

Strasbourg, 19 novembre 2018

GEC(2018)12

**COMMISSION POUR L'ÉGALITE DE GENRE
(GEC)**

**Protéger les droits des femmes et des filles migrantes,
réfugiées et demandeuses d'asile**

Avant-projet de fiche d'information préparé par le Secrétariat

Quelle situation pour les femmes et les filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile en Europe?

L'Europe est une destination pour les femmes et les filles qui cherchent à obtenir une protection internationale pour des raisons liées aux violences, aux conflits armés, à des crises politiques, ou bien pour échapper à la pauvreté. Les inégalités entre les femmes et les hommes, en termes d'accès aux ressources, à la propriété, à l'éducation, au marché du travail et à la prise de décision ont un impact sur l'expérience migratoire des femmes aussi bien dans les pays d'origine que dans les pays de destination. Bien qu'elles constituent un groupe très diversifié, tant dans leur nationalité, leur âge, leur statut légal, leur situation professionnelle que dans les raisons qui les poussent à quitter leur pays, les femmes et les filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile sont souvent dans des situations vulnérables et sont surexposées à différentes formes de violences fondées sur le genre et de discrimination à aux différents stades du processus migratoire.

Depuis 2010 et en particulier depuis 2015, l'Europe connaît de nouveaux flux migratoires suite aux guerres et conflits en Afrique, au Moyen-Orient et en Asie centrale. Les migrant-e-s sont principalement originaires de Syrie, d'Afghanistan et du Nigeria. Cette nouvelle donne migratoire a amené de nouvelles problématiques, y compris la situation souvent dramatique des personnes réfugiées ou en parcours migratoire aux portes de l'Europe ou en Europe. Les femmes qui précédemment arrivaient souvent en Europe dans le cadre des politiques de regroupement familial, migrent de plus en plus de manière indépendante et en plus grand nombre. Lors de la fuite vers une vie meilleure, ce sont principalement les femmes et les filles qui sont victimes de traite, de mariages forcés, d'abus sexuels systématiques, ainsi que de discrimination et de violence fondée sur le genre ou raciste. Les risques encourus sont particulièrement élevés pour les mineures non accompagnées ou lorsque les femmes sont enceintes, accompagnées d'enfants en bas âge ou font l'objet de discriminations croisées.

Malgré l'existence de normes et d'engagement en la matière, bien souvent, les mesures mises en place ne répondent pas ou pas assez à leurs besoins spécifiques. La protection, l'intégration et l'autonomisation des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile devraient être au centre des politiques de migration, d'asile et d'intégration des pays européens. C'est pour cette raison que la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023 inclut cette question pour la première fois parmi ses six objectifs stratégiques.

Définitions

Une femme **migrante** vit dans un autre pays que celui où elle est née pour une durée supérieure à un an, quelles qu'en soient les raisons.

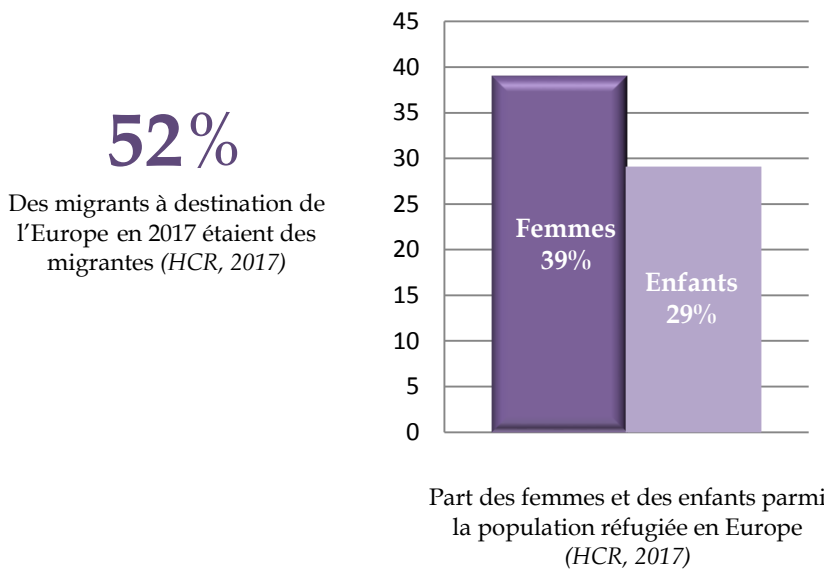
Une femme **réfugiée** se trouve hors de son pays d'origine en raison d'une (crainte de) persécution, de conflit, de violence (y compris les violences basées sur le genre) ou d'autres circonstances qui ont gravement bouleversé l'ordre public et qui, en conséquence, exigent une protection internationale.

