



Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
en réponse
au postulat 21.180 « Pour une protection multifactorielle des personnes LGBTIQ dans le Canton de Neuchâtel » du 29 août 2021

(Du 8 juillet 2024)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

En date du 3 novembre 2021, le postulat 21.180 « Pour une protection multifactorielle des personnes LGBTIQ dans le Canton de Neuchâtel » a été accepté par votre Autorité.

Ce postulat demandait au Conseil d'État de dresser un bilan de la situation des personnes LGBTIQ dans le Canton de Neuchâtel et de proposer des mesures de prévention concrètes contre les discriminations à leur encontre.

Pour répondre à cette demande, un grand nombre d'entités publiques et parapubliques, actrices et acteurs du terrain ainsi que des spécialistes travaillant au sein d'autres collectivités publiques romandes ont été consultés. Les personnes directement concernées ont également été invitées à s'exprimer en participant à une enquête.

Le bilan ainsi dressé montre que, dans le Canton de Neuchâtel comme ailleurs, les personnes LGBTIQ sont exposées à des violences et discriminations. Les jeunes personnes y sont particulièrement exposées. Le Conseil d'État considère dès lors qu'il est nécessaire de renforcer tant l'action des collectivités publiques que celle des partenaires de terrain.

Trois champs d'action prioritaires ont été identifiés : (1) renforcer la sensibilisation et la prévention auprès des jeunes, des professionnel·les et de la population en général, (2) soutenir les partenaires privés offrant un accompagnement des personnes concernées ou de leurs proches, et (3) désigner l'office de la politique familiale et de l'égalité (OPFE) comme interlocuteur privilégié au sein de l'administration cantonale.

Le Conseil d'État invite votre Autorité à prendre acte de cet état des lieux ainsi que des mesures envisagées qui répondent au postulat 21.180, et à classer ce dernier.

1. INTRODUCTION

Le 29 août 2021, le postulat suivant a été déposé devant votre Autorité :

21.180

Postulat (interpartis)

Pour une protection multifactorielle des personnes LGBTIQ dans le Canton de Neuchâtel

Le présent postulat demande au Conseil d'État de faire un bilan de la situation des personnes LGBTIQ dans le canton et de prendre des mesures concrètes contre les discriminations qu'elles subissent par des protocoles, chartes et formations dans les services publics tels que la police, les tribunaux, les milieux de formation et de la santé. Il demande également que le Conseil d'État fasse le nécessaire pour faire respecter l'application de la norme pénale révisée en 2020 (article 261bis du Code pénal) qui, selon le Conseil fédéral, relève de la responsabilité des cantons.

Développement (obligatoire) :

La publication, le 17 mai 2021, du rapport sur les crimes de haine envers la communauté LGBTIQ montre qu'à l'évidence, les violences subies en Suisse en raison de son orientation sexuelle ou de son identité de genre n'ont pas diminué et ce, malgré la limitation des déplacements due à la pandémie de Covid-19. Face à cette réalité, il apparaît aussi compréhensible que dramatique que les personnes LGBTIQ subissent les conséquences de ce climat de haine tant sur le plan personnel que sur le plan social.

Le 9 février 2020, la Suisse a dit oui à 63% à la protection des personnes LGBTIQ contre la haine, les Neuchâtelois-e-x-s soutenant cette extension de la norme pénale à la discrimination homophobe à plus de 70%. Mais la loi ne suffit pas et des mesures concrètes sont nécessaires. Si la population a donné un signal clair, les mesures de sensibilisation et de prévention font toujours défaut. Dans ses réponses aux postulats des conseillers nationaux Angelo Barrile (PS/ZH) et Mathias Reynard (PS/VS), le Conseil fédéral relève que l'application de cette nouvelle norme pénale est principalement du ressort des cantons et des communes et de leurs autorités organisant, notamment, les corps de police. Par ailleurs, selon le Conseil fédéral, « les instruments de droit pénal doivent être complétés par des mesures appropriées de sensibilisation, de prévention, d'intervention et de contrôle ».

Si seule la protection des personnes LGBTIQ est prévue par la norme pénale, il n'est pas inutile de rappeler que les personnes transgenres et intersexes ont également un droit fondamental à la non-discrimination. Seules des mesures générales permettront de susciter le cadre propice au développement d'une société neuchâteloise réellement inclusive. Nous demandons donc au Conseil d'État :

– de dresser un bilan de la situation des personnes LGBTIQ dans le Canton de Neuchâtel : quelles sont les mesures spécifiques mises en place pour lutter contre la discrimination à l'endroit des personnes LGBTIQ, notamment pour mettre en œuvre la nouvelle norme pénale ? Quels services ont été spécifiquement formés aux thématiques LGBTIQ ? Existe-t-il des chartes/règlements/protocoles pour l'accueil et le respect des identités des personnes LGBTIQ dans les administrations, les écoles, les tribunaux, les hôpitaux, le Centre neuchâtelois de psychiatrie (CNP) et autres lieux sous la responsabilité du canton et des communes ? De quels chiffres dispose-t-on (nombre de dénonciations d'actes homophobes et transphobes auprès de la police ; nombre de personnes qui ont fait les démarches pour un changement de prénom/de genre à l'état civil et/ou dans les milieux scolaires ; existence d'études statistiques relatives aux personnes LGBTIQ qui vivent dans le canton, etc.) ? ;

– de proposer des mesures de prévention concrètes. D'une part en créant les conditions propices à la mise en œuvre de la norme pénale, en particulier en pensant à la répartition des responsabilités entre le canton et les communes. D'autre part en proposant des mesures accompagnatrices et préventives contre les discriminations à l'encontre de la communauté LGBTIQ. À titre d'exemple, il est primordial de réfléchir à une meilleure sensibilisation dans les écoles dès le cycle 1 par des ateliers visant à déconstruire les stéréotypes liés au genre, à promouvoir la diversité des

expressions et des rôles, à valoriser les différentes orientations sexuelles. Il est également nécessaire d'assurer une formation plus complète des fonctionnaires de l'État (dans les domaines de l'enseignement, des ressources humaines, des tribunaux, de la police, de la santé, etc.) aux thématiques ayant trait à l'identité de genre et aux orientations sexuelles. Il est enfin important de s'adresser à la population en général par des actions diverses de sensibilisation.

Afin que ces mesures correspondent au mieux à la réalité cantonale, il n'est pas inutile de rappeler qu'un dialogue avec les associations qui œuvrent sur le terrain pourrait être fructueux. Parce qu'il ne s'agit pas seulement de thématiques abstraites, mais de personnes bien réelles, il est urgent que le canton montre à sa population LGBTIQ, et à ses allié-e-x-s, que les autorités prennent au sérieux ses droits, sa sécurité et son épanouissement social en territoire neuchâtelois, perpétuant ainsi sa réputation d'ouverture à la diversité.

Le 3 novembre 2021, votre Autorité a accepté le postulat 21.180 par 68 voix contre 13.

Le présent rapport vise à répondre à ce postulat. Pour ce faire, il présente tout d'abord de façon synthétique les données pertinentes relatives à la situation des personnes LGBTIQ en Suisse et dans le canton (chapitre 2), rappelle ensuite brièvement le cadre légal applicable aux droits des personnes LGBTIQ (chapitre 3) avant de dresser un état des lieux des mesures existantes et de présenter les besoins prioritaires et les mesures nouvelles à adopter pour y répondre (chapitre 4).

Le Conseil d'État a également analysé la pertinence d'apporter une réponse spécifique et différenciée aux discriminations auxquelles sont confrontées les personnes LGBTIQ (réponse qui pourrait elle-même être vue comme une forme de stigmatisation), en regard d'autres discriminations, peut-être moins visibilisées, telles que celles liées aux caractéristiques physiques des personnes ou encore à leur âge. Considérant l'impact sur la santé et le large cercle (famille, école, travail et espace public) dans lequel les discriminations des personnes LGBTIQ peuvent se vivre (voir chapitre 2 ci-après), le Conseil d'État a considéré qu'il était adéquat d'apporter une réponse spécifique à cette problématique, dans le même esprit que d'autres politiques publiques dédiées (politique d'intégration interculturelle, d'inclusion des personnes vivant avec un handicap ou encore d'égalité, par exemple). Il relève cependant que, de manière générale, la lutte contre les discriminations de toute nature doit demeurer prioritairement transversale, se penser et s'appliquer dans l'ensemble des politiques publiques.

