Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 12350
26 juillet 2010

Demandes d'asile liées au genre

Rapport[1]
Commission des migrations, des réfugiés et de la population
Rapporteur: M. Andrej ZERNOVSKI, "L'ex-République yougoslave de Macédoine", Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Résumé

La persécution subie par les femmes est souvent différente de celle vécue par les hommes, mais le système d'asile continue de la percevoir à travers le prisme des expériences masculines. La persécution liée au genre peut donner lieu à des demandes de protection internationale. Cependant, les Etats ne tiennent pas toujours dûment compte de ce fait. S'ajoutent à cela des entretiens conduits de façon inappropriée, l'emploi d'informations non pertinentes sur le pays d'origine et le manque de formation des agents publics. Bien que de nombreux Etats membres intensifient leurs travaux en vue d'intégrer la dimension de genre dans les prises de décision, les politiques et les actions publiques, cet effort ne se répercute pas toujours dans les procédures d'asile.

Certaines formes de préjudice (préjudices ou violence fondés sur le genre) touchent plus fréquemment ou exclusivement les femmes, ou les affectent d'une manière différente que les hommes. Elles englobent entre autres la violence sexuelle, la discrimination sociale et juridique, la prostitution forcée, la traite des êtres humains, le refus d'accès à la contraception, l'immolation des jeunes mariées par le feu, le mariage forcé, la stérilisation et l'avortement forcés, les mutilations génitales féminines (forcées) et la nudité forcée/actes d'humiliation sexuelle.

Une femme peut être persécutée en raison de son appartenance sexuelle (persécution liée au genre), par exemple lorsqu'elle refuse ou omet de se conformer au comportement social, religieux ou culturel qui est attendu d'une femme (flagellation pour refus de porter le voile, mutilations génitales féminines, meurtres d'honneur visant les femmes adultères, etc.).

L'Assemblée parlementaire est invitée à encourager les Etats membres à veiller à ce que la violence fondée sur le genre et la persécution liée au genre soient dûment prises en compte dans toute procédure d'asile. Ils sont également encouragés à concevoir leur système d'asile de manière à ce qu'il soit sensible aux comportements discriminatoires fondés sur le genre. L'Assemblée demande également au Comité des Ministres, entre autres, de charger l'organe intergouvernemental compétent au sein du Conseil de l'Europe de conduire une étude sur la façon dont les Etats membres traitent les demandes d'asile liées au genre, et de leur donner des orientations en la matière.

1. Renvoi en commission: Doc. 11679, Renvoi 3484 du 29 septembre 2008.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Projet de recommandation 6
C. Exposé des motifs, par M. Zernovski, rapporteur 7
1. Introduction 7
2. Objectif, structure et étendue du rapport 8
3. Qu'est-ce que la violence (ou le préjudice) fondée sur le genre et qu'est-ce que la persécution liée au genre? 8
4. Demandes d'asile liées au genre 9
4.1. L'examen juridique 9
4.2. Persécution par des acteurs étatiques 10
4.3. Persécution par des acteurs non étatiques 10
4.4. Possibilité de refuge intérieur 10
4.5. Statut de réfugié ou protection complémentaire 10
5. Instruments juridiques 11
6. Formes de violence fondée sur le genre et la persécution liée au genre 11
6.1. La violence faite aux femmes en tant qu'arme de guerre 11
6.2. La traite des êtres humains 11
6.3. Les mutilations génitales féminines 12
6.4. Les «crimes d'honneur» 14
7. Violence fondée sur le genre en raison de l'orientation sexuelle 14
8. Problèmes spécifiques au genre dans la procédure d'asile 15
8.1. Discrimination 15
8.2. Identification des femmes demandeurs d'asile 16
8.3. La demande d'asile 16
8.4. Le cadre de l'entretien 17
8.5. Formation de l'enquêteur 17
8.6. Informations sur le pays d'origine 18
8.7. Niveau de preuve exigé 18
9. Situation sociale des victimes de violence fondée sur le genre et de persécution liée au genre 18
10. Problèmes spécifiques aux femmes en rétention et en hébergement collectif 19
11. Conclusions et propositions 19

A. Projet de résolution[2]

1. Cinquante-deux pour cent de l'ensemble des réfugiés en Europe sont des femmes ou des filles. Elles sont nombreuses à demander l'asile pour échapper à des persécutions subies pour des raisons propres à leur condition de femme. Elles méritent que soient reconnus leurs besoins particuliers ainsi que toute persécution et toute violence dont elles ont pu être victimes en raison de leur genre.

