

Décembre
December

2010

République Démocratique du Congo: Proposition de Loi
Relative aux Pratiques Sexuelles Contre Nature et
Violations des Droits Humains

Democratic Republic of Congo: The Bill Concerning
Sexual Practices Against Nature and Violations of Human
Rights



INTERNATIONAL
COMMISSION
OF JURISTS

Analyse française
English Analysis

1. Introduction

En octobre 2010, le député Evariste Ejiba Yamapia a présenté devant l'Assemblée nationale de la République Démocratique du Congo une proposition de loi intitulée « Proposition de loi relative aux pratiques sexuelles contre nature ». L'exposé des motifs de la proposition mentionne qu'il est nécessaire de réviser le code pénal congolais afin de criminaliser « les pratiques sexuelles contre nature », qui sont définies dans la proposition de loi comme la zoophilie et l'homosexualité. L'homosexualité est décrite comme « une menace à la famille » et « une abomination ». Le texte de la proposition contient plusieurs articles criminalisant « les relations homosexuelles » ainsi que la zoophilie, et rendant illégales toutes formes de promotion, défense ou expression publique relatives aux « relations sexuelles contre nature ».

La Commission Internationale de Juristes est convaincue que, si elle venait à être adoptée, cette loi violerait les obligations de la République Démocratique du Congo tirées des traités relatifs au droit international des droits de l'homme auxquels le pays est partie, ainsi que sa propre Constitution. La proposition représente une menace grave non seulement pour les individu(e)s homosexuel(le)s sur le territoire de la République Démocratique du Congo, mais aussi pour les organisations de la société civile et défenseurs des droits de l'homme travaillant dans de nombreux domaines.

Ce mémorandum analyse les engagements internationaux et nationaux juridiquement contraignants de la République Démocratique du Congo qui seraient sapés par cette loi. En résumé, l'analyse conclut :

- La proposition de loi contrevient au principe d'universalité consacré dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) et la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (Charte Africaine). Selon l'article 1^{er} de la DUDH, « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. ». Cette même disposition se retrouve à l'article 11 de la Constitution de la République Démocratique du Congo.
- La criminalisation des « relations homosexuelles » viole les garanties de non-discrimination, de droit à la vie privée et d'égalité devant la loi prévues aux articles 2, 17 et 26 du Pacte International relatifs aux Droits Civiles et Politiques (PIDCP), et aux articles 2 et 3 de la Charte Africaine. Ces principes sont aussi reflétés aux articles 2, 7 et 12 de la DUDH. L'arrestation et la détention sur base d'une relation homosexuelle consentie sont également arbitraires, en violation de l'article 9 du PIDCP et de l'article 6 de la Charte Africaine. Ce principe est également reflété dans l'article 9 de la DUDH. La Constitution de la République Démocratique du Congo garantit aussi l'égalité (article 12), la non-discrimination (article 13) et le droit à la vie privée (article 31).
- La criminalisation de toute association « promouvant » ou « défendant » « des rapports sexuels contre nature » ainsi que l'interdiction de toutes publications, affiches, pamphlets et films « susceptibles de susciter ou encourager des pratiques sexuelles contre nature » empêchent l'exercice

des droits à la liberté d'association et d'expression, tels que prévus aux articles 19 et 22 du PIDCP et aux articles 9 et 10 de la Charte Africaine. Ce principe est aussi consacré aux articles 19 et 20 de la DUDH. Les articles 23, 24 et 37 de la Constitution de la République Démocratique du Congo protègent également les droits à la liberté d'expression, d'information et d'association.

2. Les Droits de l'Homme sont Universels

La proposition de loi accorde à une catégorie d'êtres humains un traitement distinct et discriminatoire. Bien que l'homosexualité ne soit pas définie dans la proposition ni dans l'exposé des motifs, il semble que la proposition a pour but de criminaliser à la fois *le statut* et *le comportement*. L'article 2 définit « les pratiques sexuelles contre nature » comme « la zoophilie » et « l'homosexualité ». Non seulement être gay ou lesbienne – « homosexualité (lesbianisme) » selon les termes de la proposition – est défini exclusivement en termes d'activité sexuelle, mais cette activité sexuelle en elle-même est illégale. Etre homosexuel(le) signifie concrètement faire partie d'une classe criminelle. La proposition de loi criminalise donc les gens sur le fondement d'un aspect fondamental de leur identité.

Toutes les personnes gays, lesbiennes ou bisexuelles – peu importe qu'elles se soient en fait engagées dans une activité sexuelle avec un partenaire de même sexe – sont sujettes à discrimination en vertu de la loi proposée. Ceci contrevient au principe d'universalité, tel que reflété dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, la Charte Africaine, le PIDCP, et de nombreux autres instruments internationaux et régionaux. L'article 2 du PIDCP, auquel la République Démocratique du Congo a adhéré en 1976, exige des Etats « de respecter et de garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte ».

La Charte Africaine, que la République Démocratique du Congo a ratifiée en 1987, accorde des droits à tous sans distinction. La formulation que « toute personne » ou « tout individu » a droit aux droits prévus par la Charte est répétée aux articles 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 15, 16 et 17. L'article 4 garantit à « tout être humain » le droit au respect de sa vie ; l'article 8 prévoit que « nul » ne peut être l'objet de restrictions de sa liberté de conscience ; et l'article 13 prévoit que « tous les citoyens » ont le droit de participer à la vie publique.

Les articles 11, 12 et 16 de la Constitution de la République Démocratique du Congo garantissent l'universalité des droits de l'homme et soulignent que tous les êtres humains sont égaux devant la loi et qu'ils ont le droit à la protection égale des lois. De plus, l'article 215 de la Constitution prévoit que les traités internationaux dûment ratifiés acquièrent, dès leur publication au Journal officiel, une force contraignante qui supplante les lois nationales en cas de conflit entre ces deux normes.¹ Ainsi toute loi nationale doit être appliquée sans entrer en conflit avec les obligations de la RDC

¹ Constitution de la République Démocratique du Congo, entrée en force le 18 février 2006. L'art.215 prévoit: "Les traités et accords internationaux régulièrement conclus ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie."

résultant des traités, y compris les obligations émanant du PIDCP et de la Charte Africaine.

Le principe d'universalité a été récemment souligné par Monseigneur l'Archevêque Emérite Desmond Tutu. Dans un message vidéo aux Nations Unies à Genève, il a affirmé : « Lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres – ils sont nos fils et filles, nos famille et amis, nos collègues. Ils sont des membres égaux de la famille humaine dont vous avez juré de faire respecter les droits. ».²

Comme reconnu par l'Archevêque Tutu, les droits de l'homme s'appliquent à tout individu simplement par qu'il ou elle est né(e) humain(e). Ceci signifie que les êtres humains de toute orientation sexuelle et de toute identité de genre ont droit à la jouissance totale de tous les droits de l'homme. La Déclaration et le Programme d'Action de Vienne, acceptés par tous les Etats y compris la République Démocratique du Congo en 1993, affirment : « Les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont inhérents à tous les êtres humains; leur promotion et leur protection incombent au premier chef aux gouvernements. ».³ Le principe d'universalité garantit les droits de l'homme spécifiques à la vie privée, la non-discrimination, la liberté de ne pas être arrêté et détenu arbitrairement et la liberté d'expression. Ces droits sont ceux que la loi proposée mettrait en danger, si elle venait à être promulguée, et violerait directement, si appliquée.

3. Le Droit de ne pas être soumis à Discrimination

L'article 174h1 de la proposition de loi prévoit : « Sera puni de trois à cinq ans de servitude pénale et d'une amende de cinq cent mille franc congolais, quiconque aura eu des relations homosexuelles. ». Cette disposition violerait le droit internationalement garanti de ne pas subir de discrimination. Il existe des interdictions fortes contre la discrimination dans le droit international et constitutionnel. Par exemple :

- Selon l'article 26 du PIDCP, la République Démocratique du Congo doit garantir « à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. ».
- Selon l'article 2 de la Charte Africaine, « Toute personne a droit à la jouissance des droits et libertés reconnus et garantis dans la présente Charte sans distinction aucune, notamment de race, d'ethnie, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. »
- Selon l'article 2 du Pacte International relatif aux Droits Economiques Sociaux et Culturels (PIDESC), auquel la République Démocratique du Congo a adhéré en 1976, « Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans

² Message video par l'Archevêque Desmond Tutu, Genève, 17 septembre 2010, disponible sur www.arc-international.net. Traduction libre.

³ Déclaration et Programme d'action de Vienne, adoptés par la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, 25 juin 1993, Partie I, para. 1.

discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. ».