2. SITUATION DES PERSONNES LGBTIQ EN SUISSE ET À NEUCHÂTEL

2.1. Personnes concernées

Les données statistiques concernant les personnes LGBTIQ (voir lexique en annexe 1) sont peu nombreuses et généralement basées sur des questionnaires ne traitant qu'une partie de la thématique ou se basant sur des définitions différentes. C'est dès lors par le recoupement de diverses sources que ce rapport cherche à fournir des informations quantitatives sur la situation. Toutefois, force est de constater que l'image obtenue reste en partie floue et que ce domaine manque clairement de bases chiffrées robustes.

a) Orientation sexuelle et affective

L'enquête suisse sur la santé menée par l'Office fédéral de la statistique (OFS) fournit une image globale intéressante. Dans l'enquête 2022, les personnes se déclarant hétérosexuel-les y forment près de 87% des réponses, les 13% restants se répartissant entre les personnes se déclarant gays ou lesbiennes (2%), bisexuel-les (2%) ou autres (2.6%). À noter que plus de 3% des personnes ne souhaitent pas répondre à la question et qu'une proportion équivalente indiquait ne pas savoir. Cette enquête permet également d'observer qu'au sein des 15-24 ans, la proportion de personnes se déclarant hétérosexuel-les est inférieure (84%) et celle des bisexuel-les est plus importante (5%).

Des chiffres assez similaires apparaissent au niveau international : en 2021, un sondage réalisé par IPSOS pour le compte du World Economic Forum auprès de plus de 19'000 personnes dans 27

États¹ aboutissait à 80% des personnes interrogées s'identifiant hétérosexuelles, 9% comme ayant une autre orientation sexuelle, alors que 11% répondaient qu'elles ne connaissaient pas ou ne voulaient pas indiquer leur orientation sexuelle.

Selon une étude de 2017 portant sur les jeunes dans le Canton de Neuchâtel, 7,7% des jeunes interrogé-es déclaraient avoir une attirance sexuelle non exclusivement hétérosexuelle². Dans le Canton de Vaud, la même année, 16,5% des jeunes entre 15 et 24 ans ayant pris part à une enquête n'étaient pas exclusivement hétérosexuel-les³. La différence de proportion s'explique notamment par l'application de critères différents entre les deux enquêtes.

Enfin, en 2017, on estimait que jusqu'à 30'000 enfants grandissaient au sein d'une famille arc-en-ciel en Suisse⁴.

b) Identité de genre

Les données sont ici très ténues. Dans son rapport relatif à la révision du Code civil suisse (changement de sexe à l'état civil) en 2018, le Conseil fédéral indique que « selon des extrapolations basées sur les données fournies par la littérature spécialisée, il existe en Suisse entre 100 et 200 personnes transgenres qui ont subi une opération ou pour qui une opération est envisagée », mais « globalement, les personnes transgenres forment une proportion de la population supérieure ; en effet, les chiffres précités ne couvrent pas les personnes pour qui une intervention chirurgicale ne peut être effectuée, notamment en raison de leur âge ou de leur état de santé »⁵, ou qui ne veulent pas effectuer une telle intervention. Ce rapport mentionne en outre le fait que des études indiquent une proportion de la population concernée bien plus élevée. On peut par exemple citer ici une étude internationale selon laquelle la proportion de personnes trans se situerait dans des fourchettes oscillant entre 0,3 et 0,5% chez les adultes et entre 1,2 et 2,7% chez les enfants et les adolescent-es⁶.

On retrouve des proportions similaires dans une récente étude vaudoise, qui indique que 2% des jeunes de 15 ans et 3% des jeunes de 18 ans expriment une identité de genre transgenre ou se disent en questionnement⁷.

Dans le Canton de Neuchâtel, l'état civil a enregistré 51 changements de sexe par déclaration en 2022, et 22 en 2023. Rappelons que toute personne ayant la conviction intime et constante de ne pas appartenir au genre qui lui est attribué à la naissance peut en effet, par une déclaration auprès de l'office de l'état civil, faire une demande de changement de sexe. La déclaration ne nécessite ni intervention ni attestation médicale.

¹ IPSOS, [LGBT+ Pride 2021 Global Survey](#)

² Lucia S. et al., [Enquêtes populationnelles sur la victimisation et la délinquance chez les jeunes dans le Canton de Neuchâtel](#), Lausanne, Institut universitaire de médecine sociale et préventive, Raisons de santé 288, 2018.

³ Udrisard R. et al., [Des chiffres vaudois sur la victimisation des jeunes LGBT](#), Lausanne, Unisanté – Centre universitaire de médecine générale et santé publique, Raisons de santé 329, 2022.

⁴ Bureau de la promotion de l'égalité entre femmes et hommes et de prévention des violences domestiques, État des lieux et pistes de travail au sujet de la prévention des discriminations en raison de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre, août 2017, p. 16 ; Association faitière Familles arc-en-ciel, Familles arc-en-ciel brochure d'information, Canton de Vaud, 2018, p. 6.

⁵ Conseil fédéral, [Rapport explicatif relatif à l'avant-projet concernant la révision du Code civil suisse \(changement de sexe à l'état civil\) du 23 mai 2018](#), p. 7-8.

⁶ Zhang, Q. et al., Epidemiological considerations in transgender health: A systematic review with focus on higher quality data, *International Journal of Transgender Health*, 2020, 21(2).

⁷ Stadelmann S. et al., [Étude populationnelle sur la victimisation et la délinquance chez les jeunes dans le Canton de Vaud : Évolution jusqu'en 2022](#), Lausanne, Unisanté, 2024, p. 16.

c) **Personnes intersexuées**

Dans le rapport cité précédemment, le Conseil fédéral indique que « une quarantaine d'enfants dont le sexe est difficile à établir avec certitude naissent chaque année en Suisse », en précisant là aussi que, en fonction des études et « selon la définition que l'on donne, la prévalence des enfants présentant une variation du développement sexuel pourrait être plus importante » (variant de 0.05% à 4%)⁸.

En synthèse, les données disponibles sont encore partielles, diverses et relativement floues, ce qui est le propre d'un champ de recherche peu approfondi car encore nouveau. Cette imprécision rend difficile la perception de l'ampleur de la réalité que les données cherchent à saisir. Elle souligne également la nécessité pour les pouvoirs publics de disposer de meilleures sources, stables et standardisées.

2.2. **Violences et discriminations**

En Suisse comme ailleurs, les personnes LGBTIQ sont confrontées à des manifestations de stigmatisation, de discrimination et de haine en raison de leur orientation affective ou sexuelle ou de leur identité de genre. Aux atteintes de nature pénale s'ajoutent un ensemble d'actes d'apparence moins graves – tels que les blagues, les moqueries et les préjugés – qui contribuent au maintien d'un climat général dans lequel ces personnes ne se sentent pas libres d'être elles-mêmes.

Les études disponibles laissent apparaître que ces discriminations et violences touchent la majorité des personnes LGBTIQ vivant en Suisse, et qu'elles y sont particulièrement exposées à l'école, au travail et au sein de leur famille. Les jeunes et les personnes trans sont davantage touché-es. Et bien que des agressions physiques aient régulièrement lieu et que ces actes soient en augmentation, les actes constitutifs d'une infraction pénale sont très rarement dénoncés⁹.

Le tableau suivant présente les infractions à l'interdiction de discrimination en raison de l'orientation sexuelle (art. 261bis du code pénal) en Suisse et dans le Canton de Neuchâtel : ¹⁰

Année	Infractions Suisse	Infractions canton	Lésé-es canton	Prévenu-es canton
2020	[non disp.]	4	4	3
2021	27	2	2	4
2022	29	3	3	5
2023	45	3	3	4

Précisons que dans les statistiques de criminalité suisse, la composante homophobe des infractions est uniquement prise en compte en relation avec l'art. 261bis CP (discrimination et incitation à la haine) ; les atteintes à l'honneur, à l'intégrité physique et sexuelle ou à la vie, de nature homophobe ou transphobe, n'apparaissent dès lors pas en tant que telles. Toutefois, une étude récente mandatée par la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse souligne l'ampleur des crimes de haine subis par les personnes LGBTIQ : selon cette étude, les personnes qui se sentent appartenir à une minorité de genre présentent le risque le plus élevé d'être victime d'un crime de haine (cas de 34.8% des personnes interrogées au cours des cinq dernières années, avec dans 6.1% des cas une agression physique). Les minorités basées sur l'orientation sexuelle sont également fortement touchées (29,8%, dont 4.2% avec agression physique)¹¹.

