contre les infections sexuellement transmissibles. Une des lacunes majeures du Plan concerne les mesures envisagées en matière de santé sexuelle. En particulier, la CNCDH est alarmée par l'insuffisance des mesures de lutte contre le VIH/SIDA. Ce constat est particulièrement inquiétant dans le contexte actuel, marqué par le recul des connaissances de la jeunesse autour du VIH et de la hausse des pratiques sexuelles à risque. En effet, un récent sondage indique que 42 % des jeunes de 15 à 24 ans pensent, à tort, que le virus peut se transmettre par un baiser¹²². Le même sondage révèle une forte méconnaissance des moyens de lutter contre la propagation du virus, et en particulier de la PrEP¹²³ : 78 % des jeunes croient, à tort ici encore, qu'une personne séropositive sous traitement peut transmettre le virus lors d'un rapport sexuel non protégé. Par ailleurs, selon les résultats d'une étude menée par Santé Publique France publiés en novembre 2025, les découvertes de séropositivité ont augmenté de 41 % chez les 15-24 ans sur la période entre 2014 et 2023¹²⁴. Enfin, un sondage OpinionWay pour Sidaction, dont les résultats ont été publiés en décembre 2025, témoignent des liens entre la montée des pensées dites « masculinistes » et l'augmentation des pratiques sexuelles à risque¹²⁵. Or, les quelques mesures prévues par le Plan ont été déléguées à un milieu associatif au demeurant surchargé. D'autres visent uniquement l'action extérieure de la France, ce qui contribue à renforcer les stéréotypes concernant la circulation du virus¹²⁶. Encore une fois, les mesures proposées par le Plan semblent être en décalage avec les besoins du terrain, puisque les actions menées apparaissent largement insuffisantes pour faire face à la hausse préoccupante des contaminations et à la désinformation qui entoure le VIH/SIDA. Notons toutefois que les pouvoirs publics ont su faire preuve d'une certaine proactivité en la matière, qui a permis de pallier en partie les lacunes du Plan. En 2023, la DILCRAH a apporté son soutien à une campagne de sensibilisation à la santé sexuelle organisée en Seine-Saint-Denis. Cette initiative est présentée comme étant à l'origine d'une forte hausse du nombre de dépistages à l'échelle départementale. Face à ce succès, il est prévu de déployer le modèle prévu à l'échelle nationale en septembre 2026. Par ailleurs, depuis juin 2024, la plateforme FormaSantéSexuelle forme gratuitement les professionnels de santé à la PrEP, de

¹²² OpinionWay pour Sidaction, « [Le VIH/SIDA chez les jeunes de 15 à 24 ans](#) », mars 2025. Ce chiffre est en nette augmentation, puisqu'il est supérieur de 12 points au résultat obtenu en 2023.

¹²³ La PrEP (prophylaxie pré-exposition ou *Pre-Exposure Prophylaxis* en anglais) est une stratégie de prévention du VIH. Elle consiste à prendre un médicament antirétroviral de manière continue ou discontinue pour éviter d'être contaminé par le VIH. Elle s'adresse en particulier aux personnes surexposées à un risque de transmission du VIH, en particulier les hommes ayant des relations sexuelles avec des hommes (HSH), les personnes trans ayant des partenaires multiples, les personnes ayant des rapports sexuels en consommant des produits psychoactifs (pratiques dites de *chemsex*), ou encore les travailleurs et travailleuses du sexe ayant des rapports sexuels non protégés. Voir : Sida Info Service, [La PrEP](#).

¹²⁴ Santé publique France, « [Dépistage et diagnostic du VIH et de trois infections sexuellement transmissibles bactériennes chez les jeunes en France, 2014-2023](#) », novembre 2025.

¹²⁵ OpinionWay pour Sidaction, « [Les hommes et le masculinisme](#) », décembre 2025. Le sondage révèle notamment que près d'un tiers des garçons entre 16 et 34 ans (31 %) se sentent « *plus puissants* » lorsqu'ils ne portent pas de préservatif.

¹²⁶ Près de la moitié des personnes de nationalité étrangère ayant découvert leur contamination au VIH en France en 2024 ont été contaminées après leur arrivée sur le territoire français. En outre, dans la population générale, le mode de contamination le plus fréquent était les rapports hétérosexuels. Voir : Santé publique France, « [VIH et IST bactériennes en France. Bilan 2024](#) », octobre 2025.

façon à faciliter sa primo-prescription en ville. Toutefois, le faible nombre de médecins formés, en milieu hospitalier comme en ville, entraîne toujours un accès relativement faible à la PrEP. Depuis 2022, des formations à destination des infirmières et infirmiers ont été mises en place afin de leur permettre d'assurer le suivi des personnes sous PrEP. Dans ce contexte, la CNCDH encourage les autorités à soutenir l'enquête « PREVI » qui vise à « *montrer la non-infériorité d'un suivi en consultation par un(e) infirmier/ière par rapport au suivi habituel par un médecin en termes d'adhésion thérapeutique pour la prise en charge de personnes sous PrEP* ». La CNCDH encourage également à suivre les recommandations issues de l'enquête. À terme, elle considère qu'il serait opportun de permettre aux infirmières et infirmiers de prescrire directement la PrEP, afin d'augmenter considérablement son accessibilité, et ce notamment dans les zones péri-urbaines, rurales et ultramarines. Enfin, la CNCDH considère qu'il est essentiel de communiquer massivement autour de la récente disponibilité en France de la PrEP injectable, et d'insister sur sa prise en charge à 100 % à compter du 2 mars 2026¹²⁷. En effet, ce nouveau traitement est non seulement plus efficace, mais permet également de réduire drastiquement la fréquence des doses (d'une prise journalière à une injection tous les deux mois) et ainsi d'alléger la charge mentale des patients ainsi que les risques d'oubli¹²⁸.

100. Santé sexuelle et usage de substances psychoactives. La CNCDH constate l'absence de toute mention des pratiques dites de *chemsex*, qui désignent la consommation, dans le cadre de relations sexuelles, de substances psychoactives. Or, l'isolement des personnes LGBTI+, les discriminations et les violences qu'elles subissent au quotidien, le développement des applications mobiles et des applications de rencontre, phénomènes renforcés par la réticence des politiques publiques à aborder les questions relatives à la sexualité, ont favorisé l'émergence de pratiques de *chemsex*. Par ailleurs, l'entrée généralement plus précoce des personnes LGBTI+ dans la sexualité entraîne une plus grande prévalence des pratiques à risques. Ainsi, la CNCDH insiste sur l'importance de mettre en œuvre les programmes d'ÉVAR/ÉVARS, d'y inclure les usages numériques et de prévoir des mesures de sensibilisation aux usages de drogues dans une optique de réduction des risques. De même, la sensibilisation des professionnels de santé et des structures d'accueil d'urgence à ces pratiques est urgente. La CNCDH encourage les pouvoirs publics, dans l'optique du prochain Plan, à se saisir des conclusions des travaux en cours sur le sujet¹²⁹.

101. Santé sexuelle des femmes. Par ailleurs, le Plan prévoit de « *mieux accompagner les femmes lesbiennes et bissexuelles dans leur parcours de santé* » (mesure 65). Cet objectif souffre d'un manque de cadrage et ne permet ni d'identifier ces besoins, ni *a fortiori* d'envisager les façons d'y répondre. Selon le ministère de la Santé, ce public n'a pas fait l'objet d'actions spécifiques dédiées, mais reçoit une attention particulière dans les travaux d'élaboration de la prochaine Feuille de route (2026-2030) de la stratégie nationale de santé sexuelle. Au-delà de l'urgence de poursuivre la mise en œuvre de mesures propres aux femmes lesbiennes et bissexuelles, ce constat accroît l'importance d'articuler les stratégies des différents ministères avec le Plan LGBTI+.

¹²⁷ Arrêté du 18 février 2026 [modifiant la liste des spécialités pharmaceutiques remboursables aux assurés sociaux](#).

¹²⁸ DILCRAH, « [La PrEP injectable à longue durée arrive en France](#) », 27 février 2026.

¹²⁹ La CNCDH invite notamment les parlementaires à poursuivre les débats concernant la proposition de loi n° 368 [Prévention des risques et des dommages liés à la pratique du chemsex](#), déposée au Sénat le 10 février 2026.

102. Santé reproductive. Le Plan prévoyait deux campagnes de communication visant à faciliter l'accès à l'AMP : l'une visant à promouvoir le don de gamètes, l'autre concernant la reconnaissance conjointe anticipée (RCA). Ces campagnes apparaissent particulièrement nécessaires, dans la mesure où, depuis l'ouverture en 2021 de l'AMP aux couples de femmes et aux femmes cisgenres célibataires¹³⁰, la demande de gamètes a énormément augmenté¹³¹. La première mesure, concernant le don de gamètes, fait l'objet de deux temps de communication pilotés par l'Agence de la biomédecine : une campagne nationale au printemps, et une campagne itinérante à l'automne. Ainsi, d'octobre à novembre 2025, un camion a arpenté dix villes de France et procédé à des opérations de sensibilisation aux dons de gamètes. Ces actions « d'aller vers », qui permettent de convaincre les personnes qui souhaiteraient donner mais n'osent pas entamer les démarches nécessaires, sont particulièrement pertinentes. Elles débouchent généralement sur des hausses marquées de rendez-vous pour des dons ainsi que sur une fréquentation accrue des sites internet de dons. Toutefois, cette démarche semble fort peu ambitieuse au regard de l'objectif de déployer « des campagnes de communication » envisagé dans le Plan, et au regard du besoin massif. Quant au second objectif, celui de déployer une campagne de sensibilisation autour de la RCA, il ne semble tout bonnement pas avoir été mis en œuvre. Cette lacune est particulièrement regrettable, dans la mesure où la RCA est une procédure éminemment complexe. Sur ce point, la CNCDH rappelle son opposition de principe à l'établissement d'un régime de filiation dérogatoire pour les couples de femmes. À terme, elle appelle de ses vœux l'établissement de la filiation des couples lesbiens sur le modèle de la filiation des couples hétérosexuels¹³².

103. La prise en charge médicale des personnes intersexes. La loi de bioéthique de 2021 avait introduit un nouveau chapitre au Code de la santé publique visant les « enfants présentant une variation du développement génital ». Cette loi avait ainsi fait entrer, sans les nommer, les enfants intersexes dans la loi française, en encadrant les opérations chirurgicales pratiquées sur eux (sans toutefois formellement les interdire¹³³). Un arrêté de bonnes pratiques, publié en 2022, précise les modalités de la prise en charge médicale des enfants intersexes¹³⁴. Cette prise en charge fait notamment l'objet, « en dehors de toute urgence vitale », d'une réunion de concertation pluridisciplinaire (RCP), réunissant au niveau national l'ensemble des équipes des centres experts de maladies rares spécialisés. Le caractère collégial, concerté et transparent des prises de décision, qui vise à éviter l'arbitraire et à limiter les choix irréversibles, est encadré par l'arrêté. Dans la continuité de la loi de 2021 et de l'arrêté de 2022, le Plan prévoit trois mesures. La première, dont on notera la formulation particulièrement imprécise, vise à s'assurer que les personnes intersexes ont « accès à une information de santé dépathologisée » (mesure 71). En août 2025, trois documents d'information harmonisés sur la prise en charge des enfants intersexes ont été diffusés aux professionnels des centres experts, aux professionnels de santé de

¹³⁰ Loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 [relative à la bioéthique](#), JORF du 3 août 2021.

¹³¹ Voir CORDIER Solène et STROMBONI Camille, « [Pour les PMA avec don de spermatozoïdes, un système de soins encore sous tension](#) », *Le Monde*, 16 octobre 2025.

¹³² Cette position a déjà été exprimée dans : CNCDH, [Avis sur l'assistance médicale à la procréation](#), 20 novembre 2018.

¹³³ À ce sujet, voir : CATTO Marie-Xavière, « [La loi de bioéthique et les intersexes : contraindre les médecins ou conférer un cadre à leurs pratiques ?](#) », *Journal du droit de la santé et de l'assurance-maladie*, 2022/2, n° 2, pp. 52-57.

¹³⁴ Ministère de la Santé, Arrêté du 15 novembre 2022 [fixant les règles de bonnes pratiques de prise en charge des enfants présentant des variations du développement génital en application de l'article L. 2131-6 du code de la santé publique](#), JORF du 17 novembre 2022.

proximité et aux enfants et à leurs familles¹³⁵. Ces documents, établis avec les membres de centres de référence, pédiatres, gynécologues-obstétriciens, endocrinologues, chirurgiens pédiatriques, les associations de patients et le ministère de la Justice, rappellent les principes figurant dans l'arrêté de 2022. En revanche, du point de vue des personnes concernées, les documents publiés seraient insuffisants à transmettre une information dépathologisée et perpétueraient une vision binaire des sexes et des genres, en présentant notamment toujours les opérations chirurgicales précoces comme un « traitement ». La deuxième mesure (mesure 72) visant les personnes intersexes a pour objectif de garantir que toutes les options thérapeutiques, y compris l'abstention, ainsi que leurs conséquences, soient présentées aux enfants concernés et à leurs parents. Le ministère considère que l'arrêté de 2022, ainsi que les documents d'accompagnement diffusés en août 2025, permettent de s'assurer que ces informations sont bien transmises et figurent dans le dossier médical de l'enfant. Toutefois, la CNCDH alerte les autorités sur le fait que ces préconisations ne visent que les enfants présentant une variation dite « *marquée* » du développement génital, ignorant des variations plus « *discrètes* », qui concernent en réalité environ la moitié des situations. Ici encore, la faiblesse des mesures prévues au sein du Plan semble tributaire de l'absence de consultation sincère et de relations suivies entre les autorités chargées de l'élaboration du Plan et les experts et associations spécialisées dans l'intersexuation. Le fait de considérer que le cadre législatif et réglementaire actuel répond entièrement à l'objectif d'interdiction des mutilations génitales témoigne d'une méconnaissance profonde des rapports de force se jouant au sein des hôpitaux ainsi que dans la relation entre les médecins et les parents. Les associations spécialisées alertent la CNCDH sur le fait que les décisions d'intervention sont prises par les parents sur recommandation des médecins, sans que l'enfant participe à la prise de décision. De manière générale, la CNCDH est d'avis que les personnes intersexes (mineures comme majeures) doivent être placées au centre des décisions qui concernent leur intégrité physique. En conséquence, le choix de procéder à une intervention chirurgicale ou hormonale doit uniquement provenir de la volonté de la personne au moment où il est exprimé, et non pas par d'autres personnes par anticipation d'une éventuelle souffrance future.

- 104. Mettre fin aux mutilations.** Enfin, la troisième mesure du Plan (mesure 73) prévoit la publication d'une circulaire d'application de la loi de bioéthique « *rappelant l'objectif du législateur de mettre fin aux mutilations des personnes intersexes* ». Au moment de la rédaction de cet avis d'évaluation, une telle circulaire n'avait pas été publiée. En effet, la circulaire du 8 septembre 2023 ne concerne que l'inscription du sexe à l'état civil et non la prise en charge médicale des enfants intersexes. L'arrêté de 2022, de même que les documents d'accompagnement publiés en 2025, indiquent seulement que « *la seule finalité de conformation des organes génitaux atypiques de l'enfant aux représentations du féminin et du masculin ne constitue pas une nécessité médicale* ». En d'autres termes, l'objectif de « conformation sexuée » ne peut pas, *seul*, justifier l'intervention – mais rien n'empêche qu'il soit invoqué parmi d'autres motifs. La mesure n'est donc, en l'état, pas réalisée. Enfin, à l'heure actuelle, l'arrêté de 2022 prévoit que toutes les propositions émanant de la RCP doivent faire l'objet d'un *consensus* des experts réunis. La CNCDH insiste sur l'exigence absolue du maintien de la règle du consensus et le refus de toute inflexion vers une prise de décision à la *majorité*. Une évolution vers un régime majoritaire aurait pour

¹³⁵ Ministère de la Santé, Note d'information n° DGS/PP4/DGOS/2025/87 du 1^{er} août 2025 [relative à l'information des professionnels de santé, des personnes présentant des variations du développement génital et de leur famille](#), BO du 5 août 2025.

conséquence de renforcer le poids des centres de référence favorables aux interventions chirurgicales, en contradiction avec les standards internationaux.