- L'article 13 de la Constitution de la République Démocratique du Congo interdit la discrimination fondée sur la religion, l'origine familiale, la condition sociale, la résidence, les convictions ou opinions politiques, l'appartenance à une race, une ethnie, une tribu ou une minorité culturelle et linguistique. La « condition sociale » est une catégorie large qui devrait être comprise comme incluant l'identité d'un individu, y compris son orientation sexuelle. L'article 13 interdit spécifiquement la discrimination en matière d'éducation, d'accès aux fonctions publiques ou d'aucune autre matière.

L'orientation sexuelle est protégée par le droit à la non-discrimination. Bien que les instruments cités ci-dessus ne contiennent pas « l'orientation sexuelle » parmi les catégories énumérées, ces catégories sont délibérément illustratives et non limitatives. Toutes les dispositions relatives à la non-discrimination finissent avec l'expression « ou tout autre statut ». L'utilisation de cette expression signifie que la liste de catégories est voulue ouverte. Cette expression a été interprétée à plusieurs reprises par des organes juridiques qui font autorité comme incluant l'orientation sexuelle.

Dans l'affaire *Zimbabwe Human Rights Forum c. Zimbabwe*, Communication 245/2002, la Commission Africaine a énoncé : « Conjointement avec l'égalité devant la loi et la protection égale de la loi, le principe de non-discrimination énoncé à l'article 2 de la Charte pose les bases pour la jouissance des tous les droits de l'homme... [L]'égalité et la non-discrimination 'sont centraux au mouvement des droits de l'homme.' Le but de ce principe est d'assurer l'égalité de traitement des individus sans distinction de nationalité, de sexe, de race ou d'origine ethnique, d'opinion politique, de religion ou de croyance, d'incapacité, d'âge ou d'orientation sexuelle. »⁴

Des décisions des organes de traités des Nations Unies interprétant des dispositions similaires relatives à la non-discrimination énoncent aussi clairement que la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle est interdite par le droit international et que, de plus, la criminalisation des comportements homosexuels est une forme interdite de discrimination.

Dans l'affaire de 1994 *Toonen c. Australie*, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, organe ayant compétence pour superviser le respect du PIDCP par les Etats parties, a considéré que les lois de Tasmanie criminalisant les comportements homosexuels violaient les dispositions relatives à la vie privée et à la non-discrimination du PIDCP. Le Comité des Droits de l'Homme a précisé que la référence au « sexe » faite par les articles 2 et 26 était considérée comme « incluant l'orientation sexuelle ».⁵ Des décisions ultérieures du Comité des Droits de l'Homme

⁴ 21^{ème} rapport d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Annexe III, EX.CL/322 (X), para. 169. Traduction libre.

⁵ Id. Para. 8.7. Article 17(1): « Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation. »

ont également considéré que la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle violait l'article 26.⁶ Depuis 1994, le Comité des Droits de l'Homme a, à plusieurs reprises, appelé les Etats à abroger les lois qui criminalisent les activités homosexuelles consenties.⁷

Le Comité des Nations Unies pour l'Elimination de la Discrimination à l'égard des Femmes, qui supervise la mise en œuvre de la Convention sur l'Elimination de toutes les Formes de Discrimination à l'égard des Femmes, ratifiée par la République Démocratique du Congo en 1986, a également fait part de son inquiétude au sujet des lois qui qualifient l'orientation sexuelle comme une infraction et a recommandé que les peines y relatives soient abolies.⁸ Dans ses récentes Observations Conclusives sur l'Ouganda, le Comité a noté « avec une vive préoccupation que le comportement homosexuel est criminalisée en Ouganda. . . Le Comité [a invité] l'État partie à dépénaliser les comportements homosexuels et à assurer une protection efficace contre la violence et la discrimination contre les femmes fondées sur leur orientation sexuelle et identité de genre. »⁹

Le Comité des Droits de l'Enfant Nations Unies, qui supervise le respect par les Etats parties des dispositions de la Convention sur les Droits de l'Enfant, ratifiée par la République Démocratique du Congo en 1990, a publié un Commentaire Général en 2003 expliquant que selon le prescrit de l'article 2 relatif à la non-discrimination, les fondements de la discrimination interdite incluent « l'orientation sexuelle des adolescents ».¹⁰ Plus récemment, le Comité des Droits Economiques, Sociaux et Culturels, qui supervise la mise en œuvre du PIDESC, a affirmé que « toute autre situation » reconnue au paragraphe 2 de l'article 2 comprend l'orientation sexuelle » et l'identité de genre.¹¹

Dans l'affaire *Salgueiro da Silva Mouta c. Portugal* en 1999, la Cour Européenne des Droits de l'Homme a conclu que le requérant avait subi une discrimination sur fondée sur son orientation sexuelle, « notion qui est couverte, à n'en pas douter, par l'article 14 de la Convention. La Cour rappelle à cet égard que la liste que renferme cette disposition revêt un caractère indicatif, et non limitatif, dont témoigne l'adverbe

⁶ *Edward Young c. Australie*, Communication No. 941/2000, UN Doc. CCPR/C/78/D/941/2000 (12 août 2003); *X c. Colombie*, Communication No. 1361/2005, UN Doc. CCPR/C/89/1361 (30 mars 2007). S'appuyant sur les articles 17 et 26 du Pacte, le Comité des droits de l'homme a exhorté le Kenya à abroger ses lois criminalisant l'homosexualité. CCPR/CO/83/KEN, 28 mars 2005, para. 27.

⁷ CCPR/CO/83/KEN, 28 mars 2005, para. 27 (Kenya); CCPR/C/BRB/CO/3, 11 mai 2007, para. 13 (La Barbade); CCPR/CO/76/EGY, 28 novembre 2002, para. 19 (Egypte); CCPR/C/79/Add.111, 28 juillet 1999, para. 16 (Roumanie); CCPR/C/79/Add.106, 18 avril 1999, para. 13 (Lesotho); CCPR/C/79/Add.104, 30 mars 1999, para. 20 (Chili); C/79/Add.85, 29 juillet 1997, para. 8 (Soudan).

⁸ Observations sur le Kirghizistan, A/54/38, 20 août 1999, para. 128. Le Comité a aussi appelé les Etats à adopter des lois protégeant contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Observations sur la Suède, A/56/38, 31 juillet 2001, para. 334; Observations sur l'Equateur, CEDAW/C/ECU/CO/7, 2 novembre 2008, para. 28. Dans ses Observations générales sur l'article 2 (non-discrimination), le Comité a reconnu l'entrecroisement de différentes formes de discrimination, affirmant, « La discrimination des femmes fondées sur le sexe et le genre est inextricablement lié à d'autres facteurs qui touchent les femmes, tels que la race, l'ethnie, le religion ou croyance, la santé, l'âge, la classe, la caste et l'orientation sexuelle et l'identité de genre. ». Recommandation générale No. 28, CEDAW/C/2010/47/GC.2, 19 octobre 2010, para. 18. Traduction libre.

⁹ Observations générales sur l'Ouganda CEDAW/C/UGA/CO/7, 22 octobre 2010, paras. 43-44.

¹⁰ CDE, Observation générale 4, para. 6, CRC/GC/2003/4, 1 juillet 2003.

¹¹ CDESC, Observation générale 20, para. 32, E/C.12/GC/20, 10 juin 2009.

« notamment » (en anglais « *any ground such as* »).¹² Le même terme « notamment » apparaît dans la liste des catégories protégées à l'article 2 de la Charte Africaine.

La Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme Navanethem Pillay a souligné de manière répétée que l'absence de discrimination est au cœur de la défense et de la promotion des droits de l'homme. Dans un discours à Genève en septembre 2010, elle a affirmé :

« Si nous avons tous le droit de jouir de l'ensemble des droits de l'homme et de la protection égale de la loi, alors, je crois, qu'il n'est jamais acceptable de priver certains individus de leurs droits, encore moins de leur imposer des sanctions criminelles, non pas parce qu'ils ont fait du mal à d'autres personnes ou constituent une menace au bien-être des autres, mais simplement parce qu'ils sont ce qu'ils sont, parce qu'ils sont nés avec une orientation sexuelle ou une identité de genre particulière. Priver ces individus de leurs droits c'est exclure délibérément toute une partie de la population de la protection du droit international des droits de l'homme. C'est, en résumé, une transgression des principes mêmes des droits de l'homme et de la non-discrimination. »¹³

4. Les Droits à la Vie Privée et à la Dignité

Autant les individus sont protégés contre la discrimination fondée sur leur orientation sexuelle, autant l'activité sexuelle entre adultes consentants est protégée contre les interférences grâce aux droits à la vie privée et à la dignité. Promulguer et mettre en œuvre la loi proposée violerait donc ces droits.

- L'article 17 du PIDCP prévoit: « Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation. ».
- L'article 5 de la Charte Africaine prévoit: « Tout individu a droit au respect de la dignité inhérente à la personne humaine et à la reconnaissance de sa personnalité juridique. ».
- L'article 31 de la Constitution de la République Démocratique du Congo protège particulièrement le droit à la vie privée. Toute limitation de ce droit doit être prévue par la loi.
- L'article 11 de la Constitution prévoit: « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits ».