Une femme réfugiée est d'abord **demandeuse d'asile**, le temps que sa situation soit étudiée et, si elle correspond aux critères de la Convention de Genève de 1951 sur les réfugié-e-s, elle obtient alors le statut de réfugiée. Pour cela elle doit être persécutée ou être exposée à un risque fort de persécution à titre individuel dans son pays.

La nécessité de politiques d'immigration et d'asile sensibles au genre

L'instrument fondamental de la protection internationale des réfugié-e-s reste la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951 amendée par le protocole de 1967. La Convention a été rédigée avant que les droits des femmes ne soient reconnus comme un principe fondamental en droit international, et le texte original ne prenait pas en compte la problématique de genre, en particulier, ni le sexe ni l'orientation sexuelle ne sont inclus dans la définition internationale d'un réfugié-e. En conséquence, les expériences de persécution subies par les femmes et les formes de préjudice qui les affectent seulement ou le plus souvent ont longtemps été exclues de l'interprétation dominante de la Convention et les femmes n'ont pas pu bénéficier de manière constante et équitable de sa protection. Cependant, depuis l'adoption en 2002 par le Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies (HCR) des Principes directeurs sur la protection internationale sur la persécution liée au genre dans le cadre de l'article 1A (2) de la Convention de 1951 (non contraignantes), il est maintenant admis qu'une interprétation correcte de la définition du statut de réfugié-e devrait couvrir les demandes basées sur le genre, en particulier, la violence envers les femmes basée sur le genre (violence domestique, viol, mariage forcé, mutilations génitales féminines (MGF), traite). De même, des discriminations « sur la base de motifs cumulés » ou des peines ou sanctions « d'une sévérité disproportionnée » (par exemple envers des femmes dont les actes transgressent des coutumes ou traditions), peuvent équivaloir à la persécution dans le cadre d'une demande de statut de réfugié-e, qu'elle soit commise par des acteurs publics ou privés. Ceci permet la prise en compte de formes de persécution jusque-là ignorées affectant principalement femmes, y compris celles qui ont lieu dans la sphère domestique. Les Principes directeurs comprennent également une série de recommandations procédurales sur la façon d'assurer un environnement sensible au genre dans les procédures d'asile.

Les femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile en chiffres



Dans la situation migratoire récente cependant, les rapports d'organisations internationales, de groupes de défense des droits humains et d'organisations de femmes et de réfugié-e-s ont mis en lumière des défaillances systémiques dans les réponses aux risques encourus par les femmes voyageant vers et à travers l'Europe. Certaines organisations non-gouvernementales dénoncent également la disparition massive de filles dans les réseaux de traite et de prostitution et le fait que le terme « enfants » utilisé dans les statistiques rend invisibles les filles.

En ce qui concerne l'asile, il existe des divergences entre les pays européens en ce qui concerne l'intégration du genre dans les politiques et la pratique en matière d'asile. Tous les pays ne reconnaissent pas les femmes en tant que membres d'un groupe social au sens de la Convention de Genève de 1951. La violence sexuelle et des formes spécifiques de préjudice, telles que la traite et les MGF, ne sont pas toujours considérées comme des persécutions donnant le droit à l'asile.