Recommandation n° 76. La CNCDH recommande de développer une campagne de communication nationale, élaborée en collaboration avec le milieu associatif, pour inciter au don de gamètes.

Recommandation n° 77. La CNCDH recommande de poursuivre les mesures « d’aller-vers » en matière de sensibilisation au don de gamètes, et d’augmenter l’échelle d’action pour toucher un plus grand nombre de personnes.

Recommandation n° 78. La CNCDH recommande de mettre en place un groupe de travail réunissant l’Assurance maladie et le ministère de la Santé afin de réfléchir aux façons de permettre des congés spécifiques pour les personnes procédant aux dons de leurs gamètes.

Recommandation n° 79. La CNCDH recommande de permettre le croisement des mesures proposées par la Feuille de route sur la santé sexuelle et les celles proposées par le Plan LGBTI+ en matière de santé. Il serait par exemple pertinent de procéder par renvoi à une présentation des mesures, afin que le public, et en particulier le milieu associatif impliqué dans le champ de la santé, ait connaissance des actions envisagées dans chaque cadre.

Recommandation n° 80. La CNCDH recommande d’approfondir la recherche portant sur la santé sexuelle des femmes ayant des relations sexuelles avec des femmes et d’en faire connaître largement les résultats notamment en termes de prévention. La CNCDH recommande de déployer une campagne à des fins de prévention sur la santé sexuelle des femmes ayant des relations sexuelles avec des femmes.

Recommandation n° 81. La CNCDH réitère sa recommandation¹³⁶ concernant la filiation des couples de femmes. Elle exprime sa préférence pour l’extension, *mutatis mutandis*, du bénéfice de l’article 311-20 du code civil aux couples de femmes en supprimant dans cet article les références aux différences sexuées.

Recommandation n° 82. La CNCDH recommande de développer des programmes de prévention en santé mentale spécifiquement conçus pour les publics LGBTI+. De tels programmes pourraient s’appuyer sur le fonds d’intervention régional (FIR).

Recommandation n° 83. La CNCDH recommande de déployer des campagnes de prévention en santé sexuelle, développées en collaboration avec les associations. Ces campagnes doivent porter des messages clairs et diffuser la connaissance auprès de l’ensemble de la population des comportements à risque (et de ceux qui ne le sont pas), des moyens de se protéger, ou encore de l’existence de la PrEP et du traitement post-exposition (TPE). Un message clé doit porter sur le fait que le VIH, lorsqu’il est indétectable, est intransmissible (« I = I »).

Recommandation n° 84. La CNCDH recommande de faciliter l’accès à la PrEP et au traitement post-exposition (TPE) pour les populations les plus exposées au VIH-Sida, notamment les personnes en situation de prostitution et les personnes migrantes LGBTI+, en communiquant sur leur existence dans les centres d’accueil et les centres de santé communautaire.

Recommandation n° 85. La CNCDH recommande d’engager une réflexion quant à l’opportunité de permettre aux infirmiers et infirmières de prescrire et de renouveler la PrEP.

¹³⁶ CNCDH, *Avis sur l’assistance médicale à la procréation*, op. cit. note 130, p. 12.

Recommandation n° 86. La CNCDH recommande de mettre en œuvre une politique de prévention contre les risques liés aux pratiques de *chemsex*.

Recommandation n° 87. La CNCDH recommande de consolider les recommandations de bonnes pratiques à destination des médecins afin d'y inscrire l'interdiction absolue des mutilations génitales dites « de conformation sexuée ». Les recommandations doivent préciser que cet objectif de « conformation », au-delà de n'être pas suffisant, est formellement interdit.

Recommandation n° 88. La CNCDH recommande un renforcement de la législation protégeant les personnes intersexes. Elle demande aux autorités publiques d'interdire explicitement toute forme d'intervention chirurgicale visant les personnes intersexes, mineures comme majeures dès lors que celle-ci n'est ni strictement nécessitée par des impératifs de santé, ni librement consentie, ni réalisée à l'initiative de la personne concernée.

Recommandation n° 89. La CNCDH considère que le motif de haine intersexophobe devrait faire l'objet d'une prise en compte spécifique. Au-delà de l'introduction d'un critère de discrimination fondé sur les caractéristiques sexuées dans la loi, elle recommande que ce motif soit comptabilisé séparément des autres motifs de haine anti-LGBTI dans les statistiques du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Justice.

Recommandation n° 90. La CNCDH recommande de garantir aux personnes intersexes l'accès effectif à leurs données de santé.

Recommandation n° 91. La CNCDH recommande le déploiement de formations spécifiques aux intersexuations à destination en priorité des étudiants en médecine et des professionnels de santé, puis à destination de la population générale.

Recommandation n° 92. La CNCDH recommande au Gouvernement de procéder au plus vite à la publication du rapport d'évaluation de la loi *Bioéthique* en matière de prise en charge médicale des enfants intersexes.

I – Ministère des Sports

105. Le sport, un enjeu au cœur du Plan 2023-2026. En raison des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 (JOP), organisés à mi-parcours de la réalisation du Plan, la thématique sportive a concentré une part importante des efforts réalisés par les pouvoirs publics pour renforcer la visibilité des personnes LGBTI+ dans le sport, favoriser leur pratique sportive et lutter contre les discriminations qui peuvent y avoir cours.

106. L'occasion de renforcer la visibilité et l'inclusion des personnes LGBTI+. En termes de visibilité, les JOP ont constitué une vitrine importante, notamment grâce à la création d'une « Maison des fiertés » (*Pride House*) en marge des Jeux, tenue par l'association Fier-Play. La CNCDH se réjouit que cette vitrine soit pérennisée et figure parmi l'héritage des Jeux. En revanche, les territoires d'accueil des jeux et les relais de la flamme olympique en Outre-mer ne semblent pas avoir bénéficié de mesures permettant une plus grande visibilité des athlètes LGBTI+ et sensibilisant le grand public aux valeurs d'inclusion et de respect véhiculées par le sport. Par ailleurs, le soutien apporté par la DILCRAH à l'organisation des *EuroGames* à Lyon, en 2025, a permis d'en faire un événement de grande envergure permettant la visibilité du sport inclusif. Toutefois, en dehors du travail réalisé par l'association FierPlay, aucune action n'a été menée s'agissant de l'émergence de rôles modèles LGBTI+ dans le sport, en dépit de la mesure en ce sens. De même, on peut regretter que les *EuroGames* n'aient pas bénéficié d'actions de communication d'une plus grande ampleur, afin de les faire connaître du grand public.

107. Favoriser la pratique sportive des personnes LGBTI+. Au niveau amateur, les personnels sont souvent peu formés à l'accueil des personnes trans et intersexes, et les équipements inadaptés (en particulier les espaces non-mixtes tels que les douches et les vestiaires). Par ailleurs, les tentatives de favoriser l'émergence de « *role models* » et d'alliés dans le milieu sportif ne semblent pas avoir été concluantes. En 2026, il semble toujours difficile pour les sportifs et sportives, au niveau professionnel ou amateur, de faire leur *coming out*. Ce constat accentue l'urgence de mener des actions de sensibilisation dans les clubs sportifs et à destination des entraîneurs.

108. Lutter contre l'exclusion des personnes LGBTI+ dans le sport. Par ailleurs, la CNCDH regrette que la vitrine internationale qu'ont représenté les Jeux olympiques et paralympiques n'ait pas été l'occasion pour les pouvoirs publics d'adopter une position claire en faveur de l'accès des personnes trans et intersexes aux compétitions sportives et au sport amateur. Au contraire, sur ce point, les conclusions des différents groupes de travail, chargés de réfléchir aux modalités de participation des personnes trans aux compétitions sportives, ont été qualifiées de « *peu innovantes* » par les associations. Par ailleurs, les « débats » conduits en marge des Jeux, et surtout la vague de harcèlement transphobe et intersexophobe subis par certaines athlètes¹³⁷, ont frappé les personnes trans et intersexes de plein fouet, transformant ce moment festif en une véritable épreuve. Rappelons qu'autour du monde, les personnes trans et intersexes sont exclues d'un nombre croissant de disciplines, tandis que certaines fédérations soumettent les athlètes à des tests génétiques pourtant interdits par la législation française¹³⁸.

Recommandation n° 93. La CNCDH recommande, en partenariat avec les fédérations sportives et les associations spécialisées, y compris les associations de *supporters*, d'adopter un plan d'action afin de lutter contre les préjugés et violences anti-LGBTI+ et de favoriser la pratique sportive des personnes LGBTI+.

Recommandation n° 94. La CNCDH recommande, en lien avec les fédérations sportives, le milieu académique et les associations, de poursuivre la réflexion permettant la participation des personnes trans et intersexes aux compétitions sportives nationales et internationales. Elle recommande, à terme, à la représentation française dans les instances internationales, ainsi qu'aux fédérations ou aux collectivités organisant des événements sportifs, d'encourager l'organisation de compétitions adoptant d'autres systèmes de catégorisation que le genre.

J – Ministère de la Culture

109. Une réalisation lacunaire liée à une rédaction hâtive. Le secteur de la Culture souffre, lui aussi, de la mauvaise formulation des mesures dans le Plan. En effet, le ministère fait savoir que certaines des mesures prévues échappent à sa compétence. Il s'agit notamment de la mesure 86 qui visait à « *mobiliser l'édition scolaire et la littérature jeunesse à travers un groupe de travail pour lutter contre les stéréotypes liés à l'orientation sexuelle ou à l'identité de genre* ». En effet, le ministère indique que l'édition scolaire travaille sur le fondement des programmes élaborés par l'Éducation nationale. Notons qu'au-delà du contenu éducatif, une action sur les représentations au sein des manuels aurait malgré tout pu être envisagée. Par ailleurs, le ministère de la Culture considère que, dans l'objectif de favoriser une approche interministérielle, les manifestations culturelles organisées à l'occasion du mois des

¹³⁷ Voir notamment l'enquête pour cyberharcèlement ouverte après la plainte d'Imane Khelif, boxeuse algérienne : *Le Monde* avec AFP, « [Plainte d'Imane Khelif : le parquet de Paris ouvre une enquête pour "cyber-harcèlement aggravé"](#) », 14 août 2024.

¹³⁸ C'est notamment le cas de la fédération internationale d'athlétisme (World Athletics) : voir à ce sujet JOLLY Patricia, « [Les tests génétiques exigés par World Athletics et visant à "déterminer le sexe biologique" des participantes se heurtent à la législation française](#) », *Le Monde*, 15 août 2025.

Fiertés auraient dû être confiées au ministère de l'Égalité et à la DILCRAH. Enfin et surtout, dans le cadre de la mesure 87, le ministère s'est vu confier la mise en place, dans les écoles d'art, d'architecture, et de journalisme notamment, de formations à la lutte contre les stéréotypes homophobes et transphobes et contre les discriminations, sans disposer des moyens pour le faire. En effet, le ministère avance que la plupart des écoles d'art sont gérées par les collectivités territoriales, ou sont des établissements privés. La CNCDH remarque cependant que plusieurs dizaines d'écoles d'art, de design et d'architecture sont placées sous la tutelle du ministère de la Culture, qui aurait pu développer avec elles ces actions de prévention. Il en va de même pour les écoles de journalisme. La sensibilisation des étudiants de ces formations aux questions LGBTI+ pourrait permettre que ces sujets soient plus fréquemment et mieux traités dans les médias. Ainsi, les actions menées dans le secteur de la Culture relèvent moins de réformes structurelles que du soutien ponctuel à de grands événements (le Festival international « Chéries, chéris », la *Queer Palm*, les actions culturelles réalisées autour du 17 mai, le volet artistique de la Marche des fiertés parisienne...).

- 110. Des besoins importants de représentation.** La représentation des personnes et la visibilité des thématiques LGBTI+ dans les médias est toujours lacunaire et souvent empreinte de préjugés. Une étude de l'Association des journalistes LGBTQI+ (AJL) parue en 2023 concluait que la moitié des articles de presse concernant les personnes trans ne proposait pas un traitement respectueux et qu'un quart tenait un propos « anti-trans »¹³⁹. De plus, lorsque ces sujets sont abordés, les journalistes qui en sont à l'origine sont « accusés » de faire acte de militantisme.

Recommandation n° 95. La CNCDH recommande la création d'un catalogue en ligne de manifestations culturelles ayant une dimension LGBTI+, mis à jour régulièrement et renseigné à l'échelle de l'ensemble du territoire national, y compris dans les territoires péri-urbains, ruraux et ultra-marins.

Recommandation n° 96. La CNCDH recommande aux sociétés de journalisme, aux écoles de journalisme et de communication de s'emparer davantage des questions LGBTI+ et, plus généralement, des thématiques liées aux valeurs d'égalité et de non-discrimination. Dans ce cadre, elles devraient proposer des formations concernant la lutte contre les discriminations anti-LGBTI+, élaborées en collaboration avec les associations.

Recommandation n° 97. La CNCDH réitère sa recommandation¹⁴⁰ à destination de l'Arcom concernant la nécessité d'émettre des rappels à la loi fermes et publics en cas de propos anti-LGBTI+ dans les médias, et de renforcer les sanctions, en particulier à l'encontre des personnes et des médias précédemment rappelés à l'ordre.

K – Ministère du Logement

- 111. Des mesures faibles en matière d'hébergement et de logement.** Les mesures adoptées en la matière dans le cadre du Plan apparaissent maigres. La mesure d'actualisation du « *guide à destination des opérateurs sociaux pour l'accompagnement de personnes LGBT+* » (mesure 89) semble avoir été abandonnée au profit d'une simple diffusion du guide existant. Par ailleurs, la mesure de « *sensibilisation des collectivités locales à l'ajustement du système de cotation de la demande de logement social, afin de tenir compte des problématiques de discriminations* » (mesure 90) a donné lieu à la diffusion d'une note aux services pour les sensibiliser sur la nécessaire régularité des grilles de cotation et l'absence de malus à l'endroit de certains publics, sans que les personnes LGBTI+ soient spécifiquement

¹³⁹ AJL, « Transidentités : de l'invisibilisation à l'obsession médiatique », *op. cit.* note 32.

¹⁴⁰ CNCDH, « Orientation sexuelle... », Rapport 2022, *op. cit.* note 3, Recommandation 52.

ciblées. En ce qui concerne le signalement des faits graves dans les habitats de logement social (mesure 92), aucune action n'a été entreprise. Enfin, la mesure 91, qui prévoyait une réflexion conjointe entre la DGCS, la DGOS et la DILCRAH dans le but de consolider les données de genre des publics hébergés et de sensibiliser les équipes mobiles santé précaires aux pathologies concernant les publics LGBT+, a été abandonnée. Constatant l'absence d'une telle mesure dans le Plan, la CNCDH encourage la création de places d'hébergement dédiées aux demandeurs et demandeuses d'asile, pour qui la révélation de leur orientation sexuelle ou leur transidentité est susceptible de les exposer à des violences, même au sein de leur communauté. La CNCDH appelle à veiller que de telles places soient créées à proximité des associations et centres qui peuvent les accompagner dans leurs démarches.