⁸ Conseil fédéral, op. cit., p. 5.

⁹ Pink Cross et al., [Rapport sur le monitoring de la discrimination et de la violence anti-LGBTQ en Suisse en 2021](#), 17 mai 2022, p. 10.

¹⁰ OFS, [Discrimination et incitation à la haine art. 261bis CP : Infractions, personnes prévenues et lésées](#), 2024, et données PONE.

¹¹ Nora Markwalder et al., [Hate-Crime-Opfererfahrungen in der Schweiz. Ergebnisse des Crime Survey 2022](#), 2023, p. 20.

Chez les jeunes, on constate que l'orientation affective ou sexuelle (réelle ou supposée) et l'expression de genre sont des causes prépondérantes d'insultes et de harcèlement¹². La quasi-totalité des jeunes a connaissance de comportements homophobes à l'école, et plus de la moitié voit des discours haineux liés à l'orientation affective ou sexuelle sur Internet¹³. La grande majorité des garçons admet d'ailleurs avoir eu des comportements homophobes et la majorité se déclare inconfortable à l'idée de fréquenter des personnes homosexuelles¹⁴. Les jeunes personnes LGBTIQ se sentent globalement peu soutenues par leurs écoles, s'y sentent peu en sécurité et tendent à ne pas rapporter les harcèlements et violences subies, craignant que cela soit inutile voire aggrave leur situation¹⁵. Elles sont presque trois fois plus nombreuses que les autres à se sentir discriminées (7% et 2.6%, respectivement) et deux fois plus nombreuses à décrire un climat de classe négatif (17.8% et 9.3%)¹⁶.

2.3. Conséquences sur la santé des personnes concernées

Les violences et discriminations décrites constituent des facteurs de risques pour la santé physique, psychique et sexuelle des personnes LGBTIQ.

Comme relevé en 2022 par le Conseil fédéral dans son *Rapport sur la santé des personnes LGBT en Suisse*¹⁷, les données scientifiques disponibles montrent que ces personnes jouissent d'un état de santé global moins bon que le reste de la population. Elles sont davantage touchées par les infections sexuellement transmissibles, présentent un risque accru de développer des addictions et sont nettement plus sujettes à l'anxiété et à la dépression ainsi qu'aux idées suicidaires. Ainsi « la probabilité de tentatives de suicide [...] est environ 4 fois plus élevée chez les personnes LGB que dans le reste de la population. Au total, 11% des personnes LGB interrogées [...] et 18% des personnes LGBT [...] ont déclaré avoir fait au moins une tentative de suicide au cours de leur vie, contre 3% dans le reste de la population. » Ce taux monte à 30% chez les personnes trans/non binaires¹⁸.

Les données spécifiques aux jeunes personnes LGBTIQ vivant dans le Canton de Neuchâtel révèlent que celles-ci sont proportionnellement plus nombreuses que les autres à être en mauvaise santé générale (30.1% vs 9.7%), à manifester des symptômes dépressifs (62.9% vs 36.9%) et à avoir tenté de se suicider (37.2% vs 9.6%)¹⁹.

Comme le dit Promotion Santé Suisse, les personnes LGBTIQ vivent dans un « contexte social encore peu favorable », dans lequel « [a]ccepter intérieurement la non-conformité de son identité de genre respectivement de son orientation sexuelle et la révéler à d'autres personnes sont des processus extrêmement difficiles » qui représentent « un facteur de stress considérable »²⁰. Nombre d'entre elles vivent avec le sentiment qu'une part importante de leur personnalité est indésirable, voire honteuse, et qu'elle doit être cachée. Elles se trouvent dès lors dans un état d'alerte permanent et dans la peur d'être identifiées en tant que personnes LGBTIQ. Aujourd'hui en Suisse, entre la moitié et les deux tiers d'entre elles continuent de cacher leur orientation affective ou sexuelle ou leur identité de genre dans différents contextes sociaux (école, université, travail, voisinage, connaissances). Dans le cadre familial, par exemple, 41% des personnes trans n'ont pas

¹² g2L, [Analyse de la situation des personnes LGBTIQ en Valais](#), 15 octobre 2021 ; Voir aussi Lucia Stadelmann et al., [Enquêtes populationnelles sur la victimisation et la délinquance chez les jeunes dans les Cantons de Vaud et Zurich](#), Lausanne, Institut universitaire de médecine sociale et préventive, Raisons de santé 279, 2017, p. 11.

¹³ Weber P., *Homonegatives Verhalten bei Jugendlichen in der Deutschschweiz. Prävalenz und Erklärung anhand eines multifaktoriellen Modells*. Dissertation. Freiburg im Breisgau: Pädagogische Hochschule Freiburg, 2022, pp. 145-146 ; Külling, C. et al., [JAMESfocus –Discours haineux sur Internet](#), Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, 2021, pp. 9-14.

¹⁴ Weber 2022, op. cit., pp. 119 et 145-146 ; voir aussi Külling et al. 2021, op. cit., p. 17. Voir aussi Stephan Gerhard Huber, *Young Adult Survey Switzerland 2022 – Band 3*, Institut für Bildungsmanagement und Bildungsökonomie der Pädagogischen Hochschule Zug, pp. 134 ss.

¹⁵ Eisner L. et Hässler T., *Panel suisse LGBTIQ+ 2021*, [Rapport de synthèse](#), 2022, p. 12 ; Weber P., op. cit., p. 21.

¹⁶ Lucia et al., op. cit., p. 116.

¹⁷ Conseil fédéral, [La santé des personnes LGBT en Suisse, Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 19.3064 Marti Samira du 07.03.2019](#), 9 décembre 2022.

¹⁸ Conseil fédéral, op. cit., p. 6.

¹⁹ Lucia et al., op. cit., p. 115.

²⁰ Promotion Santé Suisse, [Feuille d'information 19](#), *Les minorités sexuelles et de genre dans la promotion de la santé et la prévention*, Décembre 2016, p. 7.

révélé leur identité de genre, ou ne l'ont révélé qu'à quelques personnes seulement. On peut ainsi considérer que les difficultés évoquées ne sont pas provoquées par l'orientation affective ou sexuelle ou par l'identité de genre en tant que telles, mais bien par les discriminations et violences subies – le rejet familial constituant à ce titre l'une des principales raisons du mal-être des personnes concernées.

Si ces personnes font face à des risques accrus du point de vue de leur santé, il s'y ajoute qu'elles bénéficient de facteurs de protection restreints. Les jeunes LGBTIQ se trouvent dans une situation particulièrement vulnérable, plusieurs éléments contribuant à cette vulnérabilité. Contrairement à d'autres minorités, ces jeunes sont souvent dans l'impossibilité de bénéficier du soutien de leurs proches (cercles familial et amical), qui ne partagent pas leur statut minoritaire. Ces jeunes sont confronté-es à l'isolement, au manque de soutien ainsi qu'à l'absence de repères, de modèles positifs d'identification et d'accès à l'information. Les enfants vivant dans des familles homoparentales sont également confronté-es très tôt aux discriminations. Certains autres groupes – notamment les lesbiennes, les personnes trans et les personnes intersexes – sont particulièrement « invisibilisés », leurs situations et besoins spécifiques étant mal connus et peu pris en compte, et ces groupes subissent pour partie des discriminations multiples. De même, les personnes LGBTIQ migrantes et réfugiées se trouvent aussi à l'intersection de plusieurs facteurs de vulnérabilité, qui peuvent les pousser à se rendre invisibles pour se protéger d'une manière qui peut aboutir à les priver d'accès aux ressources et les empêcher de faire valoir leurs droits.