Afin de combler les lacunes en matière de protection et de réduire les risques encourus par les femmes et les filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, il est nécessaire d'adopter des politiques de migration et d'asile sensibles au genre et notamment de :

- ✓ Mettre pleinement en application les Principes directeurs du HCR sur la protection internationale sur la persécution liée au genre dans le cadre de l'article 1A (2) de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, aussi bien pour ce qui concerne la reconnaissance des persécutions liées au genre que concernant les procédures (entretiens adaptés et séparés, attitudes, information sur les droits, sécurité, confidentialité).
- ✓ Ratifier et mettre pleinement en application les mesures de la Convention d'Istanbul relatives aux droits humains des femmes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile.
- ✓ Identifier rapidement comme telles les femmes et les filles victimes de traite et de violence fondée sur le genre et veiller à ce qu'elles bénéficient d'une protection, de traitements et de soins adaptés.
- ✓ Assurer l'accès aux services de santé sexuelle et reproductive, à des produits d'hygiène et à des soins de santé spécifiques pour les femmes et les filles, y compris pendant la grossesse et l'allaitement.
- ✓ Prévoir des zones séparées pour les hommes et les femmes dans les centres de détention administratifs, notamment des dortoirs séparés pour les femmes seules avec ou sans enfants, ainsi que des installations sanitaires bien éclairées réservées aux femmes.
- ✓ Assurer la présence de femmes parmi les travailleurs sociaux, les interprètes, les policiers et les gardiens dans ces centres.
- ✓ Organiser des programmes de formation sur l'identification et le soutien des victimes de violence fondée sur le genre à l'intention des travailleurs sociaux, des policiers et des gardiens travaillant dans les centres.

Le principe de non-refoulement qui stipule qu'aucun Etat ne refoulera de quelque manière que ce soit un-e réfugié vers un pays où sa vie ou sa liberté peut être menacée est au cœur de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de migrations. La protection contre la détention arbitraire et la protection des personnes les plus vulnérables sont tout aussi importantes. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe (CPT) a toujours exigé que la mise en détention des demandeur-se-s d'asile soit une mesure utilisée à titre exceptionnel et que ces dernier-e-s bénéficient d'un large éventail de garanties allant au-delà de celles applicables aux migrants irréguliers. Ces principes devraient s'appliquer avec rigueur dans le cas des femmes et des filles du fait de leur grande vulnérabilité et des inégalités de départ entre les femmes et les hommes. Les migrant-e-s placé-e-s en rétention ne doivent pas être traité-e-s comme des délinquant-e-s - les installations d'hébergement doivent être adaptées à leur situation spécifique. La privation de liberté des mineur-e-s - accompagnée-e-s ou non - ne peut que rarement se justifier, à moins que la détention ne soit une mesure de dernier recours pour laquelle il n'existe aucune alternative.

De la même façon, il est nécessaire qu'une perspective de genre soit prise en compte dans les politiques en matière de retour. En effet, les inégalités entre les femmes et les hommes (en matière, les lois discriminatoires dans certains pays d'origine (en matière de droit à la propriété par exemple) peuvent constituer un obstacle de taille pour le retour des femmes dans certains pays d'origine.

La Convention d'Istanbul et la protection des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile

La Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) a été adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2011. Cette convention est un important instrument juridique contraignant pour la protection des femmes migrantes et réfugiées en Europe.

- ✓ **Justification inacceptable des infractions pénales, y compris les crimes commis au nom du prétendu « honneur » (Article 42) :** veiller à ce que la culture, la coutume, la tradition ou le prétendu « honneur » ne soient pas considérés comme justifiant des actes de violence, un contrôle social négatif ou une quelconque violation de leurs droits humains.
- ✓ **Statut de résidente (Article 59) :** disposition relative à l'octroi d'un permis de séjour autonome en cas de dissolution du mariage ou de relation lorsque le statut de la femme dépend du conjoint ou du partenaire.
- ✓ **Demandes d'asile fondées sur le genre (Article 60) :** veiller à ce que la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre soit reconnue comme une forme de persécution et comme une forme de préjudice grave donnant lieu à une protection complémentaire ou subsidiaire.
- ✓ **Réception, accueil et procédures d'aile sensibles au genre (Article 60) :** élaborer des procédures d'accueil sensibles au genre et des services de soutien pour les demandeurs d'asile ainsi que des lignes directrices sur le genre et des procédures d'asile sensibles au genre.
- ✓ **Principe de Non-refoulement (Article 61) :** veiller à ce que les victimes de violence contre des femmes qui ont besoin de protection, quel que soit leur statut ou leur lieu de résidence, ne soient pas renvoyées dans un pays où leur vie serait menacée ou où elles risquaient d'être torturées ou de subir des traitements inhumains ou dégradants.