Recommandation n° 98. La CNCDH recommande d'augmenter significativement le nombre de structures d'hébergement d'urgence à destination des personnes LGBTI+, de renforcer le financement des structures et des associations d'hébergement d'urgence à destination des personnes LGBTI+ et d'augmenter significativement le nombre de places disponible.

Recommandation n° 99. La CNCDH recommande de développer les places d'hébergement à destination des demandeurs d'asile LGBTI+ et de s'assurer que les places dédiées soient situées dans des villes disposant d'association LGBTI+ en mesure de les accompagner dans leurs démarches.

Recommandation n° 100. La CNCDH recommande de poursuivre la réflexion quant à la consolidation des données de genre des publics hébergés.

Recommandation n° 101. La CNCDH recommande de renforcer la sensibilisation des équipes mobiles santé précaire quant aux pathologies concernant les publics LGBTI+.

Recommandation n° 102. La CNCDH recommande au ministère du logement de favoriser l'échange de bonnes pratiques entre les collectivités territoriales, les bailleurs et les préfetures concernant la mise en place de logements innovants, comme les habitats partagés pour les seniors, les jeunes rejetés par leurs familles en raison de leur orientation sexuelle ou de leur transidentité, ou encore les personnes LGBTI+ en situation de précarité.

L – Ministère de la Justice

112. L'accueil des personnes LGBTI+ par l'administration pénitentiaire. L'axe 3 contient une mesure unique à destination du ministère de la Justice : l'élaboration d'un « *référentiel national pour la prise en charge des publics LGBT+ sous main de justice* » (mesure 93). Ce référentiel a été publié en 2024¹⁴¹.

113. L'affectation des personnes trans détenues. Le référentiel rappelle les principes de respect de l'identité de genre et de non-discrimination. Il place au cœur de la prise en charge des détenus trans la réunion d'une commission pluridisciplinaire unique (CPU), qui détermine les modalités de prise en charge (affectation, modalités de fouilles, organisation des mouvements en détention, accès aux activités, autorisation de ports de vêtements...). S'agissant de l'affectation de la personne détenue à un quartier sexospécifique, le référentiel établit que le principe de base est l'incarcération selon le sexe mentionné à l'état civil. Ainsi, seules des « *dérogations* », adoptées en accord avec la personne concernée, peuvent permettre une affectation conforme à l'identité de genre. Or, la CNCDH considère que l'affectation même des personnes trans devrait pouvoir tenir compte, à la demande de celles-ci, de leur identité

¹⁴¹ Ministère de la Justice, « [Référentiel national de prise en charge des personnes LGBT+ placées sous main de justice](#) », 5 mars 2024.

de genre, sans lien avec leur état civil. Elle rappelle que les principes de droit international visant le respect tant des droits des personnes LGBTI+¹⁴² que des droits des personnes détenues¹⁴³ prévoient que l'incarcération doit être fondée sur l'autodétermination du genre. De même, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), dans son *Avis du 25 mai 2021 relatif à la prise en charge des personnes transgenres dans les lieux de privation de liberté*, recommande que l'autodétermination du genre gouverne l'affectation des individus en centres de détention¹⁴⁴. Enfin, dans sa décision-cadre du 16 juin 2025, la Défenseure des droits préconise que les personnes trans incarcérées soient affectées dans un établissement ou un quartier correspondant à leur identité de genre dès lors qu'elles en expriment la volonté, et ce sans attendre que le changement d'état civil soit effectif¹⁴⁵.

- 114. Les procédures de transition de genre en prison.** Le référentiel précise également les démarches à suivre dans le cadre d'une transition de genre administrative effectuée en détention, qu'il s'agisse du changement de prénom ou de la mention du sexe à l'état civil. En revanche, il est silencieux sur l'accès à une thérapie hormonale. Pour rappel, la CEDH a récemment considéré que le fait de priver une personne trans de l'accès à une thérapie hormonale constituait une violation du droit au respect de sa vie privée¹⁴⁶.
- 115. La lutte contre les discriminations anti-LGBTI+ en prison.** Le référentiel adopté ambitionne enfin de lutter contre les discriminations touchant spécifiquement les personnes LGBTI+ en prison (en particulier : « *mégenrage* ; outing ; [...] *provocation à la haine ou à la discrimination* »). Il prévoit que les fouilles corporelles ne peuvent sous aucun prétexte servir à l'identification du sexe de la personne. Il rappelle que la mise à l'isolement des personnes LGBTI+ ne doit être envisagée qu'en ultime recours, et que la seule transidentité de la personne ne saurait en aucun cas justifier son placement en cellule individuelle isolée. Toutefois, au regard des visites effectuées par le CGLPL, il apparaît que cette règle est loin d'être systématiquement respectée dans tous les lieux de privation de liberté¹⁴⁷.
- 116. Un manque de diffusion des bonnes pratiques.** Un obstacle majeur à la réalisation de l'objectif de lutte contre les actes anti-LGBTI+ en milieu pénitentiaire est la diffusion limitée des principes inscrits dans le référentiel. Ainsi, l'application des directives qui y figurent dépend de la communication qui en aura été faite au personnel pénitentiaire, sans garantie d'effectivité. À l'heure actuelle, celui-ci est accessible sur la page intranet de la sous-direction Insertion et probation de la Direction de l'Administration pénitentiaire. Des réunions de présentation sont régulièrement organisées afin de mieux faire connaître les dispositions du référentiel aux personnels. Il est donc urgent que la mallette pédagogique destinée aux formateurs de l'administration pénitentiaire, dont l'élaboration est en cours, soit finalisée, afin que les personnels soient sensibilisés, dès leur entrée en fonction, au contenu dudit référentiel.

¹⁴² *Principes sur l'application de la législation internationale des droits humains en matière d'orientation sexuelle et d'identité de genre* (dits « [Principes de Jogjakarta](#) »), 2006, Principe 9. « Le droit à un traitement humain lors d'une détention ».

¹⁴³ *Ensemble de règles minima des Nations unies pour le traitement des détenus* (dites « *Règles Nelson Mandela* »), Règle 7.a, Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), 1955.

¹⁴⁴ CGLPL, [Avis du 25 mai 2021 relatif à la prise en charge des personnes transgenres dans les lieux de privation de liberté](#).

¹⁴⁵ DDD, *Décision-cadre...*, *op. cit.*, note 56.

¹⁴⁶ CEDH, jugement du 11 juillet 2024, *W.W. c. Pologne*, [requête n° 31842/20](#).

¹⁴⁷ Voir, notamment : CGLPL, [Rapport de la quatrième visite du centre de rétention administrative de Metz-Queuleu \(Moselle\)](#), 25 octobre 2023.

117. L'absence de mesures en matière civile. La CNCDH constate avec préoccupation l'absence de mesure à destination du ministère de la Justice visant la matière civile. Or, comme cela a été souligné en introduction, les droits des personnes LGBTI+ intéressent en premier lieu la matière civile¹⁴⁸. Ce constat s'inscrit dans la droite ligne des commentaires formulés par la CNCDH en ce qui concerne l'esprit du Plan : il s'agit d'un plan tourné vers le passé et la répression de l'intolérance, et non pas vers l'avenir et la concrétisation de l'égalité.

Recommandation n° 103. La CNCDH réitère sa recommandation¹⁴⁹ concernant l'affectation de chaque personne trans en détention, qui doit être fondée sur son identité de genre, indépendamment du sexe mentionné à l'état civil. Plus largement, elle recommande d'impliquer la personne détenue dans la prise de décision concernant son affectation et de prévoir une possibilité d'appel suspensif des décisions d'affectation en cellule, qui doivent lui être systématiquement notifiées.

Recommandation n° 104. La CNCDH recommande de modifier le référentiel de prise en charge des personnes trans placées sous main de justice. Celui-ci doit consacrer le principe de l'affectation fondée sur l'identité de genre, et prévoir un protocole d'accueil et d'accompagnement des personnes trans en prison, leur permettant de faire part des risques auxquels elles craignent d'être confrontées, mais également de préciser la civilité et le prénom par lesquels elles souhaitent être désignées tant à l'écrit qu'à l'oral, ainsi que les catégories de professionnels auxquels elles souhaitent faire part de leur transidentité.

Recommandation n° 105. La CNCDH recommande que les personnes prévenues ou condamnées à une peine d'emprisonnement soient systématiquement consultées sur leurs souhaits d'affectation dans un secteur pour hommes ou pour femmes. Leur demande doit être accueillie par principe, sauf situation exceptionnelle, auquel cas le refus doit être motivé. La décision d'affectation doit pouvoir faire l'objet d'un recours effectif.

Recommandation n° 106. La CNCDH recommande l'adoption de recommandations pour la prise en charge médicale des personnes trans en détention. Cette prise en charge doit leur permettre d'avoir accès à une thérapie hormonale ainsi que, le cas échéant, à des interventions chirurgicales liées à la transition de genre.

Recommandation n° 107. La CNCDH recommande que le personnel pénitentiaire reçoive une formation obligatoire et spécifique à l'incarcération des personnes trans dans le cadre de la formation initiale. La formation continue doit également prévoir des formations spécifiques, obligatoires et en présentiel pour actualiser les connaissances et s'assurer de la mise en œuvre des pratiques les plus à jour en matière de prise en charge des personnes trans détenues. Ces mesures de formation doivent aborder le cadre juridique des transitions de genre, la prescription hormonale ainsi que l'accompagnement psychologique.

M – Ministère des Armées

118. Réponse tardive. Malgré ses sollicitations répétées, la CNCDH n'a pas obtenu de réponse à temps du ministère des Armées¹⁵⁰. Les réponses apportées tardivement peuvent être consultées en Annexe 5.

¹⁴⁸ C'est le cas notamment de nombreuses mesures à destination des personnes trans, comme en termes de changement d'état civil ou d'établissement de la filiation. Ce sujet concerne également les couples de personnes de même sexe.

¹⁴⁹ CNCDH, « Orientation sexuelle... », Rapport 2022, *op. cit.* note 39, Recommandation 77.

¹⁵⁰ Les réponses demandées pour le 24 novembre 2025 ont été reçues le 23 février 2026.

Axe 4 – « Sanctionner les auteurs d’actes anti-LGBT+ »

L’axe 4 est à destination de trois ministères : la Justice (A), l’Éducation nationale (B) et les Sports (C). Cet axe semble particulièrement souffrir d’un défaut de conception : de nombreuses mesures prévues correspondent à la mise en place de dispositifs déjà prévus par le droit positif, ou consistent en une simple application du droit existant.

A – Ministère de la Justice

119. Deux mesures déjà existantes. Trois mesures du Plan en matière de sanction des actes anti-LGBTI+ étaient à destination du ministère de la Justice. L’une d’elles, qui tendait à permettre l’émission de mandats d’arrêt pour certaines infractions de presse, est désormais caduque, la proposition de loi n°1727¹⁵¹ sur laquelle elle s’appuyait n’ayant pas été redéposée sous l’actuelle législature. Les deux autres n’apportent en réalité aucune modification au cadre législatif applicable¹⁵². La première (mesure 101), relative à l’actualisation d’une circulaire de 2007, qui invitait chaque parquet à désigner un magistrat référent, chargé d’animer un pôle anti-discrimination et de conduire la politique pénale en matière de lutte contre les discriminations. Or, cette dépêche a déjà fait l’objet de nombreuses actualisations, qui ont toutes conservé le champ de compétence et le fonctionnement des pôles ou des référents anti-discriminations. Ainsi, la mobilisation des magistrats référents et des pôles a notamment permis l’émergence de bonnes pratiques, telle la création d’un stage de citoyenneté comprenant un module orienté vers les discriminations anti-LGBT+ au sein du Parquet de Paris. Par ailleurs, les atteintes aux personnes à raison de l’orientation sexuelle continuent d’être affichées comme une priorité de la politique pénale¹⁵³. En revanche, la CNCDH s’inquiète de ce que cela ne soit pas le cas des infractions commises à raison de la transidentité. En outre, la CNCDH souligne qu’un fossé sépare les priorités affichées et la réalité de la politique pénale constatée sur le terrain. Ainsi, il n’y a pas de condamnation pénale pour discriminations à raison d’un motif lié à l’orientation sexuelle ou l’identité de genre, pourtant prévues par la loi¹⁵⁴. La deuxième mesure (mesure 102) se borne à rappeler la possibilité d’une publication des condamnations sur la plateforme ayant hébergé le contenu illicite. Or, cette mesure n’est que le rappel de la peine d’affichage et/ou de diffusion de la décision de condamnation prononcée, prévue par l’article 131-35 du code pénal. Alors qu’elle constate qu’aucune peine de ce type ne semble avoir été prononcée, la CNCDH est d’avis que cette mesure, dotée d’un puissant effet pédagogique, permettrait de soutenir les valeurs d’une société démocratique attachée à l’égalité de chacune et chacun en droit et en dignité.

120. Le constat de la transphobie. La CNCDH dresse un constat alarmant concernant l’existence de préjugés transphobes, qui se concrétisent par des actes d’une rare violence contre les personnes. Elle s’inquiète également de la propagation d’un discours politique qui, loin d’éclairer scientifiquement le sujet et d’apaiser les

¹⁵¹ Proposition de loi n° 1727 [visant à renforcer la réponse pénale contre les infractions à caractère raciste ou antisémite](#), déposée le jeudi 12 octobre 2023.

¹⁵² Les discriminations sont prises en compte de deux manières par le code pénal : d’une part, par la prévision du délit de discrimination qui suppose que des actes juridiques énumérés par l’article 225-2 (par exemple la fourniture d’un bien ou d’un service) sont refusés ou entravés pour des motifs discriminatoires ou encore subordonnés à la réalisation d’une condition fondée sur l’un de ces derniers, prévus par l’article 225-1 ; d’autre part, par la prévision aux articles 132-76 et 132-77 d’une circonstance aggravante générale de discrimination applicable à la répression des délits et des crimes.

¹⁵³ Ministère de la Justice, [Circulaire de politique pénale générale](#), 16 octobre 2025.

¹⁵⁴ Article 225-1 du code pénal.

débats, peut tendre à nourrir ces tensions. Dans ces conditions, elle est d'avis que la lutte contre la transphobie doit être au cœur des priorités de politique pénale.

- 121. L'impensé des violences intra-familiales.** Enfin, la CNCDH remarque l'absence de mesures de lutte contre les violences anti-LGBTI+ perpétrées à l'intérieur des familles. Or, celles-ci sont une réalité et contreviennent, pour une partie d'entre elles, à l'interdiction des « thérapies de conversion » consacrée par la loi du 31 janvier 2022¹⁵⁵. La CNCDH considère qu'il est urgent de déployer des actions de sensibilisation auprès des familles de personnes LGBTI+, majeures comme mineures, afin de leur rappeler le droit existant et de les orienter vers des associations de parents et de proches concernés.

Recommandation n° 108. La CNCDH recommande de faire figurer, parmi les priorités de la politique pénale, les infractions commises à raison de la transidentité, réelle ou supposée, de la victime.

Recommandation n° 109. La CNCDH recommande, face à la multiplication des actes de violence à raison de l'orientation sexuelle et de la transidentité, parfois accompagnés d'un guet-apens, de veiller à ce que toute sanction soit également accompagnée de stages de sensibilisation ou de citoyenneté ou, s'agissant des mineurs, de toute mesure éducative, visant à prévenir la récidive et favoriser la prise de conscience de la gravité des actes commis.