2. La persécution liée au genre, où les victimes sont persécutées car elles sont des femmes, et les actes de violence fondée sur le genre, tels que le viol, peuvent donner lieu à des demandes de protection internationale. Selon des ONG et des organisations internationales, les Etats ne prennent pas toujours en compte la dimension du genre lors de l'examen des demandes d'asile. La persécution subie par les femmes et les filles est souvent différente de celle vécue par les hommes, mais le système d'asile continue de la percevoir à travers le prisme des expériences masculines.

3. Les femmes et les filles peuvent être confrontées à diverses formes de préjudice, de violence fondée sur le genre et de persécution liée au genre. Celles-ci englobent l'exploitation sexuelle, le mariage forcé, les crimes d'honneur, ainsi que l'avortement, la grossesse et la stérilisation forcés. Au cours de conflits armés, elles peuvent être victimes de violences physiques, sexuelles et psychologiques, et notamment de viol. Les mutilations génitales féminines et la traite des êtres humains sont deux autres formes de préjudice qui peuvent toucher les femmes et les filles en particulier. Enfin, elles peuvent être victimes de crimes dits d'honneur. Les auteurs d'actes de violence (ou de préjudices) fondés sur le genre peuvent être des acteurs étatiques ou non étatiques.

4. Les gays, lesbiennes, bisexuels et transsexuels sont également confrontés à des formes particulières de violence fondée sur le genre et de persécution liée au genre, et doivent souvent taire leur orientation sexuelle au risque d'être harcelés, voire frappés ou tués dans les cas les plus extrêmes.

5. L'Assemblée parlementaire a déjà traité de différentes formes de violence fondée sur le genre, en particulier dans ses Résolution 1635 (2008) «Combattre la violence à l'égard des femmes: pour une convention du Conseil de l'Europe» et Résolution 1662 (2009) «Agir pour combattre les violations des droits de la personne humaine fondées sur le sexe, y compris les enlèvements de femmes et de filles». Bien que de nombreux Etats membres intensifient leurs travaux en vue d'intégrer la dimension de genre dans les prises de décision, les politiques et les actions publiques, cet effort ne se répercute pas toujours dans les procédures d'asile.

6. Outre le fait que, lors du traitement des demandes d'asile, les problèmes spécifiques au genre ne soient pas assez pris en compte, la procédure d'asile des Etats membres ne permet pas toujours aux femmes de raconter toute leur histoire. Face à un enquêteur ou à un interprète masculin, une femme peut avoir du mal à parler librement et à donner le récit complet des violences subies, qu'elles soient ou non fondées sur le genre. En outre, n'ayant pas de formation adéquate sur les problèmes spécifiques au genre, les agents publics en charge de la procédure d'asile ne posent pas toujours les bonnes questions et n'analysent pas toujours correctement les preuves qui leur sont présentées. A cela peut s'ajouter l'utilisation d'informations sur le pays d'origine qui ne tiennent pas compte des problèmes spécifiques aux femmes ou qui ne sont guère pertinentes au regard du genre. En outre, la situation sociale des femmes dans le processus d'asile peut également être source de difficultés, en fonction de leur situation, en rétention ou au sein de la société du pays d'accueil, où elles peuvent continuer de se heurter à différentes formes de discrimination, voire de violence.