Au vu de ces constats, le Conseil fédéral a, dans son rapport de décembre 2022, considéré « qu'il est urgent d'agir dans le domaine de la santé psychique des personnes LGBT, notamment en ce qui concerne la dépressivité, la suicidalité et le moindre développement des facteurs de protection sociale et psychique »²¹.

2.4. Enquête neuchâteloise

Dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, une enquête a été conduite auprès de la population LGBTIQ du canton. 371 personnes concernées y ont participé, selon une méthode de « opt in », à savoir une auto-sélection des participant-es, méthode convenant pour les objectifs visés, à savoir permettre aux personnes concernées de s'exprimer et ainsi dégager des tendances générales. L'analyse détaillée figure en annexe du rapport (annexe 3).

Les répondant-es proviennent de toutes les régions du canton et couvrent toutes les catégories d'âge. Les résultats montrent que les tendances générales présentées ci-dessus se manifestent également dans le canton. On peut notamment relever ce qui suit :

- environ un tiers des participant-es ont été victimes de discrimination en raison de leur identité de genre ou de leur orientation affective ou sexuelle durant les 12 mois précédents ;
- un peu plus de la moitié des personnes trans en ont subi ;
- les formes les plus courantes sont les blagues et moqueries, l'exclusion, les injures, le coming out non souhaité et le harcèlement ;
- 8 personnes ont subi des violences physiques en raison de leur identité de genre ou de leur orientation affective ou sexuelle durant cette période ;
- les contextes dans lesquels ces personnes ont été le plus exposées à la discrimination sont les lieux et transports publics, le travail et l'école ; elles sont également nombreuses à y avoir fait face dans un contexte médical, dans leur famille ou au sein de leur cercle amical ;
- peu de ces discriminations ont eu lieu en lien avec les institutions étatiques (hors des domaines de la formation et de la santé).

Cette enquête a également permis d'obtenir des informations utiles quant à la manière dont ces personnes ont réagi face aux discriminations vécues. Ainsi, seuls 20% environ d'entre elles ont cherché de l'aide, d'abord auprès de leur cercle amical (env. 85%) et des associations LGBTIQ (75%), mais seulement dans 15% de ces cas auprès des professionnel-les de la santé. 80% d'entre elles ont en revanche renoncé à chercher de l'aide, pensant que cela ne servirait à rien (env. 30%), ayant peur d'en parler (10%) ou ne sachant pas à qui s'adresser (25%). Les institutions publiques et parapubliques ne semblent donc pas être identifiées comme des ressources susceptibles d'aider les victimes de discrimination.

²¹ Conseil fédéral, [Rapport sur la santé des personnes LGBT en Suisse](#), 9 décembre 2022, p. 7.

En synthèse, cette enquête confirme que les discriminations sont un enjeu important pour les personnes LGBTIQ dans le canton. Celles-ci semblent y être exposées dans tous les domaines de la vie, que ce soit dans l'espace public ou dans le cadre privé et professionnel. Elle donne ainsi des indications sur la manière dont l'action publique doit être orientée.

À la lumière des données disponibles au niveau national et cantonal, de l'enquête menée dans le Canton de Neuchâtel et des recommandations formulées par le Conseil fédéral, il apparaît nécessaire que les collectivités publiques agissent dans le champ de leurs missions et compétences, en vue de réduire les facteurs de risque et de renforcer les facteurs de protection des personnes LGBTIQ. Au niveau cantonal, il s'agit principalement d'agir en matière de prévention, de sensibilisation et d'appui au dispositif d'aide et de soutien aux victimes.

3. CADRE JURIDIQUE

Avant d'examiner dans quelle mesure le Canton de Neuchâtel peut intervenir, il convient de déterminer dans quel cadre juridique peut s'inscrire cette intervention. Le postulat 21.180 vise à renforcer la mise en œuvre de la protection constitutionnelle et légale contre la discrimination. Il faut donc rappeler en quoi celle-ci consiste, en particulier sous l'angle des droits fondamentaux.

En avril 2015, la Suisse a approuvé la Déclaration d'intention de La Valette, élaborée par un groupe de pays membres du Conseil de l'Europe et approuvée par 18 d'entre eux. La Confédération s'est ainsi engagée à prendre les mesures nécessaires pour lutter contre la discrimination liée à l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Elle a notamment exprimé son intention de lutter contre les stéréotypes, la violence, le harcèlement et l'exclusion en tant qu'ils font obstacle à l'exercice du droit à l'éducation, et de faire en sorte que la population du pays soit sensibilisée à la diversité et à l'inclusion à tous les niveaux de la société.

En droit interne, la Constitution fédérale prévoit que « nul ne doit subir de discrimination du fait notamment (...) de son sexe [et] de son mode de vie » (art. 8 al. 2 Cst.). Il est admis que ces deux critères recouvrent l'orientation affective ou sexuelle ainsi que l'identité de genre. Le droit des personnes LGBTIQ à la protection contre les violences et la discrimination est étroitement lié à leur droit fondamental à la liberté et à l'autodétermination – droits d'ailleurs protégés par plusieurs sources de droit international (Convention européenne des droits de l'homme, Convention internationale des droits de l'enfant, Convention d'Istanbul, Principes de Jogjakarta). Le Conseil fédéral considère en ce sens que « vivre sa propre orientation sexuelle constitue un droit absolu et strictement personnel »²².

Cette protection conventionnelle et constitutionnelle est désormais complétée par une disposition pénale. En 2020, le peuple suisse a en effet accepté d'étendre la norme pénale de l'art. 261bis du code pénal aux actes de discrimination et d'incitation à la haine fondés sur l'orientation sexuelle (ceux qui portent sur l'identité de genre restant toutefois impunis). Le Conseil fédéral a interprété cette décision « comme un signal clair de l'opposition explicite de la population suisse à toute discrimination fondée sur l'orientation ou l'identité sexuelle »²³. Il faut également rappeler qu'en 2021, le peuple suisse a voté en faveur de l'ouverture du mariage et des droits qui y sont associés aux couples de même sexe. Enfin, le Conseil national a adopté en juin 2022 un postulat chargeant le Conseil fédéral de concevoir « un plan d'action national visant à réduire le nombre de cas de violence et de crimes de haine à l'encontre de la communauté LGBTQ »²⁴.

Sur le plan opérationnel, le Conseil fédéral s'était donné pour objectif, dans son plan d'action pour mettre en œuvre la *Stratégie pour le développement durable 2030*, de clarifier les compétences fédérales et cantonales en la matière d'ici à 2023 afin de pouvoir développer une démarche coordonnée avec les cantons²⁵. À défaut d'une pleine clarification, on peut relever qu'en janvier

²² Conseil fédéral, Réponse à la motion 19.3840, 4 septembre 2019.

²³ Conseil fédéral, [Avis sur le Postulat 20.3820 « Plan d'action national contre les crimes de haine anti-LGBTQ »](#), 19 août 2020.

²⁴ Postulat 20.3820, [Plan d'action national contre les crimes de haine anti-LGBTQ](#), 19 juin 2020.

²⁵ Conseil fédéral, [Plan d'action 2021-2023 relatif à la Stratégie pour le développement durable 2030](#), 23 juin 2021, p. 20, axe 4.3.2. consacré à la promotion de la cohésion sociale et l'élimination de toute forme de discrimination.

2023, le Conseil fédéral a décidé de confier les questions LGBTIQ au Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) et de créer deux postes en lien avec celles-ci dès 2024. En outre, il a déjà à plusieurs reprises exposé que les normes pénales devaient être « complétées par des mesures adéquates de sensibilisation, de prévention, d'intervention et de monitoring », lesquelles « devraient être prises principalement par les communes et les cantons, afin d'être aussi efficaces et pertinentes que possible »²⁶.

Le Canton de Neuchâtel a initié de telles mesures, sous l'angle de la santé (notamment inscription de la santé des personnes LGBTIQ dans le programme cantonal de promotion de la santé en 2021, sensibilisation par les centres de santé sexuelle et Génération sexualités Neuchâtel (GSN)). Cette intention a également été réaffirmée dans le cadre de la stratégie 2030 pour le développement durable, en cours de finalisation, dont le champ d'action 7 (cohésion sociale et égalité) indique que « les efforts entrepris doivent se poursuivre dans la sensibilisation et la prévention contre toutes les formes de violences – en particulier auprès des populations les plus vulnérables : adolescent-e-s, personnes migrantes, personnes âgées, communauté LGBTIQ+, mais aussi, de sorte à assurer la meilleure coordination possible entre les différents acteurs intervenant dans le dispositif de lutte ».