B – Ministère de l'Éducation nationale

- 122. Guider les chefs d'établissement dans l'identification et la sanction des violences anti-LGBTI+.** Le Plan prévoit d'élaborer une série de fiches pratiques à destination des chefs d'établissement pour les guider dans l'identification et la réponse à apporter à des « situations pouvant donner lieu à procédure disciplinaire pour des comportements LGBTphobes » (mesure 104). La dernière campagne de prévention et de sensibilisation de lutte contre les violences anti-LGBTI+ dans les collèges et les lycées s'accompagne d'un guide, rédigé à l'attention de l'ensemble des personnels et notamment des chefs d'établissement. Ce guide donne des pistes pour identifier correctement des agissements anti-LGBTI+ et y apporter une réponse dotée d'une dimension éducative. Un développement est notamment consacré à la responsabilisation des auteurs de violences et de discriminations, tel que précisé par le Plan. La CNCDH regrette toutefois que cette mesure, de même que la campagne de prévention en elle-même, n'ait pas également été déployée dans les écoles élémentaires, où les élèves issus de familles homoparentales peuvent être victimes de stigmatisation. En outre, elle déplore que les mesures précitées visent uniquement les agissements entre élèves, et non pas les situations impliquant les personnels. Ainsi, rien n'est prévu pour les situations de violence ou de discrimination impliquant à la fois des élèves et des personnels, ou uniquement des personnels.

Recommandation n° 110. La CNCDH recommande de veiller à ce que les chefs d'établissement scolaire de niveau élémentaire bénéficient de la sensibilisation à l'identification et au traitement des situations de violences et de discriminations anti-LGBTI+ constatées à l'école.

Recommandation n° 111. La CNCDH recommande de renforcer la formation de l'ensemble de la communauté éducative, et en particulier les chefs d'établissement, à l'identification, la prévention et la sanction des violences et des discriminations anti-LGBTI+, que celles-ci aient lieu entre élèves ou entre membres du personnel éducatif.

¹⁵⁵ Loi n° 2022-92 du 31 janvier 2022 [interdisant les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre d'une personne](#), JORF du 1 février 2022.

C – Ministère des Sports

- 123. Sensibilisation des commissions disciplinaires des instances sportives aux discriminations anti-LGBT+.** En application de la mesure 105, qui vise à sensibiliser les commissions disciplinaires des instances sportives, deux actions principales ont été menées. La première était spécifique au monde du football. En effet, ce sport est connu pour être le théâtre de manifestations décomplexées d'homophobie. À titre illustratif, un collectif d'associations avait alerté le ministère sur leur décompte d'au moins dix-sept « chants homophobes » en marge de matches de Ligue 1 entre le 19 octobre 2024 et le 1^{er} février 2025¹⁵⁶. Or, aucun match n'a été arrêté à la suite de ces chants. Au contraire, ils peuvent servir de support promotionnel dans le cadre des campagnes publicitaires diffusées par la LFP, ou encore être rediffusés sans modération par les plateformes¹⁵⁷. Quant aux actes individuels des joueurs, ils semblent également rarement suivis de sanctions, tandis que les opérations de sensibilisation à la lutte contre les discriminations menées par les Fédérations sont progressivement allégées¹⁵⁸. Dans ce contexte, le ministère des Sports a, en partenariat avec la DILCRAH, l'ANS, la Fédération française de football (FFF) et la Ligue professionnelle de football (LFP), accordé un soutien financier aux acteurs associatifs engagés dans la lutte contre l'homophobie pour favoriser ou pérenniser des actions de prévention, de sensibilisation et de formation afin de réduire les situations de discriminations dans le football. Ce soutien financier permettra à terme de financer une vingtaine d'emplois dédiés à la mise en place d'actions de prévention de l'homophobie dans le milieu du football. Les commissions de discipline sont un des publics cibles de ces actions. La seconde action menée dans le cadre de la sensibilisation des commissions disciplinaires a consisté à organiser un webinaire à destination des membres des commissions de disciplines et des référents « lutte contre les violences » des fédérations sportives. Celui-ci, organisé par la Direction des sports en partenariat avec le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) en novembre 2025, n'a réuni que 50 participants. Ce constat invite à privilégier des actions de formation en présentiel au sein des commissions disciplinaires, plutôt que des actions en ligne, afin de sensibiliser de manière efficace le plus grand nombre.
- 124. Rendre obligatoire la peine complémentaire d'interdiction de stade.** L'article 18 de la loi du 19 mai 2023¹⁵⁹ a introduit l'obligation de prononcer la peine complémentaire d'interdiction judiciaire de stade pour les personnes déclarées coupables d'avoir introduit, porté ou exhibé dans une enceinte sportive, lors du déroulement ou de la retransmission en public d'une manifestation sportive, des insignes, signes ou symboles incitant à la haine ou à la discrimination à l'encontre de personnes à raison de leur origine, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, de leur sexe ou de leur appartenance, réelle ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. Cette peine est également appliquée aux personnes reconnues coupables d'avoir provoqué, « par quelque moyen que ce soit, des spectateurs à la haine ou à la violence à l'égard de l'arbitre, d'un juge sportif, d'un joueur ou de toute autre personne ou groupe de personnes »¹⁶⁰.

¹⁵⁶ STOP Homophobie, Inter-LGBT, Bleus et fiers, Ligue des droits de l'Homme, Rouge direct, « [Tribune : Homophobie dans les stades : "nous, associations, exigeons des solutions concrètes"](#) », 2 février 2025.

¹⁵⁷ STOP Homophobie, « [Chants homophobes : plainte contre la LFP, Amazon Prime et DAZN](#) », 7 octobre 2024.

¹⁵⁸ MENÉTRIER Denis, « [Campagne de lutte contre l'homophobie : ce que prévoit la Ligue de football professionnel](#) », *Le Monde*, 17 mai 2025.

¹⁵⁹ Loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 [relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions](#), JORF du 20 mai 2023.

¹⁶⁰ Article L. 332-6 du code du sport.

- 125. Recenser les procédures disciplinaires.** La mesure 107 prévoyait de recenser, dans chaque fédération sportive et ligue professionnelle, « *les procédures disciplinaires fondées sur des motifs tenant à l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, réelle ou supposée* ». La Direction des sports a informé la CNCDH qu'un travail commun avec la commission juridique du CNOSF et certaines fédérations était en cours depuis la saison 2021-2022, afin de produire une grille commune permettant de caractériser les motifs des sanctions disciplinaires, dans le but de la diffuser ensuite à l'ensemble des fédérations¹⁶¹. Toutefois, la CNCDH note qu'aucun processus de recensement des procédures disciplinaires n'est en cours, de sorte qu'il est toujours difficile d'évaluer l'efficacité des mesures de lutte contre les violences anti-LGBTI+ et de sanctions de celles-ci.
- 126. Systématiser le dépôt de plainte.** Enfin, le Plan ambitionne, selon les termes de la mesure 108, de « *systématiser le dépôt de plainte, le signalement au procureur de la République ou la constitution de partie civile pour les associations/fédérations sportives ayant connaissance de discriminations envers les personnes LGBT+* ». Sur ce point, la Direction des sports a fait part à la CNCDH du fait qu'un document a été diffusé en juillet 2025 à l'ensemble des fédérations sportives. Ce document, obligatoire dans le cadre de la procédure d'agrément des fédérations, rappelle le cadre légal et réglementaire applicable à ces dernières¹⁶². Cependant, en pratique, ce dépôt de plainte semble loin d'être « *systématique* ».
- 127. Renforcer la responsabilité des clubs.** Le Plan n'aborde pas le sujet de la responsabilité des clubs sportifs en cas de comportement ou de propos incitant à la haine homophobe ou transphobe. Or, le Conseil d'État a consacré dès 2007 un principe de responsabilité disciplinaire des clubs en cas d'incidents imputables à leurs supporters, en identifiant une « *obligation de résultat en ce qui concerne la sécurité dans le déroulement des rencontres* »¹⁶³. Cette obligation de résultat a été confirmée et clarifiée à l'occasion d'un arrêt du 18 juillet 2024. Le Conseil d'État y rappelle qu'il « *appartient à l'organisateur d'assurer la police du terrain et de prendre toutes mesures permettant d'éviter les désordres pouvant résulter, tant avant, pendant, qu'après le match, de l'attitude de l'ensemble du public, c'est-à-dire y compris les supporters du club adverse* »¹⁶⁴. Une proposition de loi déposée le 16 septembre 2025 prévoit d'inscrire cette obligation dans la loi, en réécrivant l'article L. 332-1 du code du sport. Elle vise ainsi à responsabiliser les clubs sportifs, qui doivent assurer la sécurité des rencontres, comprise comme permettant notamment « *l'absence de propos incitant à la haine ou à la discrimination* »¹⁶⁵. La CNCDH incite donc les parlementaires à poursuivre les débats sur ce sujet.

Recommandation n° 112. La CNCDH réitère sa recommandation¹⁶⁶ invitant à poursuivre la réflexion concernant les processus d'arbitrage et le prononcé de sanctions progressives pouvant aller jusqu'à la possibilité d'arrêt de match en cas d'incident discriminatoire ou raciste.

¹⁶¹ Ce travail vise à produire un règlement disciplinaire-type, très attendu par les fédérations et fixé par décret en Conseil d'Etat, en remplacement de celui aujourd'hui existant à l'annexe R. I-6 de l'article R. 131 et R. 132-7 du code du sport.

¹⁶² Ce document rappelle notamment l'article 40 du code de procédure pénale ainsi que les articles L. 131-8-4 (information obligatoire à l'autorité administrative en cas de signalement), L. 131-10 (constitution de partie civile), et L. 321-4 (couverture assurantienne) du code du sport.

¹⁶³ Conseil d'État, 2^e et 7^e sous-sections réunies, 29 octobre 2007, [req. 307736](#).

¹⁶⁴ Conseil d'État 2^e et 7^e chambres réunies, 18 juillet 2024, [req. n° 489827](#).

¹⁶⁵ Proposition de loi n° 1803 [visant à responsabiliser les clubs pour mettre fin à l'homophobie dans le sport](#), déposée le mardi 16 septembre 2025.

¹⁶⁶ CNCDH, [Avis sur le racisme et les discriminations dans le sport](#), 20 novembre 2018.

Recommandation n° 113. La CNCDH recommande de procéder au recensement des procédures disciplinaires fondées sur des discriminations en raison de l'orientation sexuelle ou la transidentité dans le milieu sportif.

Recommandation n° 114. La CNCDH recommande de contraindre chaque fédération à rendre publiques et à mettre à disposition de chacune et chacun, les décisions de sanction adoptées à l'encontre des clubs et des joueurs afin de partager les motivations et peines infligées dans chaque cas.

Recommandation n° 115. La CNCDH recommande aux parlementaires de poursuivre les débats sur la responsabilisation des clubs sportifs en cas de propos ou de comportement incitant à la haine ou à la discrimination anti-LGBTI+.

Recommandation n° 116. La CNCDH recommande de prévoir un dispositif permettant de recueillir systématiquement l'ensemble des violences et des discriminations ainsi que leur nature (raciste, sexiste, homophobe, transphobe...) ayant lieu lors de rencontres sportives.

Recommandation n° 117. La CNCDH recommande de poursuivre les débats parlementaires visant à consacrer la responsabilité des clubs sportifs en cas de propos ou de comportement discriminatoire de leurs membres ou du public lors des événements sportifs.

Axe 5 – « Défendre les droits LGBT+ dans les relations européennes et internationales »

128. Les droits LGBTI+ autour du monde. Les personnes LGBTI+ subissent, en de nombreux endroits de la planète, un recul significatif de leurs droits. Depuis 2023, plusieurs États ont repénalisé les relations sexuelles entre personnes de même sexe. Ainsi, en 2024 le Mali a ainsi criminalisé l'homosexualité, désormais passible de cinq ans d'emprisonnement et en 2025 Trinidad et Tobago a fait de même en prévoyant une peine de sept ans d'emprisonnement. L'année 2025 en particulier a été marquée par des développements préoccupants. Aux États-Unis, l'administration Trump a instauré une politique de lutte *contre* la visibilité et les droits des personnes LGBTI+ : la parole politique y est hostile, les programmes gouvernementaux d'égalité et de diversité ont été supprimés, les programmes de recherche ont été fermés aux projets concernant les personnes LGBTI+ et plusieurs États fédérés sont revenus sur la reconnaissance des identités de genre non-binaires et trans. Les politiques DEI « diversité, équité, inclusion » ont été supprimées dans l'administration et dans toutes les entreprises qui travaillent pour le gouvernement américain, avec une incitation à dénoncer les contrevenants. Au Royaume-Uni, la Cour suprême a adopté une définition restrictive et biologisante du terme « femme », entraînant l'exclusion des femmes trans des espaces non-mixtes correspondant à leur identité. L'Union européenne elle-même n'a pas été épargnée par ce *backlash*¹⁶⁷. Poursuivant sur sa lancée rétrograde, la Hongrie a inscrit la binarité des sexes ainsi que l'hétérosexualité du mariage et de la parentalité au sein de sa Constitution, puis a interdit la marche des Fiertés. Dernièrement, le Parlement slovaque a adopté un amendement constitutionnel qui restreint les droits des couples homosexuels et rend le changement de la mention de genre des personnes intersexes plus difficile.

129. Le travail de l'ambassadeur pour les droits des personnes LGBT+. Dans ce contexte, la CNCDH salue la nomination, en 2022, d'un ambassadeur thématique aux droits des personnes LGBT+. Il s'agit en effet d'un signal fort de l'engagement de la France et de son intransigeance face à la propagation de discours réactionnaires et à l'adoption de mesures attentatoires à l'égalité et à la liberté. Le maintien et le développement de l'activité de l'ambassadeur, en cette période marquée par le désengagement des États sur le sujet, est un symbole de l'attachement français à la promotion de l'égalité sur la scène internationale. La CNCDH se réjouit également de la publication de la circulaire du 16 mai 2023, qui dote chaque ambassade française d'un référent LGBT+ chargé de rédiger un rapport annuel, de s'assurer que les instructions du ministère de l'Europe et des affaires étrangères sont suivies d'effet ou encore de faire des démarches politiques auprès des autorités quand la situation locale le justifie¹⁶⁸. Ces référents ont suivi, aux côtés de l'ambassadeur, les situations des personnes LGBT+ souhaitant déposer une demande d'asile en France. Dans ce contexte, il apparaît que l'action extérieure de la France – à travers l'ambassadeur et le réseau diplomatique – peut, dans une certaine mesure, combler certaines défaillances des politiques nationales d'asile et des mesures du Plan. Ainsi, il convient de doter l'ambassadeur LGBTI+ de toutes les ressources lui permettant de mener à bien sa mission en matière d'accès des personnes LGBTI+ ainsi que des défenseurs et défenseuses des droits des personnes LGBTI+ persécutés à la protection internationale. Par ailleurs, au cours de la période 2023-2026, l'ambassadeur a effectué une trentaine de missions, ayant pour objectif d'encourager des évolutions législatives au plan national ou encore d'appeler les autorités nationales à infléchir leur position. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) indique que ces missions ont été à l'origine de développements positifs, par exemple l'adoption du

¹⁶⁷ Voir *supra*.

¹⁶⁸ Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, circulaire d'instructions du 16 mai 2023.

mariage pour tous en Thaïlande. Ces développements ne doivent toutefois pas faire perdre de vue les succès en demi-teinte (ainsi, bien que le projet d'instaurer la peine de mort prévue par l'Irak comme peine assortie au « délit d'homosexualité » ait été abandonné, il n'en demeure pas moins que l'homosexualité a été pénalisée), ni les échecs (par exemple, l'Ouganda a renforcé sa législation condamnant l'homosexualité en 2023).