7. L'Assemblée rappelle les recommandations énoncées dans sa Résolution 1695 (2009) sur l'amélioration de la qualité et de la cohérence des décisions en matière d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle rappelle également sa Résolution 1662 (2009) et souligne l'importance de ces textes dans la prise en compte de la question de la violence fondée sur le genre et de la persécution liée au genre dans les demandes d'asile.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 24 juin 2010.

8. Les femmes et les filles qui demandent l'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ont droit à ce que leurs demandes de protection soient examinées par un système d'asile qui tienne dûment compte, dans tous les aspects de son organisation et de son fonctionnement, des formes particulières de persécution et de violation des droits fondamentaux auxquelles les femmes sont confrontées en raison de leur genre. L'Assemblée appelle donc les Etats membres:

8.1. à veiller à ce que la violence fondée sur le genre soit prise en compte dans les cinq motifs de persécution (race, religion, nationalité, appartenance à un certain groupe social ou opinions politiques) dans toute procédure d'asile, et que le «genre» soit expressément inclus parmi les «groupes sociaux», de préférence dans la loi, et à tout le moins dans la pratique;

8.2. à tenir compte du fait que les femmes et les filles ne sont pas les seules confrontées à des actes de violence fondée sur le genre et de persécution liée au genre, les hommes et les garçons pouvant également en être victimes;

8.3. à tenir compte du fait que les gays, lesbiennes, bisexuels et transsexuels sont de plus en plus confrontés à des actes de violence fondée sur le genre et de persécution liée au genre.

9. Afin de veiller à ce que les demandes liées au genre soient dûment prises en compte dans les procédures d'asile, l'Assemblée recommande en outre aux Etats membres:

9.1. d'identifier le plus tôt possible les femmes et les filles pouvant avoir été victimes de violence fondée sur le genre et de persécution liée au genre, et de veiller au besoin à ce qu'elles déposent leur demande d'asile à titre individuel afin qu'elles restent indépendantes dans leur demande par rapport à leur époux ou aux membres masculins de leur famille;

9.2. de veiller à accorder aux femmes qui souffrent de traumatismes à la suite des actes de violence fondée sur le genre ou autres un temps de réflexion et de rétablissement suffisant avant le début de la procédure d'asile, si nécessaire par le biais d'un permis de séjour temporaire, ce dernier ne devant toutefois jamais exclure ou remplacer un permis de séjour à long terme dont l'octroi est possible après la reconnaissance du statut de réfugié;

9.3. de veiller à ce que les femmes bénéficient systématiquement d'une assistance et de services d'interprétation assurés par des femmes pour présenter leur demande d'asile et remplir les formulaires requis;

9.4. de veiller à ce que les dossiers de demande d'asile soient remplis par les femmes elles-mêmes, et non pas, à leur place, par leur époux ou par d'autres membres de leur famille;

9.5. de faire en sorte que les enquêteurs et les interprètes qui ont affaire aux femmes demandeurs d'asile soient toujours de sexe féminin; si, pour une raison ou une autre, cela n'était pas possible, la femme demandeur d'asile doit être informée de son droit de disposer d'un enquêteur ou d'un interprète de sexe féminin;

9.6. de veiller à ce que les entretiens tiennent dûment compte des considérations de genre et, en particulier, que des questions touchant à la violence fondée sur le genre et à la persécution liée au genre soient posées;

9.7. de veiller à ce que les femmes ne rencontrent pas d'obstacles à l'accès aux procédures d'asile du fait de l'absence de solutions de garde d'enfants, de problèmes de files d'attente ou de difficultés à obtenir un rendez-vous pour le dépôt de leur demande d'asile, etc.

