

Doc. 11393
1^{er} octobre 2007

Une évaluation des centres de transit et de traitement en tant que réponse aux flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile

Avis¹

Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes

Rapporteur : M. Jean-Guy BRANGER, France, Groupe du Parti populaire européen

I. Conclusions

1. La Commission partage les préoccupations exprimées par la Commission des migrations, des réfugiés et de la population sur la création de centres de transit et de traitement en tant que réponse aux flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile. Elle reconnaît que si les flux migratoires actuels posent des défis importants, en particulier aux pays de l'Union européenne, les solutions envisagées ne sauraient en aucun cas être proposées au détriment de la protection des droits de la personne humaine et du respect des obligations internationales des Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne.

2. En particulier il importe d'intégrer dans la réflexion globale une perspective qui tienne compte des différences entre les femmes et les hommes, puisque la moitié des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile sont des femmes, confrontées à des risques, défis et problèmes spécifiques.

3. A cet égard, la Commission souhaite que la réflexion globale qui doit être menée conjointement par les pays d'origine, de transit et de destination des flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile :

- inclue une perspective qui tienne compte des différences entre les femmes et les hommes. Les autorités chargées du fonctionnement de ces centres devront en particulier assurer un traitement des demandes des migrants et demandeurs d'asile qui ne discrimine pas, dans les faits, les femmes, garantir le respect des droits fondamentaux des femmes y compris l'égalité entre les femmes et les hommes, assurer l'intégrité physique et psychologique des femmes et les préserver de toute forme de violence basée sur le genre, en particulier le viol et la prostitution forcée ;

- reconnaisse les motifs de demandes d'asile fondés sur l'identité sexuelle incluant en particulier la violence sexuelle, la violence domestique, la traite des êtres humains, la planification familiale forcée, l'avortement forcé, les mutilations génitales féminines, les crimes d'honneur, le mariage forcé ;

- intègre, dans les solutions durables de la gestion des flux migratoires, des politiques énergiques visant à bannir et éradiquer les violences faites aux femmes dans les pays d'origine, qui peuvent être à l'origine de flux migratoires.

II. Exposé des motifs par le Rapporteur, M. Branger

1. Mme Jonker (Pays-Bas, PPE/CD) a préparé un projet de rapport sur « une évaluation des centres de transit et de traitement en tant que réponse aux flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile ». La

¹ Voir Doc. 11304, déposé par la commission des migrations, des réfugiés et de la population.

Commission de l'égalité des chances pour les femmes et les hommes a été saisie pour avis et m'a nommé rapporteur.

2. Le rapport de Mme Joncker examine la possibilité d'établir, à l'intention des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile, des centres de traitement situés dans des pays membres de l'Union européenne, dans des pays non membres de l'Union européenne ou dans des pays non européens. Ces centres seraient « destinés aux personnes arrivées dans un pays, interceptées avant d'arriver dans un pays, renvoyées dans un pays par lequel elles ont transité, ou envoyées dans un pays pour traitement de leur demande » (paragraphe 9 du projet de Résolution).

3. Ces centres viseraient à apporter de nouvelles réponses au défi que constituent les nouveaux flux migratoires. Cependant, il est important de s'interroger, avec Mme Joncker, sur les implications politiques et juridiques de la mise en place de tels « centres de transit et de traitement » qui exigera des Etats européens de « résoudre des problèmes pratiques importants afin de rendre de tels centres compatibles avec leur législation interne et leurs obligations internationales (au niveau de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe et des Nations Unies) » (para. 40 de l'exposé des motifs).

4. La moitié des réfugiés et des migrants sont des femmes², confrontées à des risques, des défis et des problèmes spécifiques que l'Assemblée parlementaire a abordés par le passé. Dans ses travaux sur la situation des femmes réfugiées en Europe, l'Assemblée a mis en exergue « les pratiques dont font l'objet les femmes réfugiées pendant et après la procédure d'examen de leur demande dans les pays d'accueil, pratiques qui risquent de déboucher sur des violations des droits de l'homme »³. En matière d'arrivée de demandeurs d'asile dans les aéroports européens, l'Assemblée a souhaité que les Etats membres assurent « l'hébergement des hommes et des femmes dans des locaux distincts, sauf dans le cas des familles qui devraient de préférence ne pas être séparées, même pour de brefs séjours »⁴. L'Assemblée a également promu « le droit des femmes en quête d'asile de déposer une demande indépendamment de leur conjoint ou compagnon, eu égard à leurs besoins et motivations spécifiques »⁵. Plus récemment, l'Assemblée a mis en exergue les difficultés et obstacles rencontrés par les femmes migrantes en Europe⁶.