130. L'importance de pérenniser et coordonner l'action extérieure de la France en matière de droits des personnes LGBTI+. Afin d'assurer l'efficacité des actions menées par l'ambassadeur aux droits des personnes LGBTI+, la CNCDH considère que le rôle et les moyens de l'ambassadeur pour les droits des personnes LGBT+ doivent être renforcés et que son mandat doit être pérennisé. En premier lieu, il est indispensable que son rôle intègre pleinement et de manière explicite les enjeux liés aux personnes intersexes. Deuxièmement, son action doit être à la hauteur de la gravité et de la persistance – voire de l'accroissement – des persécutions subies par les personnes trans autour du monde. Sur le plan multilatéral, le Plan mentionnait uniquement l'action « *en faveur de la dépénalisation* » (mesure 110), sans préciser l'objet de celle-ci. Si le rapport du Comité de suivi affirme que la France « *place la dépénalisation de l'homosexualité et de la transidentité au cœur de sa diplomatie* »¹⁶⁹, en revanche, les réponses apportées par l'ambassadeur à la CNCDH ne mentionnent aucune action particulière en faveur de la dépénalisation des transidentités. La CNCDH considère que la cohérence de la diplomatie française en la matière est fondamentale. Elle en appelle ainsi à un renforcement de l'action extérieure française en faveur de la dépénalisation de toutes les formes de non-conformité de genre (homosexualités, bisexualités, transidentités, intersexuations), qui ne devraient en aucun cas être réprimées pénalement. La CNCDH attire également l'attention du ministère sur la nécessité de promouvoir la protection des droits des personnes LGBTI+ dans les relations bilatérales comme au sein des instances multilatérales. Globalement, la CNCDH considère que la diplomatie française sur les droits des personnes LGBTI+ doit être davantage articulée à celle consacrée à la protection des droits des femmes et des filles. En effet, les attaques perpétrées contre les femmes, les filles et les personnes LGBTI+ se recoupent souvent¹⁷⁰ et trouvent leur source dans le même fléau : des préjugés concernant les normes de genre et le rôle de chacune et chacun dans la société, ainsi qu'une vision étriquée des relations humaines qui nourrit la haine des différences. Dès lors, la diplomatie féministe doit intégrer les enjeux liés à la défense des droits des personnes LGBTI+. De même, la diplomatie relative aux droits des personnes LGBTI+ sont étroitement liées à la diplomatie en matière de droits sexuels et reproductifs, qui reposent également sur le principe internationalement reconnu de l'autodétermination. Or, si la Stratégie 2023-2027 mentionne « *l'égalité et l'accès aux droits pour les personnes LGBT+* », elle ne formule comme objectif que la seule dépénalisation de l'homosexualité. Enfin, la diplomatie relative aux droits des personnes LGBTI+ doit aussi encourager la prise en compte des droits des personnes LGBTI+ dans les agendas relatifs à la paix et à la sécurité ainsi que dans l'action humanitaire.

¹⁶⁹ Comité de suivi du Plan national pour l'égalité, contre la haine et les discriminations anti-LGBT+ (2023-2026), « [Dossier de presse](#) », p. 17.

¹⁷⁰ Sans oublier que les femmes et les filles peuvent elles-mêmes être LGBTI+.

- 131. L'action de la France auprès des organisations internationales.** Depuis le tournant des années 2020, les droits fondamentaux sont menacés à l'échelle internationale. Les droits des femmes en particulier se sont trouvés gravement remis en cause au travers de la Déclaration de consensus du Genève (GCD), signée par plus de trente États, y compris européens¹⁷¹. De même, les droits des personnes LGBTI+ sont gravement remis en cause, souvent par les mêmes États. La rhétorique adoptée est celle d'une incompatibilité entre défense des minorités et respect de la démocratie, et s'appuie sur la critique des organisations internationales et de leurs organes. De ce fait, elle se confond avec une remise en cause de l'ordre international et de l'État de droit. Dans ce contexte, la CNCDH estime que l'action de la France auprès de ces instances est capitale. Elle salue la posture proactive adoptée par le MEAE, qui a dépassé le cadre du Plan – qui prévoyait pour unique mesure d'« *être en initiative [...] en faveur de la dépénalisation* » (mesure 110) – pour adopter des actions de promotion des droits. En effet, le ministère indique avoir œuvré au sein des Nations unies afin notamment de maintenir le mandat du rapporteur indépendant sur les droits des personnes LGBTI+ et de permettre la publication inédite par le Secrétariat des Nations unies d'une « Stratégie LGBTIQ+ » en 2024, dans un contexte hostile¹⁷².
- 132. L'action de la France auprès des organisations européennes.** La remise en cause de l'État de droit international et des mécanismes internationaux de protection des droits humains se fait particulièrement vive lorsque des instances juridictionnelles sont perçues comme adoptant une position « favorable » aux droits des personnes LGBTI+. Or, c'est particulièrement le cas de la CEDH et, dans une moindre mesure, de la CJUE. Ainsi, la participation active de la France au sein du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, et sa défense des droits des personnes LGBTI+ au sein de ces *fora*, est particulièrement importante. Sur ce point, le Plan apparaît également peu ambitieux, puisqu'il ne prévoit que de « *favoriser la pleine intégration des enjeux LGBT+ au sein de l'UE* » (mesure 111). Le MEAE indique notamment avoir accompagné et soutenu la Commission européenne dans sa démarche contentieuse contre la Hongrie, et appelé la Commission à déployer une action similaire à l'encontre de la Slovaquie. Par ailleurs, il témoigne du soutien apporté par la France au déploiement de la Stratégie LGBTIQ+ 2026-2030 de l'UE¹⁷³. En revanche, la France ne fait pas état d'actions particulières déployées dans le cadre du Conseil de l'Europe. La dynamique tirée du prochain Plan pourrait ainsi être l'occasion de renforcer l'investissement français au sein des organes du Conseil de l'Europe, et en particulier au sein de l'Unité « Orientation sexuelle, identité et expression de genre, et caractéristiques sexuelles » (SOGIESC). Cette participation accrue pourrait déboucher sur des réflexions permettant de mettre en œuvre de la façon la plus adéquate les recommandations de ces organes en matière de droits des personnes LGBTI+.
- 133. Le soutien apporté aux ONG.** Le Plan comporte plusieurs mesures visant à apporter un soutien aux ONG de défense des droits des personnes LGBTI+ autour du monde. En particulier, il prévoit de « *soutenir les organisations de la société civile qui portent la cause des droits des personnes LGBT+ à travers le monde* » (mesure 112). L'Agence française de développement (AFD) a ainsi apporté un soutien financier à plusieurs projets. La CNCDH encourage l'AFD à poursuivre cette dynamique. Par ailleurs, le Plan a également permis la mise en place d'un fonds à destination des ONG qui œuvrent pour la protection des droits des personnes LGBTI+ (mesure 113). Ce

¹⁷¹ [Déclaration de consensus de Genève sur la promotion de la santé de la femme et le renforcement de la famille](#), 22 octobre 2020.

¹⁷² En 2023, les États membres de l'Organisation de la coopération islamique ont demandé au Secrétaire général des Nations unies le retrait des questions LGBT+ de l'agenda onusien.

¹⁷³ Commission européenne, « [Stratégie pour l'égalité LGBTIQ+](#) », 20 octobre 2025.

dernier, créé en 2023 par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, a permis d'intervenir à hauteur de 2,4 millions d'euros dans près de 20 pays. En revanche, la liste des ONG bénéficiaires n'a pas été rendue publique. Le financement par la France des organisations de la société civile œuvrant pour les droits des personnes LGBTI+ à l'échelle internationale apparaît plus que jamais crucial. En effet, le contexte actuel est marqué par un fort repli des États qui se traduit par des baisses considérables des fonds alloués, voire par leur suppression pure et simple, tandis que les organisations anti-féministes et opposées à l'égalité des droits profitent de financements très importants.

134. La nécessité de soutenir les institutions garantes des droits de l'Homme.

Enfin, la dernière mesure du Plan implique de « *soutenir les institutions garantes des droits de l'Homme* » (mesure 117). La CNCDH considère que cette mesure, bien que généraliste, est primordiale. En effet, elle souligne que les droits des personnes LGBTI+ sont des droits humains, et s'inscrivent par conséquent dans un ensemble de mécanismes et de procédures pensés pour les protéger et sanctionner leurs violations sur le plan international. Le soutien actif de la France aux organisations de défense des droits humains doit ainsi être renforcé et pérennisé. En outre, ce soutien ne doit pas se limiter à un soutien financier ou matériel, mais se doubler d'un comportement exemplaire : c'est en appliquant les décisions qui la concernent, en participant activement et de bon gré aux mécanismes de suivi, en appuyant les décisions des organisations internationales qui protègent les droits et en défendant les personnes LGBTI+ contre les attaques qu'elles subissent parfois au sein-même de ces instances que la France manifesterà son soutien à la promotion des droits des personnes LGBTI+ comme des droits humains.

Recommandation n° 118. La CNCDH recommande de pérenniser le poste d'ambassadeur aux droits des personnes LGBTI+, de le doter des ressources humaines et financières nécessaires, et enfin de formaliser ses missions en tenant compte des développements normatifs et institutionnels du mandat afin que la vigueur de son action ne dépende pas de la personnalité du titulaire de la fonction.

Recommandation n° 119. La CNCDH recommande d'élargir les missions conférées à l'ambassadeur aux droits des personnes LGBTI+, en lui donnant un mandat explicite de protection et de promotion des droits des personnes intersexes, et en modifiant en conséquence l'intitulé de son mandat.

Recommandation n° 120. La CNCDH recommande d'inscrire, parmi les missions conférées à l'ambassadeur aux droits des personnes LGBTI+, un mandat de soutien aux personnes LGBTI+ persécutées ainsi qu'aux défenseurs des droits des personnes LGBTI+ qui souhaitent déposer une demande d'asile en France.

Recommandation n° 121. La CNCDH recommande que le prochain Plan formule explicitement l'objectif de l'abolition universelle de la peine de mort ainsi que la dépénalisation de toutes les formes de non-conformité de genre. Elle recommande en outre que l'ambassadeur aux droits des personnes LGBTI+ soit expressément investi d'une mission pour œuvrer en ce sens.

Recommandation n° 122. La CNCDH recommande d'inclure systématiquement la lutte contre la pénalisation des transidentités dans l'action extérieure de la France. Dans la période actuelle, ce sujet doit rester un axe fort de la diplomatie et la voix de la France doit se faire entendre au sein de toutes les instances de protection des droits humains sur ce sujet.

Recommandation n° 123. La CNCDH recommande que la diplomatie féministe de la France intègre les enjeux liés à la protection et la promotion des droits des personnes LGBTI+.

Recommandation n° 124. La CNCDH recommande de pérenniser le Fonds LGBT+ à destination des ONG et de faire preuve de transparence dans la publication des décisions d'allocation et de leurs destinataires.

Recommandation n° 125. La CNCDH réitère sa recommandation¹⁷⁴ invitant la France à se mobiliser contre l'organisation de compétitions internationales dans des pays où le cadre légal est facteur de risques pour les athlètes et les spectateurs en raison de leur orientation sexuelle, de leur transidentité, ou de leurs caractéristiques sexuelles.

¹⁷⁴ CNCDH, « Orientation sexuelle... », Rapport 2022, *op. cit.* note 39, Recommandation 44.

Partie 4 – Le Comité de suivi : une opportunité manquée

Forte de son expérience affirmée en matière de suivi et d'évaluation des politiques publiques, la CNCDH est d'avis que tout Plan national d'actions visant à déployer une politique publique sérieusement conduite doit s'adosser à un comité de suivi. À cet égard, elle salue le fait que les Plans d'actions 2020-2023 et 2023-2026 aient prévu un Comité de suivi. Le Plan confiait ainsi à la DILCRAH la mission de s'assurer de la mise en œuvre des mesures prévues, sous l'autorité de la ministre chargée de l'Égalité. Il ajoutait un suivi semestriel formalisé par la réunion d'un Comité de suivi, sous l'autorité de la ministre chargée de l'Égalité. Ce Comité devait associer « étroitement les ministères concernés, la société civile et les institutions publiques » et avait pour vocation d'« évaluer le déploiement des mesures du plan, à travers le suivi des indicateurs associés et leur impact sur le quotidien des citoyens ».

- 135. Un bilan décevant.** L'analyse conduite permet de dresser un bilan très décevant de l'action du Comité de suivi, dont l'insuffisance du nombre des réunions comme de la qualité des discussions menées n'a pas permis au Comité de remplir sa mission. Cela est d'autant plus regrettable que, selon de nombreux acteurs de la société civile, le Comité de suivi du Plan national précédent (pour la période 2020-2023) avait permis des échanges de qualité.
- 136. Le non-respect du suivi semestriel.** La CNCDH relève tout d'abord que, le Plan ayant été adopté le 10 juillet 2023, le Comité aurait dû se réunir une fois à la fin 2023, deux fois en 2024, puis deux fois en 2025. Or, au jour de la rédaction de cette évaluation, il n'avait été réuni qu'une seule fois, en mai 2025. La prochaine réunion devrait avoir lieu en avril 2026.
- 137. La défaillance de l'exercice.** Il ressort des auditions que les réunions du Comité de suivi ont été jugées comme un exercice purement formel, ne permettant aucunement de répondre à sa vocation. Les deux réunions, au déroulé minuté très précis, ont laissé un large espace aux différents ministères pour présenter les actions menées, sans accorder une place suffisante à un échange contradictoire, ni même à des questions de la part des associations présentes. Il est apparu essentiellement comme un exercice d'autosatisfaction de la part des autorités, qui n'ont jamais saisi cette occasion pour évoquer les difficultés qu'elles pouvaient rencontrer dans la mise en œuvre des mesures. En outre, les auditions réalisées par la CNCDH au cours de l'évaluation du Plan ont révélé que les personnels des ministères chargés de la mise en œuvre du Plan n'étaient pas nécessairement les fonctionnaires représentant le ministère au sein du Comité de suivi. Il en résulte une déconnexion flagrante entre le discours tenu lors de la réunion du Comité et la réalité de terrain vécue au sein des ministères, ainsi qu'une asymétrie d'informations nuisant à la mise en œuvre effective des mesures.
- 138. La place restreinte accordée à la société civile.** Si la CNCDH a systématiquement obtenu la parole, les acteurs de la société civile se sont vu accorder une place bien trop restreinte. Cela est d'autant plus inacceptable que, comme l'évaluation du Plan l'a relevé (voir *supra*), l'essentiel de la politique publique en faveur de l'égalité et contre la haine et les discriminations a été délégué par l'État au milieu associatif. Les personnes auditionnées ont d'ailleurs souligné que la ministre n'avait pas assisté aux réunions du comité dans leur entièreté, ne témoignant pas d'une écoute attentive des acteurs de la société civile. Plus encore, de nombreux acteurs ont relevé un discours infantilisant, voire intimidant selon lequel la formulation de critiques pouvait être un obstacle à l'octroi ou au renouvellement de financements. Cette logique transactionnelle, qualifiée de « chantage à la subvention », a été dénoncée à de nombreuses reprises au cours des auditions menées par la CNCDH.

139. Le manque de représentativité des associations conviées. Les associations auditionnées par la CNCDH dans le cadre de l'évaluation du Plan ont également fait part d'un déséquilibre parmi les associations invitées à participer au comité de suivi. Il semble en particulier que la plupart des associations présentes étaient installées en région parisienne, de sorte que les particularités locales et les réalités quotidiennes de l'activisme LGBTI+ dans les territoires ruraux ou les villes moyennes n'ont pas pu être entendues. En outre, il apparaît que les Centres et associations LGBTI+ des Outre-mer n'ont pas été invitées à se rendre au comité de suivi. La CNCDH considère que cette situation est inacceptable.