La vie privée a à la fois une portée spatiale – la maison, y compris la chambre à coucher – et décisionnelle, reflétée par les choix relatifs aux aspects intimes de la vie privée. La Cour Suprême des Etats Unis explique dans l'affaire *Lawrence c. Texas* : « la liberté s'étend au-delà des limites spatiales. La liberté implique une autonomie de soi-même qui inclut la liberté de pensée, de croyance, d'expression et une certaine

¹² Jugement du 21 décembre 1999, Affaire *Salgueiro da Silva Mouta c. Portugal*, Requête N° 33290/96, para. 28.

¹³ Discours de Navanethem Pillay, Evénement parallèle « Ending Violence and Criminal Sanctions Based on Sexual Orientation and Gender Identity », Genève, 17 septembre 2010, disponible à www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10367&LangID=e. Traduction libre.

conduite intime ». ¹⁴ D'après la Cour Suprême, la sphère décisionnelle de la vie privée implique « les choix les plus intimes et personnels qu'une personne peut prendre dans sa vie, choix essentiels de la dignité et de l'autonomie personnelles. » ¹⁵

Les lois qui criminalisent l'activité homosexuelle viole les droits à la vie privée et à la dignité. Dès 1981, la Cour Européenne a considéré que de telles lois violaient les dispositions de la Convention Européenne relatives à la vie privée. Dans *Dudgeon c. Royaume Uni*, la Cour Européenne a tranché que les lois criminalisant les actes sexuels entre hommes adultes consentants constituaient « une atteinte injustifiée à son droit au respect de sa vie privée » et ainsi violait l'article 8 de la Convention Européenne. ¹⁶ La Cour Européenne réaffirme constamment cette décision. ¹⁷

En 1994, en décidant que le code pénal de Tasmanie ne respectait pas les obligations de l'Australie en vertu du PIDCP, le Comité des Droits de l'Homme a remarqué qu'« il est incontestable que la sexualité consensuelle des adultes, en privé, est couverte par la notion de "vie privée" ». ¹⁸

La dignité, reconnue dans de nombreuses constitutions ainsi que dans la Charte Africaine et liée à la vie privée, est également importante pour la protection de la sexualité consensuelle privée des adultes. Ainsi dans l'affaire de 1998 *National Coalition for Gay and Lesbian Equality v. Minister of Justice et al.*, la Cour Constitutionnelle d'Afrique du Sud, s'appuyant sur les garanties internationales de la vie privée et de la non-discrimination, ainsi que sur les valeurs constitutionnelles de dignité et d'égalité, a déclaré que « la protection constitutionnelle de la dignité exige que nous reconnaissons la valeur de tous les individus en tant que membres de notre société ». La Cour conclut ensuite :

« Tout comme l'apartheid rendait risquées les vies des couples de différents groupes raciaux de manière constante, l'infraction de sodomie crée une insécurité et une vulnérabilité dans la vie quotidienne des hommes homosexuels. Il n'y a pas de doute que l'existence d'une loi qui punit une forme d'expression sexuelle pour les hommes homosexuels dégrade et dévalue ces hommes dans notre société tout entière. C'est, en tant que telle, une invasion palpable de leur dignité et une violation de l'article 10 de la Constitution. » ¹⁹

De manière similaire, la Haute Cour de Delhi à New Delhi a récemment décidé qu'une disposition du code pénal indien qui criminalisait le comportement homosexuel était incompatible avec le droit à vivre en dignité et le droit à la vie

¹⁴ *Lawrence v. Texas*, 539 U.S. 558, 562, 26 juin 2003 (concluant que la législation du Texas relative à la sodomie violait la protection de la vie privée du 14^{ème} Amendement). Traduction libre.

¹⁵ 539 U.S. at 574.

¹⁶ Para. 63, *Dudgeon c. Royaume Uni*, Requête N° 7525/76, Jugement du 23 septembre 1981. L'article 8 prévoit: « Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance. »

¹⁷ Voir *Norris c. Irlande*, Requête N°10581/83, Jugement du 26 octobre 1988; *Modinos c. Chypres*, Requête N° 15070/89, jugement du 22 avril 1993.

¹⁸ Para 8.2, *Toonen c. Australie*, Communication No. 488/1992, U.N. Doc. CCPR/C/50/488/1992.

¹⁹ *National Coalition for Gay and Lesbian Equality and the South African Human Rights Commission v. Minister of Justice et al.*, Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud, Affaire CCT 11/98, 9 octobre 1998, para. 28. Traduction libre.

privée, chacun étant protégé par la Constitution.²⁰ Dans *Lawrence v. Texas*, la Cour Suprême des Etats Unis a invalidé la législation texane relative à la sodomie, considérant que « les requérants ont le droit au respect de leurs vies privées. L'Etat ne peut pas avilir leur existence ou contrôler leur destin en rendant leur conduite sexuelle privée un crime. (...) C'est une promesse de la Constitution qu'il existe un domaine de liberté personnelle dans lequel le gouvernement ne peut entrer ».²¹

Même l'Eglise catholique a reconnu que criminaliser le comportement homosexuel consensuel est contraire à la dignité humaine. Le 10 décembre 2009, à l'Assemblée Générale des Nations Unies, un représentant du Saint Siège a fait la déclaration suivante : « Le Saint Siège s'oppose à toutes les formes de violences et de discriminations injustes contre les homosexuels, incluant les législations discriminatoires qui s'attaquent à la dignité inhérente de la personne humaine ».²²

5. Le Droit de ne pas être Détenu Arbitrairement

Arrêter ou détenir une personne en vertu de la loi proposée violerait les obligations juridiques internationales de la République Démocratique du Congo. L'arrestation ou la détention sur le fondement de l'orientation sexuelle constitue une privation arbitraire de liberté. L'article 6 de la Charte Africaine prévoit : « Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut être privé de sa liberté sauf pour des motifs et dans des conditions préalablement déterminées par la loi; en particulier nul ne peut être arrêté ou détenu arbitrairement ». L'article 9 du PIDCP et l'article 9 de la DUDH garantissent aussi le droit de ne pas être arrêté et détenu arbitrairement. L'article 17 de la Constitution de la République Démocratique du Congo contient les mêmes garanties. A plusieurs occasions, le Groupe de travail des Nations Unies sur la détention arbitraire a expliqué que la détention et la poursuite d'individu « en raison de leur homosexualité » sont arbitraires par cela viole les garanties du PIDCP relatives à l'égalité des citoyens devant la loi et le droit à une égale protection de la loi contre toute discrimination, notamment fondée sur le sexe ».²³

La loi proposée, en plus d'être discriminatoire et donc arbitraire, est également problématique car très vague. Les relations homosexuelles ne sont pas définies. Vraisemblablement les termes « relations homosexuelles » couvrent tout contact sexuel entre individus de même sexe, mais le terme « relations » est très large. Un baiser entre deux femmes ou deux hommes se tenant par la main pourrait rentrer dans la définition de « relations homosexuelles ». Le droit international des droits de l'homme et le droit constitutionnel national protègent, tous les deux, contre les

²⁰ *Naz Foundation v Government of NCT of Delhi and Others*, Haute Cour de Delhi à New Delhi, WP(c) No. 7455/2001, 2 juillet 2009 para. 48.

²¹ *Lawrence v. Texas*, U.S. Supreme Court, 539 U.S. 558, 578, 2003.

²² Déclaration du Révérend Philip J. Bené, J.C.D., attaché juridique auprès de la Mission permanente d'observation du Saint-Siège auprès de l'Office des Nations Unies. Voir Human Rights Watch, "UN: Landmark Meeting Denounces Rights Abuses Based on Sexual Orientation, Gender Identity," 11 décembre 2009.

²³ Rapport du Groupe de travail sur la détention arbitraire, E/CN.4/2004/3, 15 décembre 2003, para. 73; voir aussi Groupe de travail sur la détention arbitraire, Opinion No. 7/2002 (Egypte), para. 27, UN Doc. E/CN.4/2003/8/Add.1; Opinion No. 22/2006 (Cameroun), para. 19, UN Doc. A/HRC/4/40/Add.1.

privations de liberté qui ne sont pas prévues par la loi.²⁴ Cette condition est à la fois procédurale et substantive. En substance, cela signifie que la loi doit pouvoir être comprise, afin qu'une personne puisse s'y conformer. Une loi vague est en elle-même arbitraire.

6. Les Droits à la Liberté d'Expression et à la Liberté d'Association

Les restrictions de la proposition de loi sur la liberté d'expression et la liberté d'association ne sont pas conformes au droit international des droits de l'homme et les normes constitutionnelles nationales. D'abord, la proposition de loi contient des termes vagues et non définis, allant ainsi à l'encontre du principe de prévisibilité. Ensuite, la proposition criminalise une activité expressive qui est protégée tant par le droit national que par le droit international.