Enfin, rappelons que six objets touchant à la protection des droits et de la santé des personnes LGBTIQ ont été déposés devant votre Autorité depuis 2021. Ils sont énumérés en annexe 2. L'un d'entre eux a abouti en 2023 à la création d'une nouvelle infraction pénale, interdisant les mesures de conversion.

En synthèse, il apparaît que le cadre légal existant est suffisant et qu'il n'y a pas besoin d'envisager une modification de la législation cantonale. En revanche, et à la suite du Conseil fédéral, nous considérons qu'il est aujourd'hui nécessaire de développer le travail autour des dites « mesures adéquates de sensibilisation, de prévention, d'intervention et de monitoring », ce à quoi s'attèle le présent rapport.

4. RÔLE DE L'ÉTAT

Le Conseil d'État reconnaît l'importance des préoccupations exprimées dans le postulat 21.180 et prend acte de la position du Conseil fédéral, qui estime que les mesures de lutte contre les discriminations envers les personnes LGBTIQ doivent être prises en priorité par les cantons et les communes. Agir en ce sens s'inscrit du reste pleinement dans les objectifs stratégiques définis par le Conseil d'État en matière de cohésion sociale dans son programme de législature, dans lequel il s'engage « en faveur de l'égalité, de l'inclusion, du respect des droits et lutter contre toute forme de violence et de discrimination » et souhaite « consolider la tradition du canton comme terre d'intégration et d'ouverture à l'autre » (programme de législature 2022-2025). Cet engagement est repris dans le cadre de la stratégie cantonale 2030 pour le développement durable, évoquée ci-dessus, et il fait par ailleurs écho à la feuille de route « Pour une administration neuchâteloise égalitaire et ouverte à la diversité », qui propose une liste d'actions valorisant la diversité et favorisant l'égalité ainsi que des outils de prévention et de lutte contre les discriminations.

Pour définir de quelle manière le canton doit intervenir dans le domaine de la sensibilisation et de la protection des personnes LGBTIQ, le Conseil d'État s'est appuyé sur une large consultation des parties prenantes (réseau associatif, services publics et parapublics concernés, spécialistes du domaine) ainsi que sur les politiques développées par d'autres collectivités publiques romandes. D'une manière générale, il est apparu que la priorité dans le canton était de soutenir la visibilité et le déploiement des ressources et compétences existantes, ainsi que de renforcer le réseau professionnel en place en améliorant la collaboration en son sein en vue de le pérenniser.

Les mesures à mettre en œuvre doivent viser à soutenir de manière efficace les compétences déjà existantes, à utiliser de façon efficiente les ressources disponibles ainsi que, si nécessaire, à combler d'éventuelles lacunes. Pour ce faire, le Conseil d'État entend se concentrer sur trois axes, présentés ci-dessous.

²⁶ Avis du 19 août 2020, Postulat 20.3820 Plan d'action national contre les crimes de haine anti-LGBTQ ; Avis du 19 août 2020, Interpellation 20.3903 Norme contre les discriminations homophobes. Poursuivre l'engagement ; voir aussi Postulat 23.3016 du 16 février 2023, Mineurs et jeunes adultes exposés à la violence. Quelles solutions dans quelles régions.

4.1. Sensibiliser et prévenir

Informé et sensibilisé tant les personnes directement concernées que la société dans son ensemble est indispensable afin de lutter contre les préjugés et stéréotypes, qui s'acquièrent dès l'enfance et dont les conséquences sont particulièrement néfastes. Ces démarches s'inscrivent dans les réflexions initiées au sein de l'État en vue de développer une approche globale de la lutte contre les différents types de discriminations. Si chaque type de discrimination a ses spécificités et exige des mesures de prévention propres, le développement d'outils communs pourra également permettre de renforcer la cohérence et l'efficacité des politiques publiques en la matière, ainsi que de prendre en compte les situations de discriminations croisées dans une perspective intersectionnelle.

Trois catégories de population méritent d'être distinguées : les jeunes, les professionnel·les et le « tout public ».

a) Les jeunes

Comme déjà évoqué ci-dessus, le taux de suicidalité parmi les jeunes LGBTIQ est particulièrement alarmant. C'est pourquoi une priorité doit être donnée afin que les jeunes bénéficient de mesures spécifiques de prévention et de sensibilisation.

Dans le cadre scolaire, la thématique LGBTIQ est généralement évoquée dans les cours d'éducation sexuelle et parfois dans le cadre de « journées santé », en partie sous l'angle d'une sensibilisation aux discriminations. Un programme cantonal, basé sur les standards internationaux de l'OMS, a ainsi été élaboré en 2016 par le service cantonal de la santé publique (SCSP) et prévoit l'intégration de la thématique LGBTIQ à chaque niveau dès la 2^e année. Dans la majorité des cercles scolaires du canton ainsi que dans plusieurs institutions pour enfants et adolescent·es, ces cours sont dispensés par l'association GSN – Génération Sexualités Neuchâtel (GSN), sous mandat de prestations passé avec le SCSP. Ils sont aussi parfois donnés par des infirmières ou infirmiers scolaires au bénéfice d'un DAS en santé sexuelle.

Par ailleurs, des interventions sont ponctuellement effectuées en collaboration avec des actrices ou acteurs communautaires, en particulier par l'entremise de l'association Le Refuge-Neuchâtel. Certaines prestations des associations existantes ont en outre déjà été intégrées à la liste des ressources mise à disposition des établissements scolaires par le Groupe de travail pour la coordination de l'éducation et de la prévention dans les écoles neuchâteloises (CEPEN) sous l'égide du Centre d'accompagnement et de prévention pour les professionnels des établissements scolaires (CAPPEs).

Les élèves du canton bénéficient donc en principe d'informations liées à la thématique. Il s'agit dès lors de maintenir cet effort de sensibilisation, notamment en soutenant le travail de GSN, mais également de s'assurer que les informations soient disponibles hors des écoles, notamment pour la population des 15-20 ans (par exemple en collaboration avec des clubs sportifs ou des centres de loisirs).

b) Les professionnel·les

Les professionnel·les, en particulier dans les domaines de la formation, de la santé et de la sécurité, ont un rôle central dans la prévention et la sensibilisation. Ce travail implique notamment de pouvoir prendre en compte les enjeux et besoins spécifiques des personnes concernées. Pour cela, il est nécessaire d'apporter une compréhension du vécu des personnes concernées, notamment des groupes particulièrement invisibilisés, ainsi que des postures appropriées. D'une manière générale, la formation et la sensibilisation des professionnel·les au respect de la diversité LGBTIQ sont en développement. Ainsi, le cursus des enseignant·es des cycles 1 et 2 tout comme celui des agent·es de détention intègrent actuellement une formation ou une sensibilisation systématique spécifique à la thématique LGBTIQ. Celle-ci est également prévue dans les facultés de médecine des universités romandes, où est formée une grande partie des médecins exerçant dans notre canton, et un programme de formation modulaire (de base et continue) pour les métiers de la santé (I-CARE) est en cours de création au niveau romand. De même, ces dernières années, des ateliers de sensibilisation à la thématique LGBTIQ ont été suivis, sur une base volontaire, par plusieurs centaines de professionnel·les des domaines de la santé, de l'éducation et du social, l'ensemble

des directions de l'enseignement post-obligatoire ainsi que par les ressources humaines de deux communes du canton. Dans la plupart des cas, ceux-ci ont été dispensés par les associations présentes dans le canton.

On relèvera également que les autorités et institutions scolaires se sont dotées de protocoles relatifs à l'accueil et à la reconnaissance des personnes LGBTIQ. Ainsi le service des formations postobligatoires et de l'orientation (SFPO), pour les établissements du secondaire 2 qu'il chapeaute, tout comme la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO)²⁷ ont établi des documents-cadres relatifs à la reconnaissance et la prise en compte de l'identité de genre des personnes trans et non binaires. Un protocole similaire a été développé au sein du Cercle scolaire de La Chaux-de-Fonds secteur ouest, avec l'appui de l'association Le Refuge-Neuchâtel. Enfin, le SCSP a mis à disposition du service de l'enseignement obligatoire (SEO) et des établissements de formation postobligatoire du canton un document répertoriant les offres de sensibilisation, conseil et accompagnement sur les thèmes LGBTIQ disponibles.