140. Le caractère inexact des bilans présentés. Lors de la dernière réunion du Comité de suivi, le 26 mai 2025, les autorités ont prétendu que 97 mesures (soit 85 % du Plan) avaient été engagées, et que 41 mesures (soit 35 % du Plan) avaient été réalisées. Cependant, aucun détail ni indicateur n'a été fourni aux participants. Sans aucune base factuelle étayée, le Comité n'a pas été en mesure de porter une évaluation du bilan politique revendiqué. La ministre et la DILCRAH ont ainsi mené leur propre évaluation. Notons que cette évaluation « à mi-parcours » (ou plutôt, aux deux-tiers de celui-ci) contraste fortement avec le bilan effectué par la CNCDH dans la présente évaluation.

Recommandation n° 126. La CNCDH recommande que le comité de suivi du Plan LGBTI+ 2026-2029 se réunisse au minimum deux fois par an et convie les associations représentatives de la société française dans sa diversité. Les réunions devraient rassembler à la fois des associations œuvrant à l'échelle nationale, des associations et Centres LGBTI+ de villes moyennes, de territoires péri-urbains, ruraux et ultra-marins.

Recommandation n° 127. La CNCDH recommande que le Comité de suivi constitue des groupes de travail thématiques, afin de réunir les parties prenantes impliquées dans chaque sujet de façon efficace.

Annexes

Annexe 1 – Liste des recommandations prioritaires

I. La CNCDH recommande aux rédacteurs du prochain Plan de se saisir des recommandations formulées dans le cadre du rapport « Orientation sexuelle, identité de genre et intersexuation : de l'égalité à l'effectivité des droits » publié en 2022.

II. La CNCDH recommande d'employer *a minima* la terminologie « LGBTI+ » dans les Plans à venir.

III. La CNCDH recommande, en conformité avec l'approche fondée sur les droits humains qu'elle promeut, d'associer pleinement les acteurs de la société civile à l'élaboration des politiques publiques qui les concernent, afin que les mesures finalement retenues, soient adaptées aux réalités et nécessités du terrain, bénéficiant ainsi de la richesse de la discussion démocratique.

IV. La CNCDH recommande aux autorités de prévoir le chiffrage et le financement détaillé de chaque mesure prévue par le Plan 2026-2029, et de les assortir d'échéances précises et resserrées, dont l'atteinte devra être objectivement mesurable. Elle recommande également que chaque mesure soit assortie d'un ou de plusieurs indicateurs précis, mesurables et inscrits dans une temporalité, permettant d'en évaluer la réalisation effective.

V. La CNCDH recommande de procéder à une réforme structurelle du financement des associations. Elle recommande de limiter le financement « par projet » aux chantiers nécessaires, de développer le financement des associations en fonction de leur objet et de permettre la généralisation des subventions sur une base pluriannuelle.

VI. La CNCDH recommande de renforcer la sensibilisation des magistrats à la lutte contre les stéréotypes de genre ainsi que leur formation en ce qui concerne la procédure de changement de la mention du sexe à l'état civil, en insistant sur l'interdiction d'exiger la production de pièces médicales.

VII. La CNCDH recommande de veiller particulièrement à l'effectivité des formations à destination des policiers, des gendarmes, des personnels de santé, de la justice et de l'éducation dans les territoires d'Outre-mer.

VIII. La CNCDH recommande le déploiement de formations spécifiques aux intersexuations à destination en priorité des étudiants en médecine et des professionnels de santé, puis à destination de la population générale.

IX. La CNCDH recommande la généralisation de la formation, tant initiale que continue, des agents de l'OFPPRA, des rapporteurs et des juges de la CNDA aux questions particulières soulevées par le traitement des demandes d'asile formulées par des personnes LGBTI+. Cette formation doit être obligatoire, élaborée en collaboration avec le milieu associatif, effectuée en présentiel et être périodiquement renouvelée afin d'assurer l'actualisation des connaissances et la formation régulière de l'ensemble des personnes amenées à travailler au sein de l'OFPPRA et de la CNDA.

X. La CNCDH recommande d'assurer la mise en œuvre effective et complète, par les services de l'Éducation nationale, des trois séances d'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle (ÉVAR/ÉVARS) dans les écoles élémentaires, les collèges et les lycées publics et privés sous contrat, en lien avec les associations LGBTI+ et les associations féministes.

XI. La CNCDH recommande de suivre les préconisations issues du rapport d'évaluation de la loi J21 et notamment de mettre en place un groupe de travail afin d'envisager les modalités et

les effets d'une déjudiciarisation de la procédure de changement de la mention du sexe à l'état civil, en application de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

XII. La CNCDH recommande de modifier le référentiel de prise en charge des personnes trans placées sous main de justice. Celui-ci doit consacrer le principe de l'affectation fondée sur l'identité de genre, et prévoir un protocole d'accueil et d'accompagnement des personnes trans en prison, leur permettant de faire part des risques auxquels elles craignent d'être confrontées, mais également de préciser la civilité et le prénom par lesquels elles souhaitent être désignées tant à l'écrit qu'à l'oral, ainsi que les catégories de professionnels auxquels elles souhaitent faire part de leur transidentité.

XIII. La CNCDH recommande un renforcement de la législation protégeant les personnes intersexes. Elle demande aux autorités publiques d'interdire explicitement toute forme d'intervention chirurgicale visant les personnes intersexes, mineures comme majeures, dès lors que celle-ci n'est ni strictement nécessaire par des impératifs de santé, ni librement consentie, ni réalisée à l'initiative de la personne concernée.

XIV. La CNCDH recommande la mise en place d'enquêtes de victimation régulières et concernant des publics spécifiques, telles les femmes victimes d'actes anti-LBTI+, ou encore les personnes trans et les personnes intersexes, sans omettre les personnes d'origine étrangère.

XV. La CNCDH réitère sa recommandation à destination de l'Arcom concernant la nécessité d'émettre des rappels à la loi fermes et publics en cas de propos anti-LGBTI+ dans les médias, et de renforcer les sanctions, en particulier à l'encontre des personnes et des médias précédemment rappelés à l'ordre.

XVI. La CNCDH recommande de prévoir un dispositif permettant de recueillir systématiquement l'ensemble des violences et des discriminations ainsi que leur nature (raciste, sexiste, homophobe, transphobe...) ayant lieu lors de rencontres sportives, afin de mesurer l'ampleur du phénomène.

XVII. La CNCDH recommande de pérenniser le poste d'ambassadeur aux droits des personnes LGBTI+, de le doter des ressources humaines et financières nécessaires, et enfin de formaliser ses missions en tenant compte des développements normatifs et institutionnels du mandat afin que la vigueur de son action ne dépende pas de la personnalité du titulaire de la fonction.

XVIII. La CNCDH réitère sa recommandation invitant la France à se mobiliser contre l'organisation de compétitions internationales dans des pays où il existe des discriminations ou des risques pour les athlètes et les spectateurs en raison de leur orientation sexuelle, de leur transidentité, ou de leurs caractéristiques sexuées.

XIX. La CNCDH recommande de retirer de la liste des pays d'origine dits « sûrs » les États dans lesquels les personnes sont victimes de persécutions en raison de leur orientation sexuelle. En outre, elle recommande d'ajouter le critère de la transidentité et de la conformation aux normes sexuées dans la définition de ces pays d'origine dits « sûrs », afin de protéger les personnes persécutées en raison de leur transidentité ou de leur intersexuation.

XX. La CNCDH recommande que le comité de suivi du Plan LGBTI+ 2026-2029 se réunisse au minimum deux fois par an et convie les associations représentatives de la société française dans sa diversité. Les réunions devraient rassembler à la fois des associations œuvrant à l'échelle nationale, des associations et Centres LGBTI+ de villes moyennes, de territoires péri-urbains, ruraux et ultra-marins.

Annexe 2 – Liste des recommandations

Recommandation générale. La CNCDH recommande aux rédacteurs du prochain Plan de se saisir des recommandations formulées dans le cadre du rapport « Orientation sexuelle, identité de genre et intersexuation : de l'égalité à l'effectivité des droits » publié en 2022.

Recommandation n° 1. La CNCDH recommande, en conformité avec l'approche fondée sur les droits humains qu'elle promeut, d'associer pleinement les acteurs de la société civile à l'élaboration des politiques publiques qui les concernent, afin que les mesures finalement retenues, soient adaptées aux réalités et nécessités du terrain, bénéficiant ainsi de la richesse de la discussion démocratique.

Recommandation n° 2. La CNCDH recommande la consultation effective des ministères, des administrations et des institutions publiques concernées au stade des réflexions préparatoires, et la considération des pistes d'action envisagées et des contraintes mentionnées par ces interlocuteurs au stade de la rédaction des mesures.

Recommandation n° 3. La CNCDH recommande que les autorités dialoguent avec la CNCDH en amont de l'échéance du Plan en cours, de façon à anticiper l'élaboration du Plan suivant. Elle recommande également que son travail d'évaluation soit intégré dans le processus de co-construction du Plan suivant.

Recommandation n° 4. La CNCDH recommande d'associer systématiquement les associations dans l'élaboration et le déploiement des campagnes de lutte contre la haine et les discriminations anti-LGBTI+.

Recommandation n° 5. La CNCDH recommande un renforcement de la coordination interministérielle s'agissant des questions LGBTI, au moyen, par exemple, de la création d'un référent dédié, et effectivement désigné, au sein de chaque ministère, permettant d'assurer la continuité du suivi de la mise en œuvre du Plan, d'en préparer l'évaluation et, le cas échéant, de répondre aux difficultés rencontrées.

Recommandation n° 6. La CNCDH recommande un renforcement de la coordination territoriale. En particulier, les CORAHD doivent être explicitement investis de la mise en œuvre du Plan, et faire l'objet d'obligations de suivi en la matière.

Recommandation n° 7. La CNCDH recommande de sensibiliser les préfets à la lutte contre les violences et discriminations anti-LGBTI+.

Recommandation n° 8. La CNCDH recommande aux autorités de prévoir le chiffrage et le financement détaillé de chaque mesure prévue par le Plan 2026-2029, et de les assortir d'échéances précises et resserrées, dont l'atteinte devra être objectivement mesurable.

Recommandation n° 9. La CNCDH recommande de faire preuve d'une vigilance accrue quant à la formulation des objectifs du Plan, qui doit être plus rigoureuse. Comme elle l'a signalé à l'occasion des précédentes évaluations, la CNCDH rappelle qu'une attention particulière doit être portée à la rédaction de ces mesures, qui ne devraient indiquer que des actions concrètes et mesurables, et être formulées en des termes clairs afin d'être opérationnelles.

Recommandation n° 10. La CNCDH recommande que chaque mesure soit assortie d'un ou de plusieurs indicateurs précis, mesurables et inscrits dans une temporalité, permettant d'en évaluer la réalisation effective.

Recommandation n° 11. La CNCDH recommande que les mesures contenues dans le Plan soient effectivement adressées aux administrations concernées.

Recommandation n° 12. La CNCDH recommande la généralisation de la formation, tant initiale que continue, des agents de l'OFPPRA, des rapporteurs et des juges de la CNDA aux questions particulières soulevées par le traitement des demandes d'asile formulées par des personnes LGBTI+. Cette formation doit être obligatoire, élaborée en collaboration avec le milieu associatif, effectuée en présentiel et être périodiquement renouvelée afin d'assurer l'actualisation des connaissances et la formation régulière de l'ensemble des personnes amenées à travailler au sein de l'OFPPRA et de la CNDA.

Recommandation n° 13. La CNCDH recommande de s'assurer, lors du recrutement des juges de l'asile, non seulement de leurs compétences techniques, mais également de leur impartialité.

Recommandation n° 14. La CNCDH réitère sa recommandation à destination de l'OFPPRA, lui demandant de se saisir effectivement de sa faculté de « déclasser » un dossier de la procédure accélérée au profit de la procédure normale, pour les demandes d'asile fondées sur le motif de l'orientation sexuelle, de la transidentité ou de l'intersexuation.

Recommandation n° 15. La CNCDH recommande de retirer de la liste des pays d'origine dits « sûrs » les États dans lesquels les personnes sont victimes de persécutions en raison de leur orientation sexuelle. En outre, elle recommande d'ajouter le critère de la transidentité et de la conformation aux normes sexuées dans la définition de ces pays d'origine dits « sûrs », afin de protéger les personnes persécutées en raison de leur transidentité ou de leur intersexuation.

Recommandation n° 16. La CNCDH recommande, à titre général, de permettre que la convocation à un entretien à l'OFPPRA ou à une audience devant la CNDA vaille titre de transport.

Recommandation n° 17. La CNCDH recommande d'assurer la mise en œuvre effective et complète, par les services de l'Éducation nationale, des trois séances d'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle (ÉVAR/ÉVARS) dans les écoles élémentaires, les collèges et les lycées publics et privés sous contrat, en lien avec les associations LGBTI+ et les associations féministes.

Recommandation n° 18. La CNCDH recommande au ministère de l'Éducation nationale d'allouer un budget spécifique aux actions d'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle (ÉVAR/ÉVARS).

Recommandation n° 19. La CNCDH recommande la création de postes de référents « Éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle » (ÉVAR/ÉVARS) dans chaque académie, chargés de s'assurer de la mise en œuvre des séances à l'échelon local, ce qui permettrait d'en harmoniser le déploiement sur l'ensemble du territoire.

Recommandation n° 20. La CNCDH recommande de reconnaître le rôle essentiel des associations dans la mise en œuvre des séances d'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle (ÉVAR/ÉVARS), en permettant de rémunérer les interventions des associations agréées.

Recommandation n° 21. La CNCDH recommande la publication transparente, complète et régulière de données chiffrées concernant la mise en œuvre des séances d'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle (ÉVAR/ÉVARS) dans chaque académie.

Recommandation n° 22. La CNCDH réitère sa recommandation concernant l'incrimination de toute entrave au droit des enfants de bénéficier des séances d'éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle (ÉVAR/ÉVARS).

Recommandation n° 23. La CNCDH recommande de renforcer la sensibilisation des magistrats à la lutte contre les stéréotypes de genre ainsi que leur formation en ce qui

concerne la procédure de changement de la mention du sexe à l'état civil, en insistant sur l'interdiction d'exiger la production de pièces médicales.

Recommandation n° 24. La CNCDH recommande, afin d'harmoniser les éléments exigés par les tribunaux et par les mairies, de créer un formulaire CERFA de demande de modification du prénom ainsi qu'un formulaire CERFA de demande de modification de la mention du sexe à l'état civil. Ces documents devront rappeler l'absence de nécessité de produire des justificatifs médicaux et psychologiques. Ils devront également indiquer les démarches à suivre afin de procéder à la mise à jour des différents titres d'identité et documents pertinents.

Recommandation n° 25. La CNCDH recommande de suivre les préconisations issues du rapport d'évaluation de la loi J21 et notamment de mettre en place un groupe de travail afin d'envisager les modalités et les effets d'une déjudiciarisation de la procédure de changement de la mention du sexe à l'état civil, en application de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Recommandation n° 26. La CNCDH recommande d'employer *a minima* la terminologie « LGBTI+ » dans les Plans à venir.

Recommandation n° 27. La CNCDH recommande à la DILCRAH de mettre en place une consultation régulière des associations intersexes afin d'intégrer au Plan tous les domaines actuellement non couverts et pourtant sujets à discriminations et violences.