L'article 174h2 de la proposition de loi criminaliserait la création, le financement, l'initiation ou l'implantation d'une association qui promeut les relations sexuelles contre nature. Ceci limite directement le droit à la liberté d'association tel que garanti en droit international. L'article 174h3 interdit « toute publication, affiches, pamphlets, film mettant en exergue, ou susceptibles de susciter ou encourager des pratiques sexuelles contre nature ». Cette disposition semble couvrir un vaste domaine d'activités, incluant les discours et autres formes d'expression relatifs aux individus LGBT, l'éducation à la sexualité, et le travail des défenseurs des droits de l'homme et des organisations de la société civile. Par exemple, une campagne de sensibilisation au VIH/SIDA orientée vers les hommes ayant des relations sexuelles avec d'autres hommes pourrait être illégales en vertu de la loi proposée. Un conseiller psychologique ayant soutenu un client risquerait d'être poursuivi en vertu de cette loi.

La liberté d'association et la liberté d'expression, comprenant le droit de recevoir et de transmettre une information, sont protégées par les instruments internationaux auxquels la République Démocratique du Congo est partie ainsi que par la Constitution.

- L'article 19 du PIDCP prévoit : « Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix. ».
- L'article 22(1) du PIDCP prévoit: « Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts. ».
- L'article 9 de la Charte Africaine prévoit: « Toute personne a droit à l'information » et « Toute personne a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions dans le cadre des lois et règlements. »
- L'article 10 de la Charte Africaine prévoit: « Toute personne a le droit de constituer librement des associations avec d'autres, sous réserve de se conformer aux règles édictées par la loi. ».
- L'article 23 de la Constitution de la République Démocratique du Congo garantit la liberté d'expression, qui inclut la liberté d'exprimer ses

²⁴ L'article 17 de la Constitution de la République Démocratique du Congo prévoit: "Nul ne peut être poursuivi, arrêté, détenu ou condamné qu'en vertu de la loi et dans les formes qu'elle prescrit."

opinions ou convictions, notamment par des mots, des écrits et des images.

- L'article 37 de la Constitution de la République Démocratique du Congo garantit la liberté d'association.

La Commission Africaine a affirmé que le droit à la liberté d'expression est « un droit fondamental et vital pour l'épanouissement de la personne et de sa conscience politique, ainsi que pour sa participation à la direction des affaires politiques de son pays. ».²⁵ La Déclaration de Principes sur la Liberté d'Expression en Afrique, adoptée par la Commission Africaine en 2002, réaffirme « l'importance cruciale de la liberté d'expression en tant que droit humain individuel, pierre angulaire de la démocratie et aussi en tant que moyen pour garantir le respect de tous les droits humains et libertés fondamentales de l'homme ».²⁶

Bien que la Constitution de la République Démocratique du Congo et le PIDCP prévoient, à l'unisson que la liberté d'expression peut être limitée pour certains buts, y compris l'ordre public et la morale, la loi proposée ne peut être justifiée en tant que limitation acceptable d'après le droit international. La Déclaration de Principes sur la Liberté d'Expression en Afrique prévoit que toute restriction doit « servir un objectif légitime et être nécessaire dans une société démocratique ». Dans l'affaire *Article 19 c. Etat d'Erythrée*, la Commission Africaine a rejeté l'argument de l'Erythrée que sa restriction de l'article 9 était prévue par le droit national. La Commission a interprété « les soi-disant dispositions de récupération comme une référence au droit international, ce qui signifie que seules les restrictions des droits conformes à la Charte et aux obligations internationales des Etats parties, doivent être promulguées par les autorités nationales compétentes. Le caractère licite des actions de l'Erythrée doit donc être examiné par rapport à la Charte et aux autres normes du droit international, plutôt que par la référence à ses seules lois internes. ».²⁷

De la même manière, les restrictions de la loi proposée sur la liberté d'expression sont incompatibles avec le droit international et ne peuvent être justifiées comme une limitation acceptable. La restriction est incompatible avec le droit international car elle revient à une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Plusieurs experts mandatés par le Conseil des Droits de l'Homme des Nations Unies sous le système des Procédures spéciales, ont clairement exprimé que le droit à la liberté d'opinion et d'expression est un droit dont tout le monde dispose, indépendamment de l'orientation sexuelle et l'identité de genre. La Rapporteuse Spéciale du Secrétaire Général des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, Hina Jilani, dans un commentaire sur le projet de loi au Nigeria qui prévoyait des sanctions pour le soutien public ou les associations défendant les droits des homosexuel(le)s a déclaré : « En particulier, de sérieuses inquiétudes sont exprimées par rapport à la restriction qu'une telle loi imposerait sur les libertés d'expression et d'association des défenseurs des droits de l'homme et des membres de la société civile, lorsque ceux-ci

25 Communication 141/94, *Civil Liberties Organisation c. Nigeria*, AHG/222 (XXXVI) Annexe V, para. 36.

26 Déclaration de Principes sur la Liberté d'Expression en Afrique, Commission Africaine des Droits de l'Homme & des Peuples, 3ème Session, 17-23 octobre, 2002.

27 *Communication 275/2003, Article 19 c. Etat d'Erythrée*, EX.CL/364 (XI), Annexe II, para. 91-92.

défendraient les droits des homosexuel(le)s ».²⁸ Dans son rapport sur sa visite en Colombie, le Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Ambeyi Ligabo, a écrit que « tous les citoyens, peu importe, inter alia, leur orientation sexuelle, ont le droit de s'exprimer et de rechercher, recevoir et transmettre une information. ».²⁹

La loi proposée menace non seulement les individus homosexuel(le)s mais également le travail des défenseurs des droits de l'homme. La Déclaration de l'ONU sur les défenseurs des droits de l'homme prévoit que les défenseurs des droits de l'homme ont le droit de former des associations et des organisations non gouvernementales, d'avoir des réunions pacifiques et de rechercher, obtenir et recevoir des informations relatives aux droits de l'homme. La Résolution de la Commission Africaine sur la protection des défenseurs des droits de l'Homme en Afrique appelle les Etats Membres à promouvoir et à donner plein effet à cette Déclaration.

Lorsqu'une proposition similaire a été déposée en Ouganda en 2009, la Rapporteuse Spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, Margaret Sekaggya, et le Rapporteur Spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Frank La Rue, ont prévenu que cela « empêcherait de manière injustifiée l'exercice du droit aux libertés d'opinion et d'expression, de réunion pacifique et d'association, en interdisant la publication et dissémination de matériels sur l'homosexualité, ainsi qu'en finançant et soutenant de telles activités ».³⁰

7. Le Droit à la Santé

Le droit à la santé est garanti par le droit international et national.

- L'article 12 du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit : « Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre. ».
- L'article 16 de la Charte Africaine prévoit de manière similaire : « Toute personne a le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre. ».
- L'article 47 de la Constitution de la République Démocratique du Congo garantit le droit à la santé.

²⁸ *Rapport de la Rapporteuse spéciale du secrétaire général sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, Hina Jilani, Addendum: Résumé des affaires transmises aux gouvernements et réponses reçues*, U.N. Doc. A/HRC/4/37/Add.1, 27 March 2007, para. 511. Traduction libre.

²⁹ *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Ambeyi Ligabo – Addendum Mission en Colombie*, UN Doc. E/CN.4/2005/64/Add.3, du 26 novembre 2004, paras. 75 et 76. Traduction libre. Voir aussi *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, Abid Hussain, présenté conformément à la résolution 2000/38 de la Commission*, UN Doc. E/CN.4/2001/64, du 13 février 2001, para. 176 (transmettant un appel urgent au Koweït où trois individus ont été condamnés à des peines de prison pour des écrits « censés "porter atteinte à la religion et à la morale" du fait qu'ils évoquaient le lesbianisme. »). Pour d'autres exemples, voir *Sexual Orientation and Gender Identity in Human Rights Law: References to Jurisprudence and Doctrine of the United Nations Human Rights System* (CIJ 2007).

³⁰ Les experts sur les défenseurs des droits de l'homme et sur la liberté d'expression demandent à l'Ouganda de renoncer à une loi anti-homosexuels, Communiqué de presse, 1er mars 2010. Traduction libre.