Il convient ainsi avant tout de poursuivre dans cette voie et de veiller à ce que l'ensemble des professionnel-les ayant des contacts privilégiés avec un public LGBTIQ sache où trouver les outils nécessaires à exercer sa pratique professionnelle de manière adéquate. Cette volonté vaut en particulier pour les professionnel-les en exercice depuis un certain temps, qui n'ont que rarement été sensibilisé-es pendant ou depuis leur formation.

c) Le large public

Jusqu'à présent, aucune campagne de prévention des violences et discriminations envers les personnes LGBTIQ n'a été réalisée dans le canton, alors même que celles-ci surviennent de manière prépondérante dans l'espace public ou semi-public (rue, transports, Internet, travail et école notamment). La diminution des violences envers les personnes LGBTIQ passe dès lors également par une sensibilisation dans les endroits publics.

Plusieurs collectivités publiques suisses ont développé des campagnes de prévention régulières. À titre d'exemple, la moitié des 130'000 francs alloués par le Canton du Valais à son plan d'action contre les discriminations LGBTIQ est mise à disposition de l'office cantonal de l'égalité et de la famille, en vue principalement de mettre en place une campagne annuelle de prévention.

Aucun projet de ce type n'a été élaboré dans le Canton de Neuchâtel jusqu'à présent et il ne semble pas que des communes ou des associations soient en mesure d'en développer à moyen terme. Compte tenu de ses compétences, de ses ressources et de l'objectif que les mesures de prévention se déploient sur l'ensemble du territoire, le canton apparaît le plus à même de s'en charger. Il y a dès lors lieu de mettre en œuvre des campagnes régulières de sensibilisation aux discriminations envers les personnes LGBTIQ.

Par ailleurs, l'État se doit d'être attentif à sa communication et ses bonnes pratiques, en présentant une posture d'ouverture claire et non discriminante envers les personnes LGBTIQ. C'est cette posture qui constitue le fondement sur lequel doivent pouvoir reposer des mesures de prévention plus spécifiques. Ajoutons encore qu'une telle communication publique peut en elle-même avoir des effets bénéfiques sur la santé des personnes concernées, en renforçant le sentiment qu'elles ont de pouvoir être acceptées et vivre en sécurité.

4.2. Soutenir les partenaires privés

De nombreuses ressources et compétences sont présentes dans le canton au sein des associations actives dans le domaine, largement basées sur le bénévolat.

Qu'il s'agisse de groupes de parole entre pair-es, d'entretiens individuels, d'accueil ou de soutien communautaire, il est nécessaire de s'assurer que les personnes LGBTIQ qui en ressentent le besoin disposent de lieux et accompagnements sûrs et bienveillants pour répondre à leurs besoins. Il s'agit parfois également de rediriger les personnes vers d'autres organisations spécialisées en Suisse romande (par ex. la Fondation Agnodice ou l'association Familles arc-en-ciel).

²⁷ HES SO, Reconnaissance et prise en compte de l'identité de genre des personnes trans* et non binaires étudiant à la HES-SO, [Guide de bonnes pratiques](#), 2022.

De même, les proches doivent pouvoir être appuyé-es. Bien des personnes s'intéressent à la thématique LGBTIQ seulement au moment où elles y sont confrontées personnellement ou familialement. Elles se sentent alors souvent désorientées et démunies, se demandant comment agir et quelle attitude avoir afin de rester adéquat-es. Elles expriment souvent le besoin de s'entretenir avec des personnes compétentes, de bénéficier de conseils et d'orientations ainsi que de pouvoir échanger avec d'autres personnes dans la même situation. C'est pourquoi un soutien aux proches représente également un enjeu majeur pour soutenir les personnes LGBTIQ dans leur pleine intégration sociale.

Pour le Conseil d'État il s'agit de s'assurer que ces organisations puissent poursuivre leur engagement bénévole tout en pouvant s'appuyer sur un soutien financier ciblé, pour des prestations spécifiques identifiées. Pour ce faire, il entend définir les organisations partenaires avec lesquelles il négociera des contrats de prestations qui lui permettront de préciser clairement les critères de soutien et les prestations qu'il entend soutenir, de disposer ainsi d'un suivi des tâches et de l'assurance que les missions sont remplies correctement, dans le respect des normes professionnelles et déontologiques.

De façon générale, pour tout ce qui relève du soutien à la société civile, l'État veillera à ce qu'une attention spécifique soit portée aux jeunes LGBTIQ, cette population constituant un groupe particulièrement vulnérable, comme évoqué ci-dessus.

4.3. Désigner un interlocuteur privilégié au sein de l'administration cantonale

La lutte contre les violences et discriminations envers les personnes LGBTIQ touche à une grande diversité de compétences cantonales. Différents services de l'État sont de plus en plus souvent saisis de demandes, questions ou tâches touchant à ces personnes et à leurs droits. Dans la mesure où les politiques publiques dans ce domaine sont en pleine évolution, notamment au niveau fédéral, on peut s'attendre à ce que cette tendance se confirme.

L'administration cantonale ne dispose actuellement pas de charte, règlement ou protocole généraux relatifs à l'accueil et à la reconnaissance des personnes LGBTIQ, même si certains secteurs ont élaboré des textes de référence. Outre le milieu scolaire (voir ci-dessus), on peut ainsi mentionner un document-cadre intercantonal dans le domaine pénitentiaire, qui contient des recommandations aux professionnel·les du milieu carcéral quant à la prise en charge de ces personnes dans le cadre de la privation de liberté²⁸. De même, la thématique LGBTIQ sera traitée explicitement dans le code de déontologie de la police cantonale (PONE), actuellement en révision. Mais force est de constater que ces initiatives sont encore peu coordonnées et systématiques.

C'est donc un enjeu pour l'État que de répondre à ces questions de façon efficace, cohérente et conforme aux valeurs générales d'ouverture qui guident son action. Un besoin d'expertise se fait ressentir en son sein, afin notamment d'être à même de répondre aux demandes politiques et citoyennes relatives aux questions LGBTIQ, d'aider les services en charge de ces réponses, de proposer des exemples de « bonnes pratiques », d'assurer la coordination des parties impliquées, de suivre l'évolution de la situation ou encore d'évaluer l'efficacité des mesures proposées dans le présent rapport. En outre, la mise en œuvre des droits des personnes LGBTIQ par l'État doit encore être précisée dans plusieurs domaines. À titre d'exemple, le droit de recourir à son nom d'usage dans les interactions avec les autorités mériterait d'être clarifié. Là aussi, un service de référence ferait sens.

Pour faire face à cet enjeu, la Confédération ainsi que plusieurs cantons (Genève, Valais, Vaud) et villes (Berne, Genève, Lausanne, Zurich) ont décidé, d'une part, de confier spécifiquement les questions LGBTIQ à une de leurs entités, et d'autre part de prévoir des postes dédiés à ces questions. En l'état, la création d'un poste totalement dédié, type « délégué-e ou préposé-e » aux questions LGBTIQ n'apparaît pas prioritaire. En revanche, il y a lieu de nommer un service ressource cantonal de référence, qui travaillera en collaboration avec les autres services concernés. Cette clarification et cette mise à disposition d'un partenaire au sein de l'administration cantonale répondent directement aux demandes exprimées par les services de l'État consultés dans le cadre du présent rapport – ceux-ci ont en effet tous manifesté de leur volonté de tenir compte des droits

²⁸ CSCSP, [La prise en charge des personnes LGBTIQ+ en détention, Document-cadre](#), juin 2021.

des personnes LGBTIQ dans l'accomplissement de leurs missions, mais ont cependant signalé à cet égard un manque de coordination et d'appui.