Recommandation n° 28. La CNCDH recommande à la DILCRAH de se saisir pleinement des enjeux relatifs aux personnes lesbiennes, bissexuelles et pansexuelles afin d'intégrer des mesures spécifiques à ces publics chaque fois que nécessaire, et en particulier concernant la prévention, la santé mentale et l'accueil des victimes.

Recommandation n° 29. La CNCDH recommande de reconnaître le 23 septembre, journée de la bisexualité, et le 26 avril, journée de la visibilité lesbienne, comme dates clefs de communication autour de ces enjeux, afin de créer des moments de sensibilisations distincts de celui du 17 mai.

Recommandation n° 30. La CNCDH recommande de prévoir le déploiement d'une campagne nationale de sensibilisation aux actes de haine anti-LGBTI+, réalisée en co-construction avec le milieu associatif.

Recommandation n° 31. La CNCDH recommande d'intégrer les personnes trans et intersexes aux actions mémorielles visant à rappeler les persécutions subies lors de la Seconde Guerre mondiale. Elle recommande également de valoriser le Monument national en mémoire des victimes LGBTI+ de la déportation et des persécutions à travers l'histoire.

Recommandation n° 32. La CNCDH recommande d'élaborer, en lien avec les associations et Centres LGBTI+, un ensemble de critères qui permettent de labelliser les Centres LGBTI+, en s'inspirant du travail mené par la Fédération LGBTI+. La labellisation des Centres doit rester une démarche volontaire, à l'initiative du milieu associatif.

Recommandation n° 33. La CNCDH recommande de renforcer les efforts pour doter l'ensemble des régions et des départements d'Outre-mer d'un Centre LGBTI+.

Recommandation n° 34. La CNCDH recommande d'associer au financement des Centres LGBTI+ un accompagnement structuré de la part de la DILCRAH sur les plans juridique et budgétaire afin que les fonds reçus soient affectés de la façon la plus utile possible.

Recommandation n° 35. La CNCDH recommande de mettre en place des audits transparents afin de s'assurer du bon emploi des fonds versés aux Centres LGBTI+.

Recommandation n° 36. La CNCDH recommande le développement d'une application mobile pour les victimes de violences anti-LGBTI+ permettant d'aider à la mise en sécurité, de faciliter un éventuel dépôt de plainte et de recueillir des statistiques, sur le modèle des applications d'aide aux victimes de violences sexuelles et sexistes.

Recommandation n° 37. La CNCDH recommande de procéder à la publication annuelle des chiffres concernant les actes anti-LGBTI+ à l'école.

Recommandation n° 38. La CNCDH réitère sa recommandation concernant la mise en place d'une étude quantitative et qualitative sur les discriminations anti-LGBTI+ au sein des établissements relevant de la compétence du ministère de la Culture.

Recommandation n° 39. La CNCDH recommande d'élaborer un état des lieux des discriminations anti-LGBTI+, et transphobes en particulier, dans les Outre-mer.

Recommandation n° 40. La CNCDH recommande la mise en place d'enquêtes de victimation régulières et concernant des publics spécifiques, telles les femmes victimes d'actes anti-LBTI+, ou encore les personnes trans et les personnes intersexes, sans omettre les personnes d'origine étrangère.

Recommandation n° 41. La CNCDH recommande l'intégration systématique d'une catégorie bisexualité/pansexualité dans les enquêtes sur les publics LGBTI+.

Recommandation n° 42. La CNCDH recommande de financer l'actualisation de l'enquête biphobie/panphobie réalisée par Bi'Cause, FièrEs, le MAG Jeunes et ACT UP.

Recommandation n° 43. La CNCDH recommande à la CNIL de publier des lignes directrices ou recommandations concernant la collecte de données aux fins de recherche scientifique auprès des mineurs en matière d'orientation sexuelle, d'identité de genre et de caractéristiques sexuelles.

Recommandation n° 44. La CNCDH recommande que les organismes d'études et de statistiques engagent une réflexion sur la catégorisation statistique des orientations sexuelles et des identités de genre, afin que l'ensemble des personnes LGBTI+ puissent être prises en compte au sein des enquêtes les concernant, et en particulier des enquêtes de victimation.

Recommandation n° 45. La CNCDH réitère ses recommandations concernant les statistiques publiées par le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice, de sorte que les données relatives aux « crimes de haine » soient ventilées par genre sur la base de l'autodéclaration (en incluant les personnes non-binaires) et par motif, permettant de distinguer les actes commis en raison de l'orientation sexuelle de ceux commis pour motif transphobe, embyphobe et/ou intersexophobe. De façon générale, la CNCDH recommande que le motif des actes de haine et de discrimination soit systématiquement précisé.

Recommandation n° 46. La CNCDH recommande de procéder à la numérisation des décisions des conseils de prud'hommes. De manière générale, elle recommande de faciliter l'accès aux décisions de justice de première instance, en permettant notamment leur dématérialisation.

Recommandation n° 47. La CNCDH recommande que l'Observatoire de la haine en ligne mobilise pleinement ses capacités d'action.

Recommandation n° 48. La CNCDH recommande que les CORAHD se réunissent plusieurs fois par an dans l'intégralité du territoire hexagonal et ultra-marin.

Recommandation n° 49. La CNCDH recommande de veiller particulièrement à l'effectivité des formations à destination des policiers, des gendarmes, des personnels de santé, de la justice et de l'éducation dans les territoires d'Outre-mer.

Recommandation n° 50. La CNCDH recommande de déployer de vastes campagnes de communication à destination des Outre-mer spécifiquement. Ces campagnes devront être menées de concert avec les associations locales. Elles devront notamment aborder les notions d'orientation sexuelle, d'identité de genre et d'intersexuation, informer sur les pratiques de santé sexuelle et de prévention du VIH, rappeler l'indifférence de la République aux arguments religieux pour justifier les actes de haine et de discrimination, et renvoyer vers des lignes d'écoute et des centres de soutien.

Recommandation n° 51. La CNCDH recommande de développer un « réseau Outre-mer » des référents de la DILCRAH afin de favoriser les échanges de bonnes pratiques et de renforcer la mise en œuvre des actions au niveau local.

Recommandation n° 52. La CNCDH recommande de procéder à une réforme structurelle du financement des associations. Elle recommande de limiter le financement « par projet » aux chantiers nécessaires, de développer le financement des associations en fonction de leur objet et de permettre la généralisation des subventions sur une base pluriannuelle.

Recommandation n° 53. La CNCDH recommande de simplifier les procédures de demande de subvention, au moyen d'appels centralisés, de la mise en place d'un guichet unique recensant tous les projets par région, de la constitution d'un dossier uniformisé reposant sur un formulaire CERFA unique.

Recommandation n° 54. La CNCDH recommande d'harmoniser les exigences de pièces justificatives demandées aux associations et de mutualiser le dépôt de ces pièces afin que chaque financeur, État et collectivités territoriales, aient accès à un seul et même dossier de pièces justificatives constitué une seule fois par an par chaque association.

Recommandation n° 55. La CNCDH recommande de créer une procédure de financement pluriannuel permettant explicitement de financer le fonctionnement des associations. Dans le cadre des appels à projets, elle recommande que ces derniers intègrent les dépenses de fonctionnement de l'association porteuse du projet dans le montant alloué.

Recommandation n° 56. La CNCDH recommande de clarifier et de rendre visibles à l'ensemble des acteurs les rôles et missions respectives de la DILCRAH et des préfectures dans l'attribution et le versement effectif des subventions.

Recommandation n° 57. La CNCDH recommande d'assurer la complète transparence des conditions d'attribution des subventions allouées et des résultats des appels d'offres. Elle recommande de procéder régulièrement à la diffusion publique des critères d'attribution, des bénéficiaires des subventions et des montants de celles-ci.

Recommandation n° 58. La CNCDH recommande d'intégrer la question du respect des identités LGBTI+ et de la lutte contre toutes les discriminations, y compris anti-LGBTI+ aux programmes des concours de recrutement et à la formation des agents du ministère de l'Éducation nationale.

Recommandation n° 59. La CNCDH recommande le déploiement, sur le modèle de la Charte de la laïcité, d'une Charte de l'égalité LGBTI+ au sein des établissements scolaires.

Recommandation n° 60. La CNCDH recommande de réunir les référents « Harcèlement », ÉVAR/ÉVARS et « Égalité filles-garçons » au sein d'un poste unique de référent « Harcèlement et égalité de genre », afin d'assurer la visibilité de leur rôle et l'efficacité de leur action. Elle recommande d'assortir cette fonction d'une décharge d'enseignement afin d'assurer la disponibilité des personnes concernées.

Recommandation n° 61. La CNCDH recommande d'assurer la formation de l'ensemble des personnels scolaires et périscolaires, ainsi que travaillant dans le milieu de la jeunesse et de

l'éducation populaire aux droits des personnes LGBTI+. Ces formations devraient viser explicitement les discriminations anti-LGBTI+.

Recommandation n° 62. La CNCDH recommande de poursuivre les réflexions afin de permettre que soit abordée, au sein de toutes les formations universitaires, la lutte contre les violences et discriminations anti-LGBTI+.

Recommandation n° 63. La CNCDH réitère sa recommandation à destination des établissements d'enseignement supérieur d'organiser plus régulièrement des campagnes nationales d'affichage et de distribuer, dans chaque établissement, un guide actualisé expliquant les démarches à suivre en cas de discrimination, de violence ou de mal-être. Ce guide devrait être adressé par courrier électronique à l'ensemble des étudiants, au sein de chaque établissement.

Recommandation n° 64. La CNCDH recommande d'élaborer un formulaire unique et commun à tous les établissements d'enseignement supérieur permettant l'utilisation d'un prénom et d'une civilité d'usage.

Recommandation n° 65. La CNCDH recommande que le changement de prénom et/ou le renseignement d'un prénom et d'une civilité d'usage soient facilités dans les formulaires de demande de bourse, de logement du Crous ou encore de demande de mobilité étudiante.

Recommandation n° 66. La CNCDH recommande d'inclure la question des transitions de genre dans la documentation visant à améliorer les conditions de travail publiée par l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT).

Recommandation n° 67. La CNCDH recommande d'intégrer une dimension LGBTI+ au Document unique d'évaluation des risques.

Recommandation n° 68. La CNCDH recommande d'inciter la DARES à produire des données concernant les discriminations, les troubles psycho-sociaux et la sur-suicidalité des personnes LGBTI+ sur le lieu de travail.

Recommandation n° 69. La CNCDH recommande d'inciter les structures d'accueil des personnes âgées à s'inscrire dans une démarche de labellisation GreyPride.

Recommandation n° 70. La CNCDH recommande de renforcer le soutien à la création de structures d'habitat partagé à destination des seniors LGBTI+, notamment via les départements et les agences régionales de santé (ARS).

Recommandation n° 71. La CNCDH recommande d'intégrer un module de formation obligatoire à la formation initiale des personnels soignants et des aides à domicile sur la diversité des parcours de vie, ainsi que des pratiques sexuelles et identités de genre.

Recommandation n° 72. La CNCDH recommande de développer une vaste campagne de communication autour de la reconnaissance conjointe anticipée (RCA). Une telle campagne devrait avoir pour objectifs d'expliquer ce qu'est la RCA, quand et pourquoi y avoir recours.

Recommandation n° 73. La CNCDH recommande de développer une campagne nationale de communication autour des violences conjugales, en insistant sur le fait que celles-ci peuvent survenir dans tous les couples, qu'ils soient hétérosexuels ou homosexuels, et viser les personnes cis comme trans.

Recommandation n° 74. La CNCDH recommande de renforcer les moyens accordés au dispositif 3919 et de permettre la formation de ses professionnels afin que les personnes LGBTI+, et notamment les femmes victimes de violences, puissent y trouver l'aide dont elles ont besoin.

Recommandation n° 75. La CNCDH recommande de renforcer le financement des associations mettant en place des dispositifs d'écoute, de chat en ligne et de groupes de parole pour les personnes se questionnant sur leur orientation sexuelle, leur identité de genre, leur intersexuation, ou encore pour les personnes victimes de discriminations et de violences anti-LGBTI+.

Recommandation n° 76. La CNCDH recommande de développer une campagne de communication nationale, élaborée en collaboration avec le milieu associatif, pour inciter au don de gamètes.

Recommandation n° 77. La CNCDH recommande de poursuivre les mesures « d'aller-vers » en matière de sensibilisation au don de gamètes, et d'augmenter l'échelle d'action pour toucher un plus grand nombre de personnes.

Recommandation n° 78. La CNCDH recommande de mettre en place un groupe de travail réunissant l'Assurance maladie et le ministère de la Santé afin de réfléchir aux façons de permettre des congés spécifiques pour les personnes procédant aux dons de leurs gamètes.

Recommandation n° 79. La CNCDH recommande de permettre le croisement des mesures proposées par la Feuille de route sur la santé sexuelle et les celles proposées par le Plan LGBTI+ en matière de santé. Il serait par exemple pertinent de procéder par renvoi à une présentation des mesures, afin que le public, et en particulier le milieu associatif impliqué dans le champ de la santé, ait connaissance des actions envisagées dans chaque cadre.

Recommandation n° 80. La CNCDH recommande d'approfondir la recherche portant sur la santé sexuelle des femmes ayant des relations sexuelles avec des femmes et d'en faire connaître largement les résultats notamment en termes de prévention. La CNCDH recommande de déployer une campagne à des fins de prévention sur la santé sexuelle des femmes ayant des relations sexuelles avec des femmes.

Recommandation n° 81. La CNCDH réitère sa recommandation concernant la filiation des couples de femmes. Elle exprime sa préférence pour l'extension, *mutatis mutandis*, du bénéfice de l'article 311-20 du code civil aux couples de femmes en supprimant dans cet article les références aux différences sexuées.

Recommandation n° 82. La CNCDH recommande de développer des programmes de prévention en santé mentale spécifiquement conçus pour les publics LGBTI+. De tels programmes pourraient s'appuyer sur le fonds d'intervention régional (FIR).

Recommandation n° 83. La CNCDH recommande de déployer des campagnes de prévention en santé sexuelle, développées en collaboration avec les associations. Ces campagnes doivent porter des messages clairs et diffuser la connaissance auprès de l'ensemble de la population des comportements à risque (et de ceux qui ne le sont pas), des moyens de se protéger, ou encore de l'existence de la PrEP et du traitement post-exposition (TPE). Un message clé doit porter sur le fait que le VIH, lorsqu'il est indétectable, est intransmissible (« I = I »).

Recommandation n° 84. La CNCDH recommande de faciliter l'accès à la PrEP et au traitement post-exposition (TPE) pour les populations les plus exposées au VIH-Sida, notamment les personnes en situation de prostitution et les personnes migrantes LGBTI+, en communiquant sur leur existence dans les centres d'accueil et les centres de santé communautaire.

Recommandation n° 85. La CNCDH recommande d'engager une réflexion quant à l'opportunité de permettre aux infirmiers et infirmières de prescrire et de renouveler la PrEP.

Recommandation n° 86. La CNCDH recommande de mettre en œuvre une politique de prévention contre les risques liés aux pratiques de *chemsex*.

Recommandation n° 87. La CNCDH recommande de consolider les recommandations de bonnes pratiques à destination des médecins afin d'y inscrire l'interdiction absolue des mutilations génitales dites « de conformation sexuée ». Les recommandations doivent préciser que cet objectif de « conformation », au-delà de n'être pas suffisant, est formellement interdit.