Si la proposition de loi est adoptée, elle violerait le droit à la santé. Le Comité des Droits Economiques, Sociaux et Culturels, dans son Observation générale 14, explique que le Pacte proscrit « toute discrimination dans l'accès aux soins de santé et aux éléments déterminants de la santé » sur de nombreux fondements, y compris « l'orientation sexuelle ».³¹

L'ONUSIDA et d'autres agences et experts des Nations Unies ont largement reconnu que les lois criminalisant le comportement sexuel ont un impact sur la santé en empêchant les individus de rechercher les services de santé nécessaires à cause de la honte, de la stigmatisation et de la peur de la sanction pénale. En 2010, le Rapporteur Spécial sur le droit de toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint a publié un rapport au Conseil des Droits de l'Homme affirmant :

« La crainte du jugement et de la sanction peut dissuader ceux qui sont engagés dans une activité homosexuelle consensuelle de la recherche et à l'accès aux services de santé. . . Lorsque les patients peuvent se rendre coupable d'une infraction pénale, en s'engageant dans une activité homosexuelle consensuelle, ceci a le potentiel de compromettre les obligations de confidentialité qui se posent dans le cadre de la relation médecin-patient, car les professionnels de santé peuvent être requis par la loi de divulguer les détails de l'interaction avec le patient. »³²

Michael Sidibé, Directeur d'ONUSIDA, a récemment déclaré:

« Je peux vous assurer que l'ONUSIDA va s'opposer résolument à la discrimination contre les hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes, ou à des projets de lois dont le but est d'attiser la haine, tel que cela est le cas en Ouganda. Soyons clairs, la criminalisation de l'homosexualité est une attaque contre toute la réponse du sida. Il viole les principes des droits de l'homme sur lesquels l'ONUSIDA, et même les Nations Unies, ont été fondée. »³³

En outre, en forçant les gens à cacher leur orientation sexuelle, la proposition de loi encouragerait les hommes ayant des rapports sexuels avec des hommes à se marier ou à avoir des relations sexuelles avec des femmes, et les femmes qui ont des rapports sexuels avec des femmes à se marier ou avoir des relations sexuelles avec des hommes.³⁴ Si les gens ne sont pas au courant des pratiques sexuelles sans risque et ne connaissent pas le comportement sexuel de leurs partenaires, ceci pourrait avoir des conséquences dévastatrices pour la santé publique générale.

³¹ CDESC. Observation générale N° 14 (le droit au meilleur état de santé susceptible d'être atteint), UN Doc. E/C.12/2000/4.

³² Rapport du Rapporteur spécial sur le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible, Anand Grover, 27 avril 2010, UN Doc. A/HRC/14/20, para. 18. Traduction libre.

³³ Michael Sidibé, Discours devant le Conseil de Coordination du Programme ONUSIDA, 8 décembre 2009, disponible en anglais à www.unaids.org. Traduction libre.

³⁴ Voir *Criminalizing Identities: Rights Abuses in Cameroon based on Sexual Orientation and Gender Identity* (Human Rights Watch, IGLHRC, ADEFHO, Alternatives-Cameroun), septembre 2010, 47 (décrivant les relations hétérosexuelles de lesbiennes et gays).

8. Conclusion

La CIJ estime que, si elle venait à être adoptée, la loi proposée constituerait une grave menace pour la vie des personnes LGBT congolaises ainsi que pour la société civile congolaise en général. Cela porterait gravement atteinte à l'engagement de la République Démocratique du Congo aux normes universelles des droits de l'homme.

La loi proposée contient également des dispositions qui sont inconstitutionnelles en vertu du droit interne. En soumettant un individu sur le territoire de la République Démocratique du Congo à l'arrestation et l'emprisonnement sur la base de son orientation sexuelle, la proposition de loi violerait les droits à l'universalité, la non-discrimination, et la vie privée, droits qui sont contenus dans les traités internationaux auxquels la République Démocratique République du Congo est partie. En imposant des sanctions pénales à l'encontre les associations qui « promeuvent ou défendent des relations sexuelles contre nature », la proposition de loi irait à l'encontre des garanties internationales de liberté d'expression et d'association. La Constitution de la République Démocratique du Congo contient ces mêmes garanties.

Pour ces raisons, la CIJ recommande respectueusement que l'Assemblée Nationale de la République Démocratique du Congo rejette la proposition de loi.

1. Introduction

In October 2010, Member of Parliament Evariste Ejiba Yamapia introduced in the National Assembly of the Democratic Republic of Congo a bill entitled “Law Concerning Sexual Practices Against Nature.” The accompanying Explanatory Memorandum provides that it is necessary to revise the Congolese Penal Code to criminalise “sexual practices against nature”, which are defined in the bill as zoophilia and homosexuality. Homosexuality is described as “a threat to the family” and an “abomination.” The text of the proposed law contains several articles criminalizing “homosexual relations” as well as zoophilia, and outlawing all forms of advocacy or public expression related to “sexual relations against nature.”

The International Commission of Jurists believes that this bill would violate the Democratic Republic of Congo’s obligations under international human rights treaties to which it is a party as well as its own Constitution. It represents a grave threat not only to lesbian and gay individuals within the Democratic Republic of Congo, but also to civil society organisations and human rights defenders working on a range of issues.

This memorandum analyzes the international and domestic legally-binding commitments of the Democratic Republic of Congo that would be undermined by this bill. In brief, they are as follows:

- The Proposed Law undermines the principle of universality enshrined in the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) and the African Charter on Human and People’s Rights (African Charter). As expressed in Article 1 of the UDHR, “All human beings are born free and equal in dignity and rights.” This same language is found in Article 11 of the Constitution of the Democratic Republic of Congo.
- The criminalization of “homosexual relations” violates guarantees of non-discrimination, privacy and equality before the law provided for in Articles 2, 17 and 26 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), and Articles 2 and 3 of the African Charter. These principles are also reflected in articles 2, 7 and 12 of the UDHR. Arrest and detention on the grounds of consensual same sex conduct is also arbitrary, in violation Article 9 of the ICCPR, and Article 6 of the African Charter. This principle is also reflected in article 9 of the UDHR. The Constitution of the Democratic Republic of Congo also guarantees equality (Article 12), non-discrimination (Article 13), and privacy (Article 31).
- The criminalization of associations that “promote” or “defend” “sexual relations against nature” as well as the prohibition on publications, posters, pamphlets and films that are “likely to arouse or encourage sexual practices against nature” impedes the exercise of the rights of freedom of association and freedom of expression, as provided by Articles 19 and 22 of the ICCPR and Articles 9 and 10 of the African Charter. This principle

is also reflected in Articles 19 and 20 of the UDHR. Articles 23, 24 and 37 of the Constitution of the Democratic Republic of Congo also protects the rights to freedom of expression, information, and association.

2. Human Rights are Universal

The Proposed Law carves out a category of human beings for separate and discriminatory treatment. Although homosexuality is not defined in the proposed law or the explanatory memorandum, it appears that the Proposed Law is intended to criminalise both *status* and *conduct*. In Article 2, “sexual practices against nature” are defined as “zoophilia” and “homosexuality.” Not only is being gay or lesbian – “homosexual” in the words of the Proposed Law – defined exclusively in terms of sexual activity, that sexual activity is itself illegal. Being homosexual effectively means being a member of a criminal class. The Proposed Law thus criminalizes people on the basis of a fundamental aspect of their identity.

All people who are gay or lesbian or bisexual – regardless of whether they are actually engaging in sexual activity with same-sex partners – are subject to discrimination under the Proposed Law. This contravenes the principle of universality, as reflected in the Universal Declaration of Human Rights, the African Charter, the ICCPR, and many other international and regional instruments. Article 2 of the ICCPR, to which the Democratic Republic of Congo acceded in 1976, requires States to “respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant.”

The African Charter, which the Democratic Republic of Congo ratified in 1987, grants rights to everyone without distinction. The formulation that “every individual” is entitled to the rights in the Charter is repeated in Articles 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 15, 16, and 17. Article 4 guarantees to “every human being” the right to respect for life; Article 8 provides that the freedom of conscience of “no one” may be restricted; and Article 13 provides for the rights of “every citizen” to participate in public life.

Articles 11, 12 and 16 of the Constitution of the Democratic Republic of Congo guarantee the universality of human rights and stress that all human beings are equal before the law and that they are entitled to equal protection of the laws. Furthermore, Article 215 of the Constitution provides that duly ratified international treaties acquire, upon their publication in the *Journal Officiel*, a binding force that supersedes domestic laws should any conflict arise between them.³⁵ Thus all domestic laws must be given effect in a manner that does not conflict with the DRC’s treaty obligations, including those arising under the ICCPR and the ACHPR.