L'intégration des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile

Le bien-être et l'aptitude des migrant-e-s et des réfugié-e-s à devenir une ressource et un atout pour le pays hôte et à contribuer à sa richesse économique et culturelle dépend de leur niveau d'intégration. En raison des inégalités auxquelles les femmes et les filles sont confrontées, mais également du rôle qu'elles jouent au sein de leurs familles et dans leurs communautés, il faut particulièrement favoriser l'autonomisation des femmes et les filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile en tant qu'actrices essentielles de l'intégration. Inclure les questions d'égalité entre les femmes et les hommes dans toutes les mesures d'intégration permet aussi d'assurer que les femmes et les hommes migrant-e-s sont conscient-e-s de la nécessité de respecter et de défendre les lois et politiques en matière d'égalité entre les femmes et les. Cela favorise également l'intégration dans les sociétés européennes et dans l'emploi. Plusieurs mesures concernant les programmes d'intégration sensibles au genre peuvent être mises en place :

- ✓ Offrir des possibilités de formation linguistique spécifiquement à l'intention des femmes, et ceci au plus tôt dès leur arrivée dans le pays d'accueil.
- ✓ Informer les femmes immigrées et réfugiées à leurs droits, notamment en ce qui concerne la santé, y compris la santé sexuelle et reproductive, l'accès à l'éducation, au logement et à l'emploi, la participation à la vie sociale, économique et culturelle, la protection contre toutes les formes de violence et l'accès à la justice.

- ✓ Offrir des possibilités de formation professionnelle et d'enseignement supérieur en prenant en compte les besoins particuliers des femmes immigrées et réfugiées et en assurant la reconnaissance des diplômes et qualifications professionnelles.
- ✓ Soutenir et instaurer des mécanismes pour assurer la consultation systématique des organisations de femmes immigrées et réfugiées, ainsi que des organisations qui les représentent, notamment lors de la définition des politiques concernant les migrations, l'asile et l'intégration.
- ✓ Soutenir, et coopérer étroitement avec la société civile et tous les acteurs travaillant pour la défense des droits et l'autonomisation des femmes et des filles immigrées et réfugiées, y compris les partenaires sociaux.

Actions recommandées par la Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes du Conseil de l'Europe :

- ✓ Soutenir les Etats membres dans l'application des normes du Conseil de l'Europe et des autres normes pertinentes, dont le Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe, en tenant compte de la Recommandation générale n° 32 du Comité CEDEF sur les femmes et les situations de réfugiés, d'asile, de nationalité et d'apatridie, et les objectifs de développement durable des Nations Unies (ODD).
- ✓ Soutenir l'intégration systématique d'une perspective d'égalité entre les femmes et les hommes dans les politiques et les mesures concernant les migrations, l'asile et l'intégration pour garantir les droits humains et les libertés fondamentales des femmes et des filles, des hommes et des garçons migrant-e-s, réfugié-e-s, et demandeur-se-s d'asile, indépendamment des comportements liés à des traditions ou à des cultures.
- ✓ Appuyer la mise en œuvre des normes existantes qui visent à empêcher que les femmes et les enfants migrant-e-s, réfugié-e-s et demandeur-se-s d'asile ne soient victimes de violences fondées sur le genre, d'abus sexuels, de traite, d'exploitation, et de contrôle social négatif, notamment en mettant en place des mécanismes appropriés d'identification, de signalement et d'orientation au niveau national pour prévenir ces risques. La vulnérabilité des femmes accompagnées de mineur-e-s devrait être reconnue afin de garantir que des soins et une aide appropriés sont disponibles pour ces femmes et enfants.
- ✓ Concevoir des outils pour favoriser un traitement approprié des femmes et des enfants migrant-e-s, réfugié-e-s et demandeur-se-s d'asile victimes de violence, conformément aux mesures énoncées dans la Convention d'Istanbul, dans la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains et dans la Convention de Lanzarote.
- ✓ Encourager l'émancipation économique et le respect des droits sociaux des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, en particulier en ce qui concerne l'emploi, la santé, le logement et l'éducation et lutter contre les discriminations multiples auxquelles ces femmes peuvent être confrontées.
- ✓ Mettre à jour la Recommandation n° R(79)10 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant les femmes migrantes, et assurer un suivi régulier de sa mise en œuvre
- ✓ Soutenir l'élaboration et la diffusion par les Etats membres de documents d'information dans différentes langues (tels que des fiches d'information) sur les principales normes du Conseil de l'Europe visant à protéger les droits humains des femmes et des hommes migrant-e-s, réfugié-e-s et demandeur-se-s d'asile, y compris des informations sur les structures de soutien, les

services , les ONG et l'aide juridique disponibles dans leur pays de résidence. Des fiches d'information spécifiques devraient être préparées pour les femmes victimes de violence.