10. Pour que le processus de décision soit suffisamment attentif aux demandes d'asile liées au genre, l'Assemblée recommande également aux Etats membres:

10.1. de veiller à ce que les informations sur le pays d'origine soient à jour en ce qui concerne les questions de violence fondée sur le genre et de persécution liée au genre;

10.2. de veiller à ce que l'examen des demandes d'asile soit conduit par un agent dûment formé, afin de détecter les cas de violence fondée sur le genre et de persécution liée au genre pouvant ouvrir droit au statut de réfugié ou à un autre statut;

10.3. de tenir pleinement compte du fait que la majorité des actes de violence fondée sur le genre et de persécution liée au genre sont le fait d'acteurs privés, mais qu'il appartient à l'Etat de protéger les victimes, qu'il ait ou non les moyens de le faire;

10.4. de ne pas oublier qu'une femme qui a choisi de ne pas se prévaloir de la protection de l'Etat qu'elle a quitté a peut-être agi ainsi par crainte de représailles et de violences supplémentaires (par exemple de la part de membres masculins de sa famille), et de veiller à ce que cela ne compromette pas l'issue de sa demande de statut de réfugié;

10.5. de restreindre le recours à la possibilité de refuge intérieur *(internal flight alternative)* pour les demandeurs d'asile qui invoquent des motifs liés au genre, et de tenir dûment compte de l'existence d'une protection de l'Etat dans la région de transfert et de la sécurité du trajet;

10.6. d'examiner simultanément les demandes d'asile et les demandes d'autres formes de protection internationale, et d'accorder la protection la plus adaptée en fonction de critères bien établis.

11. L'Assemblée considère que, dans le processus d'asile, les Etats membres devraient en particulier tenir compte des problèmes que rencontrent:

11.1. les victimes de la traite, et notamment les femmes et les filles, et à cet effet:

11.1.1. qu'ils veillent à ce que la traite des êtres humains, en particulier à des fins d'exploitation sexuelle, soit considérée comme une forme de persécution sur laquelle peut être basée une demande d'asile;

11.1.2. qu'ils veillent à ce que la coopération des femmes et des filles concernées avec la police, le procureur ou la justice ne devienne pas une condition préalable à l'octroi de l'asile ou de toute autre forme complémentaire de protection internationale;

11.2. les victimes ou victimes potentielles de mutilations génitales féminines, et à cet effet:

11.2.1. qu'ils reconnaissent les mutilations génitales féminines et le risque de mutilations génitales féminines comme un motif possible de demande d'asile;

11.2.2. qu'ils tiennent compte d'une crainte bien fondée de mutilations génitales féminines concernant une fille née après la fuite de ses parents, même si ces derniers vivent dans le pays d'asile depuis un certain temps.

12. Compte tenu de la vulnérabilité particulière des femmes demandeurs d'asile, liée à leur condition sociale et juridique avant, pendant et après la procédure d'asile, les Etats membres devraient faire en sorte:

12.1. de garantir la sécurité physique des femmes et des filles demandeurs d'asile, notamment en cas d'hébergement collectif ou de placement en rétention;

12.2. d'accorder un permis de travail aux femmes demandeurs d'asile pour favoriser leur indépendance et éviter d'accroître leur vulnérabilité et d'en faire des cibles d'exploitation.

13. Afin que la violence fondée sur le genre et la persécution liée au genre soient dûment prises en compte dans leur procédure d'asile, l'Assemblée recommande vivement aux Etats membres:

13.1. de rendre leur système et leur procédure d'asile attentifs aux considérations de genre, notamment en dispensant une formation obligatoire aux agents concernés;

13.2. de conduire une évaluation de l'impact par genre de toutes les politiques et procédures d'asile actuelles et envisagées, et d'effectuer des ajustements pour remédier aux éventuels effets discriminatoires ou négatifs liés au genre;

13.3. de rassembler et d'analyser des statistiques relatives à la violence fondée sur le genre et la persécution liée au genre dans les demandes d'asile;

13.4. de veiller à ce que toutes les statistiques relatives à l'asile soient ventilées par sexe;

13.5. de publier la jurisprudence nationale concernant les demandes d'asile motivées par la violence fondée sur le genre et la persécution liée au genre, afin de sensibiliser à ces questions et de renforcer la qualité et la cohérence des systèmes d'asile européens.

14. L'Assemblée recommande aux Etats membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'attaquer aux racines de la violence fondée sur le genre et de la persécution liée au genre, tant à l'intérieur de leurs frontières que dans les pays d'origine.