The principle of universality was recently emphasized by His Grace Archbishop Emeritus Desmond Tutu. Speaking in a video message at the United Nations in Geneva, he stated: “Lesbians, gays, bisexuals, transgender people – they are our sons

³⁵ Constitution of the Democratic Republic of Congo, entered into force on 18 February 2006. Art. 215 reads: “Les traités et accords internationaux régulièrement conclus ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie.”

and daughters, our family and friends, our colleagues and co-workers. They are equal members of the human family whose rights you have sworn to uphold.”³⁶

As the Archbishop Tutu recognized, human rights apply to everyone simply because they are born human. This means that human beings of all sexual orientations and gender identities are entitled to the full enjoyment of all human rights. As the Vienna Declaration and Programme of Action, agreed by all states including the Democratic Republic of Congo in 1993, states, “Human rights and fundamental freedoms are the birthright of all human beings; their protection and promotion is the first responsibility of Governments” (emphasis added).³⁷ The principle of universality guarantees the specific human rights of privacy, non-discrimination, freedom from arbitrary arrest and detention, and freedom of expression. These are the rights that the Proposed Law, if enacted, would jeopardize and, if applied, would directly violate.

3. The Right to be Free from Discrimination

Article 174h1 of the Proposed Law provides: “Anyone who has homosexual relations will be punished by 3 to 5 years in prison and a fine of 500,000 Congolese francs.” This provision would violate the internationally guaranteed right to be free from discrimination. There are strong prohibitions against discrimination under international and domestic constitutional law. For example:

- Under Article 26 of the ICCPR, the Democratic Republic of Congo must guarantee “to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.”
- Under Article 2 of the African Charter on Human and People’s Rights, “Every individual shall be entitled to the enjoyment of the rights and freedoms recognized and guaranteed in the present Charter without distinction of any kind such as race, ethnic group, color, sex, language, religion, political or any other opinion, national and social origin, fortune, birth or other status.”³⁸
- Under Article 2 of the International Covenant on Economic Social and Cultural Rights (ICESCR), to which the Democratic Republic of Congo acceded in 1976, “The States Parties to the present Covenant undertake to guarantee that the rights enunciated in the present Covenant will be exercised without discrimination of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.”
- Article 13 of the Constitution of the Democratic Republic of Congo prohibits discrimination based on religion, family origin, social condition,

³⁶ Video Message by Archbishop Emeritus Desmond Tutu, Geneva, 17 September 2010, available at www.arc-international.net.

³⁷ Vienna Declaration and Programme of Action, adopted by the World Conference on Human Rights in Vienna, 25 June 1993, Part I, para. 1.

³⁸ In French, Article 2 of the African Charter uses the words: “sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l’origine nationale ou sociale, l’appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.”

residence, political convictions or opinions, race, ethnicity, tribe and cultural and linguistic minority. “Social condition” is a broad category and should be read to include one’s identity, including one’s sexual orientation. Article 13 specifically prohibits discrimination in the field of education, access to public office and any other field.

Sexual orientation is protected under the right to non-discrimination. Although the instruments cited above do not list “sexual orientation” among the enumerated categories, these categories are clearly intended to be illustrative and not exhaustive. All of the non-discrimination provisions end with the phrase “or other status.” The use of the phrase “or other status” means that the list of categories is intended to be open-ended. This phrase has repeatedly been interpreted by authoritative legal bodies to include sexual orientation.

In the case of *Zimbabwe Human Rights Forum v. Zimbabwe*, Communication 245/2002, the African Commission on Human and Peoples’ Rights held: “Together with equality before the law and equal protection of the law, the principle of non-discrimination provided under Article 2 of the Charter provides the foundation for the enjoyment of all human rights. . . [E]quality and non-discrimination ‘are central to the human rights movement.’ The aim of this principle is to ensure equality of treatment for individuals irrespective of nationality, sex, racial or ethnic origin, political opinion, religion or belief, disability, age or sexual orientation.”³⁹

Decisions of UN treaty bodies interpreting similar non-discrimination provisions also make clear that discrimination on the basis of sexual orientation is prohibited under international law and, furthermore, that criminalization of same-sex sexual conduct is a form of prohibited discrimination.

In the 1994 case of *Toonen v. Australia*, the UN Human Rights Committee, the body mandated with monitoring state compliance, found that laws in Tasmania criminalizing consensual same sex conduct violated the privacy and non-discrimination provisions of the ICCPR. Specifically, the Human Rights Committee noted that the reference to “sex” in Articles 2 and 26 were taken as “including sexual orientation.”⁴⁰ Later decisions of the Human Rights Committee have also found that discrimination based on sexual orientation violated Article 26.⁴¹ Since 1994, the Human Rights Committee has repeatedly called on countries to repeal laws that penalized consensual same sex activity.⁴²

³⁹ Twenty-First Activity Report of the African Commission on Human and Peoples’ Rights, Annexure III, EX.CL/322 (X) at para. 169.

⁴⁰ *Id.* at Para. 8.7. Article 17(1) provides: “No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation.”

⁴¹ *Edward Young v. Australia*, Communication No. 941/2000, UN Doc. CCPR/C/78/D/941/2000 (12 August 2003); *X v. Colombia*, Communication No. 1361/2005, UN Doc. CCPR/C/89/1361 (30 March 2007). Relying on Articles 17 and 26 of the Covenant, the Human Rights Committee has urged Kenya to repeal laws that criminalized homosexuality. CCPR/CO/83/KEN, 28 March 2005, at para. 27.

⁴² CCPR/CO/83/KEN, 28 March 2005, at para. 27 (Kenya); CCPR/C/BRB/CO/3, 11 May 2007, at para. 13 (Barbados); CCPR/CO/76/EGY, 28 November 2002, at para. 19 (Egypt); CCPR/C/79/Add.111, 28 July 1999, at para. 16 (Romania); CCPR/C/79/Add.106, 18 April 1999, at

The UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women, which oversees the implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, which the Democratic Republic of Congo ratified in 1986, has also expressed concern about laws that classify sexual orientation as a sexual offence and has recommended that such penalties be abolished.⁴³ In its most recent Concluding Observations on Uganda, the Committee noted “with grave concern that homosexual behaviour is criminalized in Uganda. . . The Committee calls on the State party to decriminalize homosexual behaviour and to provide effective protection from violence and discrimination against women based on their sexual orientation and gender identity.”⁴⁴

The UN Committee on the Rights of the Child, which monitors States’ compliance with provisions of the Convention on the Rights of the Child, which the Democratic Republic of Congo ratified in 1990, issued a General Comment in 2003 explaining that under the non-discrimination provision of Article 2, prohibited grounds of discrimination included “adolescents’ sexual orientation.”⁴⁵ Most recently, the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, which monitors implementation of the ICESCR, stated that “‘Other status’ as recognized in article 2(2) includes sexual orientation” and gender identity.⁴⁶

In the 1999 case of *Salgueiro da Silva Mouta v. Portugal*, the European Court of Human Rights concluded that the applicant had been discriminated against on the basis of his sexual orientation, “a concept which is undoubtedly covered by Article 14 of the [European] Convention. The Court reiterates in that connection that the list set out in that provision is illustrative and not exhaustive, as is shown by the words ‘any ground such as’ (in French ‘notamment’).”⁴⁷ The same term ‘notamment’ appears in the list of protected categories in Article 2 of the African Charter.

UN High Commissioner for Human Rights Navanethem Pillay has repeatedly underscored that non-discrimination lies at the heart of human rights advocacy. Speaking in Geneva in September 2010, she stated:

If we are all entitled to the full range of human rights and to equal protection of the laws then, I believe, it can never be acceptable to deprive certain individuals

para. 13 (Lesotho); CCPR/C/79/Add.104, 30 March 1999, at para. 20 (Chile); C/79/Add.85, 29 July 1997, at para. 8 (Sudan).

⁴³ Concluding Observations on Kyrgyzstan, A/54/38, 20 August 1999, at para. 128. CEDAW has also states for enacting laws protecting against discrimination on the basis of sexual orientation. Concluding Observations on Sweden, A/56/38, 31 July 2001, at para. 334; Concluding Observations on Ecuador, CEDAW/C/ECU/CO/7, 2 November 2008, at para. 28. In its General Recommendation on Article 2 (non-discrimination), CEDAW recognized the intersectionality of different forms of discrimination, stating, “The discrimination of women based on sex and gender is inextricably linked with other factors that affect women, such as race, ethnicity, religion or belief, health, status, age, class, caste, and sexual orientation and gender identity.” General Recommendation No. 28, CEDAW/C/2010/47/GC.2, 19 October 2010, at para. 18.

⁴⁴ Concluding Observations on Uganda CEDAW/C/UGA/CO/7, 22 October 2010, at paras. 43-44 (emphasis in original).

⁴⁵ CRC, General Comment 4, para. 6, CRC/GC/2003/4, 1 July 2003.

⁴⁶ CESCR, General Comment 20, para. 32, E/C.12/GC/20, 10 June 2009.