5. Dans ce contexte, il est essentiel que la réflexion en cours sur l'établissement de centres de traitement ou de transit tienne compte des spécificités liées au sexe et inclue une perspective qui tienne compte des différences entre les femmes et les hommes migrants ou demandeurs d'asile.

6. Le rapporteur souligne tout d'abord que l'accueil, la prise en charge et le suivi des femmes dans des centres de traitement et de transit doivent être compatibles avec les principes démocratiques des Etats membres, y compris l'égalité entre les femmes et les hommes, et écarter toute pratique discriminatoire qui aboutirait, en droit ou en fait, à un traitement inégal entre les femmes et les hommes. Le prise en charge des migrants et demandeurs d'asile femmes exigera en particulier de disposer d'un personnel formé, de permettre des entretiens individualisés avec les femmes (sans la présence de leur compagnon) et de tenir compte des problèmes spécifiques rencontrés par les femmes interviewées, qui exprimeront des difficultés à témoigner en raison des persécutions subies (notamment à caractère sexuel) ou de pratiques culturelles discriminatoires qui visent à minorer le rôle de la femme dans la société d'origine, à les priver d'autonomie et d'estime de soi ou à amener les femmes à interioriser certaines formes de persécutions liées au genre. Cela contribue peut-être à expliquer que les membres du sexe masculin sont en général les premiers demandeurs d'asile. Davantage d'hommes que de femmes demandent le droit d'asile et l'obtiennent.⁷

² Voir unfpa.org, Etat de la population mondiale 2006, unhcr.org/statistics, Haut Commissariat aux Nations Unies « 2005 Global refugee trends » (juin 2006) p.7.

³ Paragraphe 4 de la Recommandation 1374 (1998) et Document 8066.

⁴ Paragraphe 10.ii.a de la Recommandation 1475 (2000).

⁵ Paragraphe 6.v.c.iv de la Recommandation 1440 (2000) sur les restrictions au droit d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne.

⁶ Recommandation 1732 (2006), Résolution 1478 (2006) et Document 10758 sur l'intégration des femmes immigrées en Europe.

⁷ En 2000, les femmes ont représenté seulement 33 % des demandes d'asile au Canada et, en 2002, environ un tiers en Europe. In : Etat de la population mondiale 2006, *ibid*.

7. Compte tenu de la campagne paneuropéenne que mène le Conseil de l'Europe pour combattre la violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique⁸ (2006-2008), le Rapporteur souhaiterait s'attacher à la question des violences fondées sur le genre subies par les femmes migrantes ou demandeurs d'asile. Cette question a été à plusieurs reprises discutée par les membres de la Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes lors des travaux sur l'intégration des femmes immigrées ou sur les mesures spécifiques visant les femmes victimes de violence domestique.

8. Il faut reconnaître que les institutions internationales ont, au cours de ces dernières années, intégré dans la gestion des flux migratoires certaines dispositions visant à élargir les motifs justifiant l'octroi d'un droit d'asile, et fondées sur les violences basées sur le genre, ou dépendant de l'identité sexuelle.

9. En 2002, le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR) a publié une série de directives internationales affirmant que la définition internationale des réfugiés obligeait à faire droit aux demandes de bénéfice du statut de réfugié fondées sur l'identité sexuelle⁹. Les motifs de demandes d'asile fondés sur l'identité sexuelle peuvent inclure la violence sexuelle, la violence familiale, la traite des humains, la planification familiale forcée, l'avortement forcé, la mutilation/coupure génitale féminine, les crimes d'honneur, le mariage forcé, la punition infligée pour aller à l'encontre des mœurs acceptables pour la société locale et la discrimination contre les partenaires de même sexe.

10. La Directive (dite « Directive de Qualification ») du Conseil des Ministres de l'Union européenne¹⁰ adoptée en avril 2004 précise dans son article 9 que les actes de persécution au sens de l'article 1A de la convention de Genève peuvent notamment prendre la formes de a) violences physiques ou mentales, y compris les violences sexuelles; b) les mesures légales, administratives, de police et/ou judiciaires qui sont discriminatoires en soi ou mises en oeuvre d'une manière discriminatoire; f) les actes dirigés contre des personnes en raison de leur sexe ou contre des enfants. A ce propos, le Lobby européen des femmes s'est réjoui du fait que, pour la première fois, une directive « dénonce précisément les pratiques qui constituent une discrimination systématique envers les femmes de telle sorte qu'elles soient reconnues comme une persécution et partant, donnent le droit de demander protection » en précisant que « pour transposer correctement la directive, il convient d'élaborer des lignes directrices sensibles au genre en matière d'asile, afin d'aider les autorités nationales à mieux cerner la nature de la persécution basée sur le genre et de faire le lien avec le cadre juridique »¹¹.