Les questions LGBTIQ ayant d'abord été envisagées dans une perspective de santé publique, c'est le service de la santé publique (SCSP) qui a été le premier interlocuteur étatique sur le sujet. Deux séances consacrées à l'analyse de la situation avaient ainsi été organisées en 2018 et 2019 sous l'impulsion de ce service, impliquant une diversité d'actrices et acteurs de la santé, de la sécurité et de la justice, du domaine social et la protection de l'enfance ainsi que les associations concernées. Considérant aujourd'hui que la lutte contre ces discriminations se doit d'être transversale et qu'elle rejoint en grande partie la lutte contre les stéréotypes de genre, confiée à l'office de la politique familiale et de l'égalité (OPFE), c'est cet office que le Conseil d'État entend désigner comme service ressource en matière LGBTIQ – l'OPFE devant bien entendu travailler en concertation avec le SCSP. Le Conseil d'État agit de la sorte à l'instar de la Confédération et des cantons susmentionnés, et c'est dans ce même esprit que le travail préparatoire lié au rapport 23.002, interdiction des mesures de conversion, avait déjà été confié à l'OPFE.

4.4. Les champs d'action non retenus

Le Conseil d'État renonce par ailleurs à agir dans des domaines dont l'analyse montre qu'ils ne sont pas prioritaires dans le canton :

- a) **Répression** : la définition des infractions visées ici (atteintes à l'intégrité physique, injures, discrimination et incitation à la haine) est de la compétence exclusive de la Confédération. Le canton dispose d'une compétence résiduelle pour ce qui est de l'interdiction des mesures de conversion, mais il l'a déjà exercée. Les dispositions de droit fédéral concernées – en particulier la nouvelle infraction de discrimination et incitation à la haine en raison de l'orientation sexuelle prévue à l'art. 261bis CP – peuvent être appliquées par les autorités de poursuite pénale et les autorités judiciaires au même titre que n'importe quelle disposition pénale, sans qu'une adaptation particulière soit nécessaire, voire du reste envisageable. Le rôle de la police, du Ministère public et des tribunaux consiste à appliquer la loi de façon impartiale, en garantissant l'égalité de toutes et tous devant celle-ci. Le respect de l'indépendance des autorités judiciaires exclut que le Conseil d'État ou votre Autorité prennent des mesures touchant à cette mission. Des enjeux liés à la prise en charge des personnes LGBTIQ peuvent se présenter aux services de la police et pénitentiaire. Ces enjeux ne relèvent toutefois pas de la répression. Ils sont bien identifiés par les services concernés et tombent au demeurant dans le champ des objectifs présentés ci-dessus (sensibilisation des professionnel-les).
- b) **Monitoring pénal** : l'infraction visée à l'art. 261bis CP a été intégrée au système d'information INFOPOL afin de pouvoir être comptabilisée dans les statistiques policières. En revanche, les autres infractions visant l'orientation affective ou sexuelle ne sont pour l'heure pas enregistrées comme telles. Cette lacune est discutée depuis de nombreuses années et a du reste fait l'objet d'une interpellation au sein de votre Autorité en juin 2018²⁹. De telles statistiques existent dans les Cantons de Fribourg et de Berne et dans la Ville de Zurich. La Confédération est en train d'examiner, en collaboration avec les cantons, quelle est l'option la plus opportune de ce point de vue, une uniformisation obligatoire étant notamment envisagée. Les résultats de cette analyse seront connus prochainement³⁰. Il convient d'attendre les résultats de cette analyse avant d'entreprendre d'éventuelles démarches en ce sens sur le plan cantonal, une solution commune au niveau fédéral étant manifestement préférable.

²⁹ [Interpellation du groupe socialiste 18.165](#), Une politique pour en finir avec l'homophobie, 15 juin 2018.

³⁰ Conseil fédéral, Collecter des données sur les discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre (...), [Rapport en réponse au postulat Reynard 16.3961](#), 22 juin 2022, p. 14.

5. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL DE L'ÉTAT

Comme indiqué ci-dessus, le Conseil d'État entend confier les missions présentées à l'OPFE, considérant que la défense des droits des personnes LGBTIQ et celle de l'égalité entre femmes et hommes sont fortement liées. En procédant ainsi, le Conseil d'État s'aligne également sur le modèle de plusieurs cantons et de la Confédération, qui a intégré les questions LGBTIQ et le personnel y relatif au sein du Bureau fédéral de l'égalité (BFEG).

En outre, le positionnement de l'OPFE lui permet d'adopter une approche transversale, incluant les aspects sanitaires, éducatifs, sociaux et sécuritaires des enjeux visés, dans un rôle de coordination entre l'ensemble des services et des parties concernées.

Afin de remplir correctement cette mission complémentaire, une dotation de 0.5 EPT est prévue dès 2025. Au regard des tâches à effectuer et en comparaison avec d'autres cantons romands, celle-ci apparaît comme la dotation minimale nécessaire à la mise en œuvre des mesures envisagées.

En outre, un montant annuel, plafonné à 50'000 francs, sera progressivement octroyé, selon les modalités ci-dessous, pour la mise en œuvre des différentes mesures évoquées au chapitre 4, en particulier le soutien aux associations au travers de contrats de prestations et l'organisation de campagnes de prévention :

Incidences financières (CHF)	2024	2025	2026	2027	2028
<i>Comptes de résultats</i>					
Charges de personnel (30)	0	69'300	69'300	69'300	69'300
Biens, services et autres charges (31)	10'000	10'000	10'000	10'000	10'000
Charges de transfert (36)	20'000	35'000	40'000	40'000	40'000
Total des charges nettes	30'000	114'300	119'300	119'300	119'300

6. CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Le déploiement de compétences dédiées dans le domaine de la protection des personnes LGBTIQ ne fait pas sens à l'échelle communale. Cependant, les communes gagneront aussi à voir l'État s'investir dans ce domaine qui concerne leurs concitoyen-nes.

7. CONFORMITÉ AVEC LE DROIT SUPÉRIEUR

Tant la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) que la Constitution fédérale suisse interdisent tout acte discriminatoire fondé sur des caractéristiques réelles ou supposées telles que le genre, la couleur de peau, la langue, l'ethnie ou la religion (art. 14 CEDH, art. 8 Cst.). Ces articles ne mentionnent pas expressément l'orientation sexuelle et l'identité de genre, mais tant la CEDH que le Tribunal fédéral ont établi que cette prohibition s'applique aussi à toute discrimination à l'égard de personnes qui ne sont pas hétérosexuelles ou cisgenres.

Par ailleurs, les cantons ont toute latitude de prendre des mesures en matière de sensibilisation et protection des personnes LGBTIQ.

8. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES, AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

Les données statistiques disponibles, bien que lacunaires, tendent toutes à montrer que les questions de genre et de sexualité sont des enjeux cruciaux pour les jeunes, et que des réponses non satisfaisantes à ces questionnements peuvent notamment conduire à des problèmes de santé physique et mentale. La protection des droits des personnes LGBTIQ a un impact social clair, à la fois pour les générations présentes et pour les générations futures.

9. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP

Les questions d'orientation sexuelle et/ou d'identité de genre peuvent aussi bien entendu concerner les personnes vivant avec un handicap (PVH). Les personnes LGBTIQ vivant avec un handicap sont susceptibles d'être exposées à de multiples discriminations et cela quand bien même cette réalité est aujourd'hui encore peu documentée. Il s'agira de prendre en compte les besoins des PVH en particulier dans l'accessibilité des campagnes de prévention et de sensibilisation ou encore dans les critères de soutien et missions confiées aux partenaires privés.

10. CONSULTATION

En vue de l'élaboration de ce rapport, une large consultation initiale a été conduite. Ont ainsi été sollicité-e-s les personnes directement concernées, les associations cantonales et une association nationale actives dans le domaine, un large panel de services et d'offices cantonaux, les grandes institutions de santé du canton, les hautes écoles, ainsi que plusieurs spécialistes occupant des fonctions liées à la protection des personnes LGBTIQ dans d'autres cantons romands.

11. VOTE DU GRAND CONSEIL

Au vu des intentions et orientations exprimées, nous invitons le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport et à classer le postulat 21.180 « Pour une protection multifactorielle des personnes LGBTIQ dans le Canton de Neuchâtel » du 29 août 2021.