⁴⁷ Judgment of 21 December 1999, Case of *Salgueiro da Silva Mouta v. Portugal*, Application No. 33290/96, para. 28.

of their rights, indeed to impose criminal sanctions on those individuals, not because they have inflicted harm on others or pose a threat to the well-being of others, but simply for being who they are, for being born with a particular sexual orientation or gender identity. To do so is deliberately to exclude a whole lot of people from the protection of international human rights law. It is, in short, an affront to the very principles of human rights and non-discrimination.⁴⁸

4. The Rights to Privacy and Dignity

Just as individuals are protected from discrimination on grounds of sexual orientation, sexual activity between consenting adults is protected from interference by the rights of privacy and dignity. Enacting and applying the Proposed Law would violate these rights.

- Article 17 of the ICCPR provides: “No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation.”
- Article 5 of the African Charter provides: “Every individual shall have the right to the respect of the dignity inherent in a human being and to the recognition of his legal status.”
- Article 31 of the Constitution of the Democratic Republic of Congo specifically protects private life (“vie privée”). Any limitation on the right to private life must be provided for by law.
- Article 11 of the Constitution provides: “All human beings are born free and equal in dignity and rights.”

Privacy is both spatial – the home, including the bedroom – and decisional, reflected in the choices made about intimate aspects of private life. As the U.S. Supreme Court explained in the case of *Lawrence v. Texas*: “Freedom extends beyond spatial bounds. Liberty presumes an autonomy of self that includes freedom of thought, belief, expression, and certain intimate conduct.”⁴⁹ According to the Supreme Court, decisional privacy involves “the most intimate and personal choices a person may make in a lifetime, choices central to personal dignity and autonomy.”⁵⁰

Laws that criminalize same-sex sexual activity violate the related rights of privacy and dignity. As long ago as 1981, the European Court found that such laws violated the privacy provision of the European Convention. Specifically, in *Dudgeon v. United Kingdom*, the European Court held that laws that criminalized sexual acts between consenting adult males constituted an “unjustified interference with [the applicant’s] right to respect for his private life” and thus breached Article 8 of the

⁴⁸ Statement by Navanethem Pillay, Side Event on Ending Violence and Criminal Sanctions Based on Sexual Orientation and Gender Identity, Geneva, 17 September 2010, available at www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10367&LangID.

⁴⁹ *Lawrence v. Texas*, 539 U.S. 558, 562, 26 June 2003 (striking down Texas sodomy statute on grounds that it violated the privacy protections of the 14th Amendment).

⁵⁰ 539 U.S. at 574.

European Convention.⁵¹ The European Court has consistently reaffirmed this holding.⁵²

In 1994, in finding that the Tasmanian penal code was inconsistent with Australia's human rights obligations under the ICCPR, the Human Rights Committee noted, "[I]t is undisputed that adult consensual activity in private is covered by the concept of 'privacy.'"⁵³

Dignity, recognized in many national constitutions as well as the African Charter and closely related to privacy, is also important in protecting private adult consensual activity. Thus in the 1998 case of *National Coalition for Gay and Lesbian Equality v. Minister of Justice et al.*, the Constitutional Court of South Africa, relying on international guarantees of privacy and non-discrimination, as well as domestic constitutional values of dignity and equality, declared invalid laws that criminalized consensual same sex conduct. In *National Coalition*, the Constitutional Court held that "the constitutional protection of dignity requires us to acknowledge the value and worth of all individuals as members of our society." The Court then concluded:

Just as apartheid legislation rendered the lives of couples of different racial groups perpetually at risk, the sodomy offence builds insecurity and vulnerability into the daily lives of gay men. There can be no doubt that the existence of a law which punishes a form of sexual expression for gay men degrades and devalues gay men in our broader society. As such it is a palpable invasion of their dignity and a breach of section 10 of the Constitution.⁵⁴

Similarly, the High Court of Delhi at New Delhi recently found that a provision of the Indian Penal Code which criminalized consensual same sex conduct was incompatible with the right to live with dignity and the right of privacy, both of which were protected by the Constitution.⁵⁵ And in *Lawrence v. Texas*, the United States Supreme Court invalidated a Texas sodomy statute, holding that the "petitioners are entitled to respect for their private lives. The State cannot demean their existence or control their destiny by making their private sexual conduct a crime . . . It is a promise of the Constitution that there is a realm of personal liberty which the government may not enter."⁵⁶

Even the Catholic Church has recognized that criminalizing consensual same sex conduct is contrary to human dignity. On 10 December 2009, at the General Assembly, a representative of the Holy See issued the following statement: "The Holy

⁵¹ Para. 63, *Dudgeon v. United Kingdom*, Application No. 7525/76, Judgment dated 23 September 1981. Article 8 provides: "Everyone has the right to respect for his private and family life, his home and his correspondence."

⁵² See, e.g., *Norris v. Ireland*, Application No. 10581/83, Judgment dated 26 October 1988; *Modinos v. Cyprus*, Application No. 15070/89, Judgment dated 22 April 1993.

⁵³ Para 8.6, *Toonen v. Australia*, Communication No. 488/1992, U.N. Doc. CCPR/C/50/488/1992.

⁵⁴ *National Coalition for Gay and Lesbian Equality and the South African Human Rights Commission v. Minister of Justice et al.*, Constitutional Court of South Africa, Case CCT 11/98, 9 October 1998, para. 28.

⁵⁵ *Naz Foundation v Government of NCT of Delhi and Others*, High Court of Delhi at New Delhi, WP(c) No. 7455/2001, 2 July 2009 at para. 48.

⁵⁶ *Lawrence v. Texas*, U.S. Supreme Court, 539 U.S. 558, 578, 2003.

See also opposes all forms of violence and unjust discrimination against homosexual persons, including discriminatory penal legislation which undermines the inherent dignity of the human person.”⁵⁷

5. The Right to be Free from Arbitrary Detention

Arresting or detaining someone under the Proposed Law would breach the Democratic Republic of Congo’s international legal obligations. Arrest or detention on the basis of sexual orientation constitutes an arbitrary deprivation of liberty. Article 6 of the African Charter provides: “Every individual shall have the right to liberty and to the security of his person. No one may be deprived of his freedom except for reasons and conditions previously laid down by law. In particular, no one may be arbitrarily arrested or detained.” Article 9 of the ICCPR and Article 9 of the UDHR also guarantee freedom from arbitrary arrest and detention. Article 17 of the Constitution of the Democratic Republic of Congo contains the same guarantees. On several occasions, the UN Working Group on Arbitrary Detention has explained that the detention and prosecution of individuals “on account of their homosexuality” is arbitrary because it violates the ICCPR’s guarantees of “equality before the law and the right to equal legal protection against all forms of discrimination, including that based on sex.”⁵⁸

The Proposed Law, in addition to being discriminatory and thus arbitrary, is also problematic because it is so vague. Homosexual relations are not defined. Presumably the term “homosexual relations” is intended to cover any sexual contact between members of the same sex, but “relations” is very broad. A kiss between two women or two men holding hands might fall under “homosexual relations.” International human rights law and domestic constitutional law both protect against deprivations of liberty that are not provided for by law.⁵⁹ This requirement is both procedural and substantive. In substance, it means that the law must be capable of being understood, so that a person could conform his or her conduct to the law. A law that is vague is inherently arbitrary.

6. The Rights to Freedom of Expression and Freedom of Association

The Proposed Law’s restrictions on freedom of expression and freedom of association are inconsistent with international human rights and domestic constitutional standards. First, the Proposed Law contains vague and undefined terms, thus undermining the principle of foreseeability. Second, it criminalizes expressive activity that is protected under both domestic and international law.

⁵⁷ Statement of the Reverend Philip J. Bené, J.C.D., legal attaché to the Permanent Observer Mission of the Holy See to the United Nations. See Human Rights Watch, “UN: Landmark Meeting Denounces Rights Abuses Based on Sexual Orientation, Gender Identity,” 11 December 2009.

⁵⁸ Report of the Working Group on Arbitrary Detention, E/CN.4/2004/3, 15 December 2003, para. 73; see also Working Group on Arbitrary Detention, Opinion No. 7/2002 (Egypt), para. 27, UN Doc. E/CN.4/2003/8/Add.1; Opinion No. 22/2006 (Cameroon), para. 19, UN Doc. A/HRC/4/40/Add.1.

⁵⁹ Article 17 of the Constitution of the Democratic Republic of Congo provides: “Nul ne peut être poursuivi, arrêté, détenu ou condamné qu’en vertu de la loi et dans les formes qu’elle prescrit.”

Article 174h2 of the Proposed Law would criminalize creating, financing, initiating or implementing an association that promotes sexual relations against nature. This directly undermines the right to freedom of association as guaranteed in international law. Article 174H3 prohibits “all publications, posters, pamphlets or films highlighting or likely to arouse or encourage sexual practices against nature.” This provision would appear to encompass a broad range of activity, including speech and other expression by and about LGBT individuals, education about sexuality, and the work of human rights defenders and civil society organizations. For example, an HIV/AIDS awareness campaign directed toward men who have sex with men might be outlawed under the Proposed Law. A mental health counsellor who responded supportively to a client might risk prosecution under the provision.