Recommandation n° 88. La CNCDH recommande un renforcement de la législation protégeant les personnes intersexes. Elle demande aux autorités publiques d'interdire explicitement toute forme d'intervention chirurgicale visant les personnes intersexes, mineures comme majeures, dès lors que celle-ci n'est ni strictement nécessaire par des impératifs de santé, ni librement consentie, ni réalisée à l'initiative de la personne concernée.

Recommandation n° 89. La CNCDH considère que le motif de haine intersexophobe devrait faire l'objet d'une prise en compte spécifique. Au-delà de l'introduction d'un critère de discrimination fondé sur les caractéristiques sexuées dans la loi, elle recommande que ce motif soit comptabilisé séparément des autres motifs de haine anti-LGBTI dans les statistiques du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Justice.

Recommandation n° 90. La CNCDH recommande de garantir aux personnes intersexes l'accès effectif à leurs données de santé.

Recommandation n° 91. La CNCDH recommande le déploiement de formations spécifiques aux intersexuations à destination en priorité des étudiants en médecine et des professionnels de santé, puis à destination de la population générale.

Recommandation n° 92. La CNCDH recommande au Gouvernement de procéder au plus vite à la publication du rapport d'évaluation de la loi *Bioéthique* en matière de prise en charge médicale des enfants intersexes.

Recommandation n° 93. La CNCDH recommande, en partenariat avec les fédérations sportives et les associations spécialisées, y compris les associations de *supporters*, d'adopter un plan d'action afin de lutter contre les préjugés et violences anti-LGBTI+ et de favoriser la pratique sportive des personnes LGBTI+.

Recommandation n° 94. La CNCDH recommande, en lien avec les fédérations sportives, le milieu académique et les associations, de poursuivre la réflexion permettant la participation des personnes trans et intersexes aux compétitions sportives nationales et internationales. Elle recommande, à terme, à la représentation française dans les instances internationales, ainsi qu'aux fédérations ou aux collectivités organisant des événements sportifs, d'encourager l'organisation de compétitions adoptant d'autres systèmes de catégorisation que le genre.

Recommandation n° 95. La CNCDH recommande la création d'un catalogue en ligne de manifestations culturelles ayant une dimension LGBTI+, mis à jour régulièrement et renseigné à l'échelle de l'ensemble du territoire national, y compris dans les territoires péri-urbains, ruraux et ultra-marins.

Recommandation n° 96. La CNCDH recommande aux sociétés de journalisme, aux écoles de journalisme et de communication de s'emparer davantage des questions LGBTI+ et, plus généralement, des thématiques liées aux valeurs d'égalité et de non-discrimination. Dans ce cadre, elles devraient proposer des formations concernant la lutte contre les discriminations anti-LGBTI+, élaborées en collaboration avec les associations.

Recommandation n° 97. La CNCDH réitère sa recommandation à destination de l'Arcom concernant la nécessité d'émettre des rappels à la loi fermes et publics en cas de propos anti-LGBTI+ dans les médias, et de renforcer les sanctions, en particulier à l'encontre des personnes et des médias précédemment rappelés à l'ordre.

Recommandation n° 98. La CNCDH recommande d'augmenter significativement le nombre de structures d'hébergement d'urgence à destination des personnes LGBTI+, de renforcer le

financement des structures et des associations d'hébergement d'urgence à destination des personnes LGBTI+ et d'augmenter significativement le nombre de places disponible.

Recommandation n° 99. La CNCDH recommande de développer les places d'hébergement à destination des demandeurs d'asile LGBTI+ et de s'assurer que les places dédiées soient situées dans des villes disposant d'association LGBTI+ en mesure de les accompagner dans leurs démarches.

Recommandation n° 100. La CNCDH recommande de poursuivre la réflexion quant à la consolidation des données de genre des publics hébergés.

Recommandation n° 101. La CNCDH recommande de renforcer la sensibilisation des équipes mobiles santé précaire quant aux pathologies concernant les publics LGBTI+.

Recommandation n° 102. La CNCDH recommande au ministère du logement de favoriser l'échange de bonnes pratiques entre les collectivités territoriales, les bailleurs et les préfectures concernant la mise en place de logements innovants, comme les habitats partagés pour les seniors, les jeunes rejetés par leurs familles en raison de leur orientation sexuelle ou de leur transidentité, ou encore les personnes LGBTI+ en situation de précarité.

Recommandation n° 103. La CNCDH réitère sa recommandation concernant l'affectation de chaque personne trans en détention, qui doit être fondée sur son identité de genre, indépendamment du sexe mentionné à l'état civil. Plus largement, elle recommande d'impliquer la personne détenue dans la prise de décision concernant son affectation et de prévoir une possibilité d'appel suspensif des décisions d'affectation en cellule, qui doivent lui être systématiquement notifiées.

Recommandation n° 104. La CNCDH recommande de modifier le référentiel de prise en charge des personnes trans placées sous main de justice. Celui-ci doit consacrer le principe de l'affectation fondée sur l'identité de genre, et prévoir un protocole d'accueil et d'accompagnement des personnes trans en prison, leur permettant de faire part des risques auxquels elles craignent d'être confrontées, mais également de préciser la civilité et le prénom par lesquels elles souhaitent être désignées tant à l'écrit qu'à l'oral, ainsi que les catégories de professionnels auxquels elles souhaitent faire part de leur transidentité.

Recommandation n° 105. La CNCDH recommande que les personnes prévenues ou condamnées à une peine d'emprisonnement soient systématiquement consultées sur leurs souhaits d'affectation dans un secteur pour hommes ou pour femmes. Leur demande doit être accueillie par principe, sauf situation exceptionnelle, auquel cas le refus doit être motivé. La décision d'affectation doit pouvoir faire l'objet d'un recours effectif.

Recommandation n° 106. La CNCDH recommande l'adoption de recommandations pour la prise en charge médicale des personnes trans en détention. Cette prise en charge doit leur permettre d'avoir accès à une thérapie hormonale ainsi que, le cas échéant, à des interventions chirurgicales liées à la transition de genre.

Recommandation n° 107. La CNCDH recommande que le personnel pénitentiaire reçoive une formation obligatoire et spécifique à l'incarcération des personnes trans dans le cadre de la formation initiale. La formation continue doit également prévoir des formations spécifiques, obligatoires et en présentiel pour actualiser les connaissances et s'assurer de la mise en œuvre des pratiques les plus à jour en matière de prise en charge des personnes trans détenues. Ces mesures de formation doivent aborder le cadre juridique des transitions de genre, la prescription hormonale ainsi que l'accompagnement psychologique.

Recommandation n° 108. La CNCDH recommande de faire figurer, parmi les priorités de la politique pénale, les infractions commises à raison de la transidentité, réelle ou supposée, de la victime.

Recommandation n° 109. La CNCDH recommande, face à la multiplication des actes de violence à raison de l'orientation sexuelle et de la transidentité, parfois accompagnés d'un guet-apens, de veiller à ce que toute sanction soit également accompagnée de stages de sensibilisation ou de citoyenneté ou, s'agissant des mineurs, de toute mesure éducative, visant à prévenir la récidive et favoriser la prise de conscience de la gravité des actes commis.

Recommandation n° 110. La CNCDH recommande de veiller à ce que les chefs d'établissement scolaire de niveau élémentaire bénéficient de la sensibilisation à l'identification et au traitement des situations de violences et de discriminations anti-LGBTI+ constatées à l'école.

Recommandation n° 111. La CNCDH recommande de renforcer la formation de l'ensemble de la communauté éducative, et en particulier les chefs d'établissement, à l'identification, la prévention et la sanction des violences et des discriminations anti-LGBTI+, que celles-ci aient lieu entre élèves ou entre membres du personnel éducatif.

Recommandation n° 112. La CNCDH réitère sa recommandation invitant à poursuivre la réflexion concernant les processus d'arbitrage et le prononcé de sanctions progressives pouvant aller jusqu'à la possibilité d'arrêt de match en cas d'incident discriminatoire ou raciste.

Recommandation n° 113. La CNCDH recommande de procéder au recensement des procédures disciplinaires fondées sur des discriminations en raison de l'orientation sexuelle ou la transidentité dans le milieu sportif.

Recommandation n° 114. La CNCDH recommande de contraindre chaque fédération à rendre publiques et à mettre à disposition de chacune et chacun, les décisions de sanction adoptées à l'encontre des clubs et des joueurs afin de partager les motivations et peines infligées dans chaque cas.

Recommandation n° 115. La CNCDH recommande aux parlementaires de poursuivre les débats sur la responsabilisation des clubs sportifs en cas de propos ou de comportement incitant à la haine ou à la discrimination anti-LGBTI+.

Recommandation n° 116. La CNCDH recommande de prévoir un dispositif permettant de recueillir systématiquement l'ensemble des violences et des discriminations ainsi que leur nature (raciste, sexiste, homophobe, transphobe...) ayant lieu lors de rencontres sportives.

Recommandation n° 117. La CNCDH recommande de poursuivre les débats parlementaires visant à consacrer la responsabilité des clubs sportifs en cas de propos ou de comportement discriminatoire de leurs membres ou du public lors des événements sportifs.

Recommandation n° 118. La CNCDH recommande de pérenniser le poste d'ambassadeur aux droits des personnes LGBTI+, de le doter des ressources humaines et financières nécessaires, et enfin de formaliser ses missions en tenant compte des développements normatifs et institutionnels du mandat afin que la vigueur de son action ne dépende pas de la personnalité du titulaire de la fonction.

Recommandation n° 119. La CNCDH recommande d'élargir les missions conférées à l'ambassadeur aux droits des personnes LGBTI+, en lui donnant un mandat explicite de protection et de promotion des droits des personnes intersexes, et en modifiant en conséquence l'intitulé de son mandat.

Recommandation n° 120. La CNCDH recommande d'inscrire, parmi les missions conférées à l'ambassadeur aux droits des personnes LGBTI+, un mandat de soutien aux personnes LGBTI+ persécutées ainsi qu'aux défenseurs des droits des personnes LGBTI+ qui souhaitent déposer une demande d'asile en France.

Recommandation n° 121. La CNCDH recommande que le prochain Plan formule explicitement l'objectif de l'abolition universelle de la peine de mort ainsi que la dépénalisation de toutes les formes de non-conformité de genre. Elle recommande en outre que l'ambassadeur aux droits des personnes LGBTI+ soit expressément investi d'une mission pour œuvrer en ce sens.

Recommandation n° 122. La CNCDH recommande d'inclure systématiquement la lutte contre la pénalisation des transidentités dans l'action extérieure de la France. Dans la période actuelle, ce sujet doit rester un axe fort de la diplomatie et la voix de la France doit se faire entendre au sein de toutes les instances de protection des droits humains sur ce sujet.

Recommandation n° 123. La CNCDH recommande que la diplomatie féministe de la France intègre les enjeux liés à la protection et la promotion des droits des personnes LGBTI+.

Recommandation n° 124. La CNCDH recommande de pérenniser le Fonds LGBT+ à destination des ONG et de faire preuve de transparence dans la publication des décisions d'allocation et de leurs destinataires.

Recommandation n° 125. La CNCDH réitère sa recommandation invitant la France à se mobiliser contre l'organisation de compétitions internationales dans des pays où le cadre légal est facteur de discriminations ou des risques pour les athlètes et les spectateurs en raison de leur orientation sexuelle, de leur transidentité, ou de leurs caractéristiques sexuées.

Recommandation n° 126. La CNCDH recommande que le comité de suivi du Plan LGBTI+ 2026-2029 se réunisse au minimum deux fois par an et convie les associations représentatives de la société française dans sa diversité. Les réunions devraient rassembler à la fois des associations œuvrant à l'échelle nationale, des associations et Centres LGBTI+ de villes moyennes, de territoires péri-urbains, ruraux et ultra-marins.

Recommandation n° 127. La CNCDH recommande que le Comité de suivi constitue des groupes de travail thématiques, afin de réunir les parties prenantes impliquées dans chaque sujet de façon efficace.

Annexe 3 – Contributions écrites reçues

Associations

Act Up-Paris	Fier-Play
Association des Parents et futurs parents Gays et Lesbien (APGL)	Fiertés citoyennes
Association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et trans à l'immigration et au séjour (ARDHIS)	Fiertés rurales
Bi'Cause	Groupe Action Gay et Lesbien du Loiret (GAGL45)
Bokantaj Inclusion French West Indies (BI-FWI)	GreyPride
Cousins Cousines de Tahiti	Homogène
Chrysalide	Kaz'Avenir
Collectif Intersexe Activiste (CIA)	Les Bascos
Collectif éducation contre les LGBTIphobies en milieu scolaire et universitaire	Mobilisnoo
Les Enfants d'Arc-en-Ciel	OUTrans
	Queer As You
	Queer Education
	Trans Santé France

Ministères et autorités publiques

Ministères de la Transition écologique, de la Biodiversité et des Négociations internationales sur le climat et la nature ; de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation ; des Transports ; de la Ville et du Logement (contribution conjointe)

Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH)

Ministère de la Culture

Ministère de l'Éducation nationale

Ministère en charge de l'Égalité entre les femmes et les hommes et de la Lutte contre les discriminations

Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Espace

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Ministère de l'Intérieur

Ministère de la Justice

Ministère des Outre-mer

Ministère des Sports, de la Jeunesse et de la Vie associative

Ministère du Travail, de la Santé, de la Solidarité et des Familles

Annexe 4 – Auditions réalisées

Associations

Acceptess-T

ACT UP-Paris

AIDES

Association des parents et futurs parents gay et lesbiens (APGL)

Association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et trans à l'immigration et au séjour (ARDHIS)

Chrysalide

Collectif intersexes activiste (CIA)

Contact

Fédération LGBTI+

Fédération sportive LGBT+

FierPlay

Fiertés rurales

Foot ensemble

Fransgenre

Groupe Action Gay et Lesbien du Loiret (GAGL45)

GreyPride

InterLGBT

Kap Caraïbe

L'Autre Cercle

Les Bascos

Le Refuge

OUTrans

Queer Education

SOS Homophobie

Trans Santé France

Personnalités qualifiées

Nathalie BAJOS, sociologue et démographe, directrice de recherches à l'INSERM et directrice d'études à l'EHESS

Emmanuel BEAUBATIE, sociologue, chargé de recherche au CNRS

Autorités publiques

Thomas ANDRIEU, président de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)

Jean-Marc BERTHON, ambassadeur aux droits des personnes LGBT+

Coralie CAPDEBOSC, chargée de mission Vulnérabilités et qualité à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

Mathias OTT, Délégué interministériel à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT et Léovanie DAS, conseillère Lutte contre la haine anti-LGBT+ à la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (DILCRAH)

Isabelle SERVÉ, contrôleur au sein du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)

Ministères et directions ministérielles

Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

Ministère de la Culture

Ministère des Sports

Ministère de l'Éducation nationale

Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Espace

Ministère de l'Intérieur

Ministère de la Justice

Ministère de la Santé, des Familles, de l'Autonomie et des Personnes handicapées

Ministère du Travail et des Solidarités

Annexe 5 – Tableau de suivi des mesures

Le tableau peut être consulté sur le site de la CNCDH : www.cncdh.fr

Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est l'Institution nationale française de promotion et de protection des droits de l'homme, accréditée auprès des Nations unies.

L'action de la CNCDH s'inscrit dans une triple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'Homme et de droit international humanitaire ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en la matière ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits humains.

L'indépendance de la CNCDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées.

Ainsi, seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'Homme et de droit international humanitaire, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014, sur la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations unies sur les entreprises et les droits de l'Homme depuis 2017, sur la lutte contre la haine et les discriminations anti-LGBTI depuis avril 2018 et sur l'effectivité des droits des personnes handicapées depuis 2020.

La CNCDH est en outre la Commission française de mise en œuvre du droit international humanitaire au sens du Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