12. CONCLUSION

Les orientations sexuelles ou affectives et les identités de genre minoritaires n'ont rien d'une nouveauté ou d'un « effet de mode » ; on en trouve de nombreuses manifestations à travers les époques et les cultures. Même si, dans notre pays, il est devenu aujourd'hui moins dangereux pour les personnes LGBTIQ de vivre librement et qu'il existe des espaces où elles se sentent en sécurité, les études mentionnées ici, les expériences des professionnel-les de terrain de même que celles des personnes concernées montrent que l'affirmation d'une orientation affective ou sexuelle ou d'une identité de genre minoritaires reste souvent un parcours difficile et stressant, qui expose au rejet, aux violences et aux discriminations.

Les violences et discriminations à l'égard des personnes LGBTIQ ont gagné en visibilité ces dernières années, mais leur dénonciation ne semble pas les avoir fait diminuer, bien au contraire. Les personnes LGBTIQ continuent d'y être largement exposées, dans leurs interactions sociales et sur les réseaux sociaux, ce qui entraîne des conséquences néfastes sur leur santé physique, psychique et sexuelle. En termes de santé et de sécurité, elles font ainsi face à des facteurs de

risque accru alors qu'elles bénéficient par ailleurs de facteurs de protection restreints. L'État a donc un rôle à jouer en matière de prévention et de lutte contre les discriminations LGBTIQ.

S'appuyant tant sur ses engagements que sur les constats posés dans le présent rapport, le Conseil d'État est ainsi déterminé à mettre en place une politique exemplaire de l'État concernant la lutte contre les discriminations vécues par les personnes LGBTIQ – tout comme il le fait pour lutter contre les stéréotypes de genre.

Le Conseil d'État vous invite à prendre acte du présent rapport et à classer le postulat 21.180 auquel celui-ci répond.

Nous vous prions d'agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 8 juillet 2024

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
F. Nater

La chancelière,
S. Despland

ANNEXE 1 : Précisions terminologiques

Le « **sexe** » regroupe un ensemble de caractéristiques biologiques et physiologiques – telles que les organes reproductifs, les chromosomes, les hormones ou les caractères sexuels secondaires – à partir desquelles sont définies deux catégories d'êtres humains ; les femmes et les hommes. La grande majorité des individus peut être rattachée clairement à l'une de ces deux catégories, leurs différentes caractéristiques correspondant entièrement aux critères définis pour celle-ci. Cependant, certaines personnes présentent des caractéristiques qui ne correspondent pas entièrement à l'un ou l'autre groupe, les situations en cause étant elles-mêmes très variées. On parle à leur propos de « personnes intersexes ».

Le « **genre** » désigne l'ensemble d'identités, de rôles, de comportements, d'expressions, d'activités et d'attributs socialement construits qui constituent des catégories sociales. On distingue par ailleurs l' « identité de genre » (le sentiment intime d'appartenir à l'une ou l'autre catégorie) de l' « expression de genre » (la manière dont on manifeste son genre au travers de ses gestes, sa voix, son apparence).

Les personnes dont « l'**identité de genre** » correspond au sexe qui leur a été assigné à la naissance sont dites « cisgenres » ou « cis » (qui en latin signifie « du même côté »). Celles dont l'identité de genre est différente de celui-ci sont dites « trans » (soit en latin « de l'autre côté »). Enfin certaines personnes ne se retrouvent pas (quant à leur genre) dans l'opposition binaire entre « femmes » et « hommes », soit qu'elles se sentent à la fois « femme » et « homme », soit ni l'une ni l'autre. Si les réalités et les termes utilisés pour décrire ces identités de genre varient, on peut en parler d'une manière générale comme des personnes « non binaires ». Les termes « personnes non cisgenres » recouvrent l'ensemble des personnes trans et non binaires. On dit d'une personne qu'elle effectue une « transition » quand elle décide d'affirmer son genre ressenti, socialement ou à l'aide d'interventions médicales hormonales ou chirurgicales. Une partie seulement des personnes trans effectue une transition sociale ou médicale.

« L'**orientation sexuelle** » va au-delà des pratiques sexuelles, auxquelles elle est parfois réduite. Elle recouvre plus largement l'attirance sexuelle, mais aussi l'attirance affective et amoureuse (ou « romantique »). On lui préfère ainsi aujourd'hui la notion « d'orientation affective ou sexuelle ». Les qualificatifs « hétérosexuel-les », « homosexuel-les », « bisexuel-les » et « asexuel-les » recouvrent donc les formes d'attirance sexuelle aussi bien que les formes d'attirance affective/romantique.

Différents termes sont employés pour désigner les groupes mentionnés. En concertation avec d'autres collectivités publiques romandes, le sigle « **LGBTIQ** » a été retenu ici, qui présente l'avantage d'être exhaustif tout en restant relativement concis. Il renvoie aux termes « lesbiennes » (femmes attirées par d'autres femmes), « gays » (hommes attirés par d'autres hommes), « bisexuelle-s » (personnes attirées par plus d'un genre), « trans », « intersexes » et finalement « en questionnement » ou « queers » (terme désignant les identités de genre non binaires mais utilisé également comme terme parapluie regroupant l'ensemble des orientations sexuelles ou affectives non hétérosexuelles et des identités de genre non cisgenres). Cette lettre recouvre ainsi notamment les personnes asexuelles.

Le terme « **familles arc-en-ciel** » désigne toute famille dont au moins un des deux parents est LGBTIQ.

Enfin, on parle de « **LGBTIQ-phobies** » pour désigner les diverses manifestations de rejet, de mépris ou de haine envers des personnes qui sont fondées sur leur orientation sexuelle ou affective ou sur leur identité de genre, réelles ou supposées.

ANNEXE 2 : objets parlementaires

- [Motion 21.217](#) : *Pour une interdiction de toutes les pratiques visant à modifier l'orientation sexuelle ou l'identité de genre dans le Canton de Neuchâtel, du 3 novembre 2021.*
Acceptée par votre Autorité par 88 voix contre 4 le 26 janvier 2022. Le Conseil d'État a donné suite aux demandes qui y sont formulées et soumis un [rapport](#) à votre Autorité le 1^{er} février 2023.
- [Interpellation 23.109](#) : *Accueil des réfugié-e-s LGBTIQ+ : le Canton de Neuchâtel va-t-il revoir sa copie ?, du 16 janvier 2023.*
Réponse orale de Mme Florence Nater le 24 mai 2023, dans laquelle il a été exposé que la problématique relève avant tout de la Confédération mais que le SMIG peut s'appuyer sur GSN pour toute problématique éventuelle.
- [Question 23.304](#) : *Accès aux soins pour les personnes LGBTIQ+ : quelle situation à Neuchâtel ?, du 16 janvier 2023.*
Réponse orale de M. Laurent Kurth le 25 janvier 2023, dans laquelle il a été exposé qu'il avait été donné un mandat à GSN en matière de santé psychique, et que les demandes formulées dans cette question seraient traitées plus avant dans le présent rapport.
- [Question 23.305](#) : *Chirurgie d'assignation : quelle situation dans le canton ?, du 16 janvier 2023.*
Réponse orale de M. Laurent Kurth le 25 janvier 2023, dans laquelle il a été expliqué que de telles interventions n'étaient pas pratiquées dans le canton.
- [Recommandation 23.110](#) : *Pour un accès à des toilettes libérées du genre dans tous les bâtiments du patrimoine immobilier de l'État de Neuchâtel, du 16 janvier 2023.*
Réponse écrite du Conseil d'État le 17 janvier 2024, dans laquelle il est indiqué que la signalétique et l'équipement d'une bonne part des WC dans les bâtiments à usage public seront adaptés, sans toutefois supprimer partout les distinctions de genre.
- [Interpellation 23.124](#) : *Déploiement des toilettes non genrées dans les établissements publics, du 26 janvier 2023.*
Réponse écrite du Conseil d'État le 17 mai 2023, dans laquelle il est exposé que le Conseil d'État estime que la situation actuelle permet déjà aux établissements publics de déployer des toilettes non genrées et qu'il n'y a pas lieu de légiférer.

ANNEXE 3 : Rapport sur l'enquête « situation des personnes LGBTIQ dans le Canton de Neuchâtel »