11. La Commission pour les droits des femmes et l'égalité des genres du Parlement européen a rappelé pour sa part qu'il est « nécessaire de fixer des critères concrets pour l'octroi de l'asile ou d'un statut humanitaire spécifique » aux femmes victimes de persécutions liées au genres telles que visées par la directive 2004/83/CE et a proposé d'établir, « plutôt qu'une liste, des critères prenant en compte la défense des droits fondamentaux », y compris « la protection des femmes et des enfants victimes des violences sexuelles, domestiques et de genre »¹².

12. Pourtant, malgré ces avancées institutionnelles, les Etats peinent parfois à reconnaître dans la persécution sexiste un motif justifiant d'octroi du statut de réfugié. Bien que l'Union européenne vise à mettre en place un système d'asile commun à tous ses membres d'ici 2010, chaque pays maintient actuellement ses politiques propres. Ainsi 17 des 41 pays européens ayant fait l'objet d'une enquête pour une étude du HCR en 2004 reconnaissent explicitement la violence sexuelle comme forme de persécution, mais non les 24 autres. Un peu plus de la moitié reconnaissent que la discrimination peut constituer une forme de persécution, tandis que les trois quarts ne reconnaissent pas l'exploitation sexuelle

⁸ www.coe.int/stopviolence.

⁹ Haut Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies - Lignes directrices sur la protection internationale: la persécution du genre dans le contexte de l'article 1A(2) de la Convention du 1951 et/ou son protocole relatif au statut de réfugié, HCR/GIP/02/01, 7 mai 2002) cité par Le Fonds des Nations Unies pour la population (www.unfpa.org), Etat de la population mondiale 2006.

¹⁰ Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.

¹¹ Position du Lobby européen des femmes (LEF) « L'asile n'est pas neutre – Le LEF rappelle aux gouvernements leur obligation de transposer la Directive Qualification et les invite à adopter des lignes directrices sensibles au genre en matière d'asile ». Voir www.womenlobby.org.

¹² Paragraphe 12 de l'Avis de la Commission FEMM sur « l'asile : coopération pratique, qualité des décisions prises dans le cadre du régime d'asile européen commun » du 25.1.2007 (2006/2184 (INI).

ou la prostitution forcée dans leurs procédures d'asile. Les deux tiers, cependant, reconnaissent l'existence d'auteurs de persécution non étatiques¹³.

13. Certains Etats de l'Union européenne n'ont toujours pas opéré la transposition en droit interne de la Directive 2004/83/EC, qui devait être achevée le 10 octobre 2006. La Commission européenne présentera au Conseil et au Parlement européen un rapport sur l'application de la présente directive en proposant, le cas échéant, des modifications, au plus tard le 10 avril 2008. Le Rapporteur souhaite que la Commission européenne puisse en particulier intégrer dans son évaluation la prise en compte des persécutions fondées sur le genre dans l'octroi du statut de réfugiés.

14. Dans ces circonstances, le Rapporteur souhaite que la réflexion globale qui doit être menée conjointement par les pays d'origine, de transit et de destination des flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile :

- inclue une perspective qui tienne compte des différences entre les femmes et les hommes. Les autorités chargées du fonctionnement de ces centres devront en particulier assurer un traitement des demandes des migrants et demandeurs d'asile qui ne discrimine pas, dans les faits, les femmes, garantir le respect des droits fondamentaux des femmes y compris l'égalité entre les femmes et les hommes, assurer l'intégrité physique et psychologique des femmes et les préserver de toute forme de violence basée sur le genre, en particulier le viol et la prostitution forcée ;
- reconnaisse les motifs de demandes d'asile fondés sur l'identité incluant en particulier la violence sexuelle, la violence domestique, la traite des êtres humains, la planification familiale forcée, l'avortement forcé, les mutilations génitales féminines, les crimes d'honneur, le mariage forcé ;
- intègre, dans les solutions durables de la gestion des flux migratoires, des politiques énergiques visant à bannir et éradiquer les violences faites aux femmes dans les pays d'origine, qui peuvent être à l'origine de flux migratoires.

* * * * *

Commission saisie du rapport: Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Commission saisie pour avis : Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes

Renvoi en commission : Doc 10448, renvoi N°3059 du 18 mars 2005 (prolongé jusqu'au 31.12.07)

Avis adopté à l'unanimité par la commission le 1^{er} octobre 2007

Secrétariat de la commission: M^{me} Affholder, M^{me} Devaux, M. Diallo, M^{elle} Araujo.

¹³ H. Crawley, H. et T. Lester. 2004. Comparative Analysis of Gender-Related Persecution in National Asylum Legislation and Practice in Europe (EPAU/2004/05), pp.35, 43, 48 et 58, cités par unfpa.org, Etat de la population mondiale 2006.