Freedom of association and freedom of expression, including the right to receive and impart information, are protected in the international instruments to which the Democratic Republic of Congo is a party as well as the Constitution.

- Article 19 of the ICCPR provides: “Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice.”
- Article 22(1) of the ICCPR provides: “Everyone shall have the right to freedom of association with others, including the right to form and join trade unions for the protection of his interests.”
- Article 9 of the African Charter provides: “Everyone shall have the right to receive information” and that “Every individual shall have the right to express and disseminate his opinions within the law.”
- Article 10 of the African Charter provides: “Every individual shall have the right to free association provided that he abides by the law.”
- Article 23 of the Constitution of the Democratic Republic of Congo guarantees freedom of expression, which includes the freedom to express one’s opinions or convictions, chiefly by means of words, writings and images.
- Article 37 of the Constitution of the Democratic Republic of Congo guarantees freedom of association.

The African Commission has stated that the right to freedom of expression is “a basic human right, vital to an individual's personal development and political consciousness, and participation in the conduct of public affairs of his country.”⁶⁰ The Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa, adopted by the African Commission in 2002, reaffirms the “fundamental importance of freedom of expression as a “cornerstone of democracy and as a means of ensuring respect for all human rights and freedoms.”⁶¹

Although both the Constitution of the Democratic Republic of Congo and the ICCPR provide that freedom of expression may be limited for certain purposes, including

⁶⁰ *Communication 141/94, Civil Liberties Organisation v. Nigeria*, AHG/222 (XXXVI) Annex V, at para. 36.

⁶¹ Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa, African Commission on Human and Peoples’ Rights, 32nd Session, 17-23 October, 2002.

public order and morals, the Proposed Law cannot be justified as a permissible limitation under international law. The Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa provides that any restriction must “serve a legitimate interest and be necessary in a democratic society.” In the case of *Article 19 v. The State of Eritrea*, the African Commission rejected Eritrea’s argument that its restriction on Article 9 was provided for by domestic law. The Commission interpreted the “so-called claw-back clauses as constituting a reference to international law, meaning that only restrictions on rights which are consistent with the Charter and with States Parties’ international obligations should be enacted by the relevant national authorities. The lawfulness of Eritrea’s actions must therefore be considered against the Charter and other norms of international law, rather than by reference to its own domestic laws alone.”⁶²

Similarly, the Proposed Law’s restrictions on freedom of expression are incompatible with international law and cannot be justified as a permissible limitation. The restriction is incompatible with international law because it amounts to discrimination on the basis of sexual orientation. A number of experts mandated by the UN Human Rights Council under the Special Procedures system, have made clear that the right to freedom of opinion and expression is a right held by everyone, regardless of sexual orientation or gender identity. The Special Representative of the Secretary-General on the situation of human rights defenders, Hina Jilani, commenting on draft legislation in Nigeria that introduced penalties for public advocacy or associations supporting the rights of lesbians and gay people said: “In particular, serious concern is expressed in view of the restriction such law would place on freedoms of expression and association of human rights defenders and members of civil society, when advocating the rights of gays and lesbians.”⁶³ In his report on the visit to Colombia, the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Ambeyi Ligabo, wrote that “all citizens, regardless of, inter alia, their sexual orientation, have the right to express themselves, and to seek, receive and impart information.”⁶⁴

The Proposed Law threatens not only lesbian and gay individuals but also the work of human rights defenders. The UN Declaration on Human Rights Defenders provides that human rights defenders have the right to form associations and non-governmental organizations, to meet peacefully, and to seek, obtain and receive information relating to human rights. The African Commission’s Resolution on the Protection of Human Rights Defenders in Africa calls upon Member States to promote and give full effect to this Declaration.

⁶² *Communication 275/2003, Article 19 v. State of Eritrea*, EX.CL/364 (XI), Annex II, para. 91-92.

⁶³ *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the situation of human rights defenders, Hina Jilani, Addendum: Summary of cases transmitted to Governments and replies received*, U.N. Doc. A/HRC/4/37/Add.1, 27 March 2007, para. 511.

⁶⁴ *Report of the Special Rapporteur on the right to freedom of opinion and expression, Ambeyi Ligabo – Addendum Mission to Colombia*, UN Doc. E/CN.4/2005/64/Add.3, of 26 November 2004, paras. 75 and 76. See also *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Abid Hussain, submitted in accordance with Commission resolution 2000/38*, UN Doc. E/CN.4/2001/64, of 13 February 2001, para. 176 (transmitting urgent appeal to Kuwait where three individuals were sentenced to prison terms for writings “that were said to cause harm to religion and to morality since they mentioned lesbian relationships”). For further examples, see *Sexual Orientation and Gender Identity in Human Rights Law: References to Jurisprudence and Doctrine of the United Nations Human Rights System* (ICJ 2010).

When a similar bill was proposed in Uganda in 2009, the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders, Margaret Sekaggya, and the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue, warned that it would “unjustifiably obstruct the exercise of the right to freedoms of opinion and expression, peaceful assembly, and association, by prohibiting the publication and dissemination of materials on homosexuality, as well as funding and sponsoring related activities.”⁶⁵

7. The Right to Health

The right to health is guaranteed under international and domestic law.

- Article 10 of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights provides: “The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health.”
- Article 16 of the African Charter similarly states: “Every individual shall have the right to enjoy the best attainable state of physical and mental health.”
- Article 47 of the Constitution of the Democratic Republic of Congo guarantees the right to health.

The Proposed Law, if adopted, would violate the right to health. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights, in General Comment No. 14, has explained that the Covenant prohibits “any discrimination in access to health care and underlying determinants of health” on multiple grounds, including “sexual orientation.”⁶⁶

It has been widely recognized by UNAIDS and other agencies and experts that laws criminalizing sexual conduct impact health by preventing individuals from seeking necessary health services out of shame, stigma, and fear of penal sanction. In 2010, the Special Rapporteur on the right of everyone to the highest attainable standard of physical and mental health issued a report to the Human Rights Council stating:

The fear of judgement and punishment can deter those engaging in consensual same-sex conduct from seeking out and gaining access to health services . . . Where patients may be guilty of a criminal offence, by engaging in consensual same-sex conduct, this has the potential to jeopardize the obligations of confidentiality that arise during the course of the doctor-patient relationship, as health professionals may be required by law to divulge details of patient interaction.⁶⁷

⁶⁵ Uganda: Last Chance to Shelve Anti-Homosexuality Bill Should Not Be Missed, Warn UN Human Rights Experts, Press Release, 1 March 2010.

⁶⁶ CESCR. General Comment No. 14 (the right to the highest attainable standard of health), UN Doc. E/C.12/2000/4.

⁶⁷ Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Anand Grover, 27 April 2010, UN Doc. A/HRC/14/20, at para. 18.

As Michael Sidibé, the Director of UNAIDS, stated recently:

I can assure you that UNAIDS will resolutely oppose discrimination against men who have sex with men, or draft laws whose purpose is to fan hatred, such as that in Uganda. Let us be clear, criminalizing homosexuality is an attack on the entire AIDS response. It violates the human rights principles on which UNAIDS, and indeed the United Nations, was founded.⁶⁸

Furthermore, by forcing people to hide their sexual orientation and enter, the Proposed Law would encourage men who have sex with men to marry or have sexual relationships with women, and women who have sex with women to marry or have sexual relationships with women.⁶⁹ If people are not aware of safe-sex practices and do not have knowledge of the sexual behaviour of their partners, this could have devastating consequences for general public health.

8. Conclusion

The ICJ believes that the Proposed Law, if adopted, would constitute a grave threat to the lives of LGBT Congolese as well as Congolese civil society generally. It would seriously undermine the commitment of the Democratic Republic of Congo to universal human rights standards. It also contains provisions that are unconstitutional under domestic law. By subjecting any individual within the Democratic Republic of Congo to arrest and imprisonment on the basis of their sexual orientation, the Proposed Law would violate the rights to universality, non-discrimination, and privacy, rights that are contained in international treaties to which the Democratic Republic of Congo is a party. By imposing criminal penalties for associations that promote or defend sexual relations against nature,” the Proposed Law would violate international guarantees of freedom of expression and association. The Constitution of the Democratic Republic of Congo contains these same guarantees.

For these reasons, the ICJ respectfully recommends that the National Assembly of the Democratic Republic of Congo reject the Proposed Law.

⁶⁸ Michael Sidibé, Speech before UNAIDS Programme Coordinating Board, 8 December 2009, available at www.unaids.org.

⁶⁹ See *Criminalizing Identities: Rights Abuses in Cameroon based on Sexual Orientation and Gender Identity* (Human Rights Watch, IGLHRC, ADEFHO, Alternatives-Cameroun), September 2010, at 47 (describing heterosexual relationships of self-identified lesbians and gays).