- ✓ Encourager les mécanismes de contrôle indépendants du Conseil de l'Europe à tenir compte des besoins spécifiques liés au genre des migrant-e-s, réfugié-e-s et demandeur-se-s d'asile, y compris des filles et des garçons, dans le cadre de leurs activités de suivi, le cas échéant, et à formuler des recommandations à cet égard.
- ✓ Promouvoir des actions visant les hommes et les garçons afin de changer les normes et les pratiques stéréotypées et pour faire avancer l'égalité entre les femmes et les hommes au bénéfice des deux sexes.
- ✓ Recueillir et fournir des données statistiques détaillées par genre sur les migrant-e-s et réfugié-e-s pour déterminer les besoins les plus pressants, déceler les vulnérabilités et les forces spécifiques.

Autres normes et politiques pertinentes du Conseil de l'Europe :

- ✓ La **Convention européenne des droits de l'homme** (1950) garantit l'interdiction de la discrimination fondée sur le sexe (Article 14).
- ✓ De nombreux articles de la **Charte sociale européenne** (1961), notamment le droit au logement (Article 31§2), le droit à la protection de la santé (Articles 7, 8, 11, 19§2), le droit à l'éducation (Articles 9, 10, 15, 17, 19§11-12), le droit à la protection de la famille et le droit au regroupement de la famille (Articles 16, 27, 19§6) ou le droit de protection de maternité (Article 8).
- ✓ La **Recommandation n° R(79)10 du Comité des Ministres concernant les femmes migrantes** traite des besoins sociaux, culturels et éducationnels particuliers des femmes migrantes, notamment de leurs conditions de vie et de travail sur le territoire des Etats membres.
- ✓ La **Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains** (2005) exige que les Etats parties assurent l'égalité entre les femmes et les hommes dans la lutte contre la traite des êtres humains (Articles 1§1, 5§3, 6§d et 17). Les victimes de la traite des êtres humains doivent avoir accès à des procédures d'asile équitables et efficaces, et doivent pouvoir faire valoir un certain nombre de droits relatifs à l'assistance, à la protection et à l'indemnisation (Articles 10 et 16).
- ✓ La **Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels** (Convention de Lanzarote, 2007) a pour but de prévenir et de combattre l'exploitation et les abus sexuels concernant les enfants et de protéger les droits des enfants victimes, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe.
- ✓ Le **document thématique du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe « Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe »** (2017) souligne que les permis de résidence pour les membres de la famille permettent la protection et l'autonomie juridique et recommande d'accorder « des permis de résidence autonomes aux conjoint-e-s, conformément aux bonnes pratiques et aux mesures juridiques de lutte contre la violence faite aux femmes et aux enfants ».
- ✓ Le **Premier rapport sur les activités menées par le Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés** (février 2018) souligne que le Conseil de l'Europe doit veiller à ce que les droits humains des migrant-e-s et des réfugié-e-s soient respectés pendant le processus migratoire.
- ✓ Le **rapport du Conseil de l'Europe intitulé « Des informations adaptées aux enfants en situation de migration »** (février 2018) recommande que le contenu et les méthodes de diffusion des supports d'information soient adaptés aux besoins des deux sexes, et prennent notamment en compte les vulnérabilités spécifiques des filles face à la traite, aux violences sexuelles et fondées sur le genre et à l'exploitation sexuelle.
- ✓ La **Résolution 2244 (2018) «Les migrations sous l'angle de l'égalité entre les femmes et les hommes : donner aux femmes les moyens d'être des actrices essentielles de l'intégration »** de

l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe insiste sur la prise en compte de la dimension de genre dans la conception, la mise en œuvre, l'évaluation et le suivi de toutes les politiques d'intégration concernant les femmes migrant-e-s et réfugié-e-s.