B. Projet de recommandation[3]

1. Se référant à sa Résolution … (2010) sur les demandes d'asile liées au genre, l'Assemblée parlementaire attire l'attention sur la situation, dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, des femmes et des filles qui ont pu être confrontées à diverses formes de violence fondée sur le genre et de persécution liée au genre telles que les mutilations génitales féminines, la traite des êtres humains, les crimes dits «d'honneur» ou la violence sexuelle en tant qu'armes de guerre.

2. Le Comité des Ministres est invité à prendre note des recommandations que l'Assemblée adresse aux Etats membres dans sa résolution susmentionnée et à inciter les Etats membres à s'y conformer.

3. L'Assemblée considère qu'il convient de redoubler d'efforts pour examiner dans quelle mesure les systèmes d'asile des Etats membres prennent effectivement en compte la violence fondée sur le genre et la persécution liée au genre, en premier lieu par la collecte, l'analyse et la publication de statistiques et d'informations sur cette question. Dans cette perspective, l'Assemblée invite le Comité des Ministres:

3.1. à charger l'organe intergouvernemental compétent du Conseil de l'Europe de mener une étude:

3.1.1. sur l'approche juridique et procédurale des Etats membres s'agissant de la question de la violence fondée sur le genre et de la persécution liée au genre dans la procédure d'asile;

3.1.2. sur l'attention que les Etats membres prêtent aux besoins particuliers des victimes de violence fondée sur le genre et de persécution liée au genre dans la procédure d'asile, par exemple par la mise à disposition d'enquêteurs et d'interprètes du même sexe, qui soient formés aux questions liées au genre;

3.1.3. sur le taux de reconnaissance du statut de réfugié comparé au taux d'octroi d'autres formes complémentaires de protection internationale dans les demandes fondées sur le genre;

3.1.4. sur la situation sociale et le statut juridique des demandeurs d'asile qui se disent victimes de violence fondée sur le genre et de persécution liée au genre avant, pendant et après la procédure d'asile;

3.2. à prendre l'initiative d'un ensemble de lignes directrices, reposant sur l'étude précitée, pour veiller à ce que la violence fondée sur le genre et la persécution liée au genre soient dûment prises en compte dans les procédures d'asile nationales et le programme d'asile des Etats membres;

3.3. à élaborer des programmes de formation et des outils de sensibilisation aux questions liées au genre pour les intervenants dans les procédures d'asile, notamment dans les domaines des techniques d'entretien, de la recherche et l'utilisation d'informations sur les pays d'origine, de l'évolution du droit international en matière de droits de l'homme et du droit des réfugiés et de l'élaboration de décisions.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 24 juin 2010.

C. Exposé des motifs, par M. Zernovski, rapporteur

1. Introduction

1. Cinquante-deux pour cent de l'ensemble des réfugiés en Europe sont des femmes ou des filles. Les femmes demandent l'asile pour échapper aux mêmes formes de persécution que les hommes, mais elles sont également victimes de persécutions pour des raisons propres à leur condition de femme. Même s'il arrive que les persécutions aient des causes semblables dans les deux cas, elles peuvent revêtir des formes différentes lorsque la victime est une femme. Il en est de même pour les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles ou transgenres (LGBT). Bien que le terme «genre» englobe les LGBT, le rapporteur a choisi de limiter à un court paragraphe l'examen des demandes liées au genre présentées par ces derniers (voir chapitre 7). Il estime en effet que le sujet des demandes basées sur l'orientation sexuelle mérite à lui seul un rapport de l'Assemblée.

2. Les auteurs des violences (ou préjudices) fondées sur le genre peuvent être des acteurs étatiques ou non étatiques, y compris des membres de la famille. Durant les conflits armés notamment, les femmes subissent toutes sortes de violences physiques, sexuelles et psychologiques: viol, exploitation sexuelle, mariage forcé, avortement forcé, grossesse forcée et stérilisation forcée. Le viol systématique et les violences sexuelles contre les femmes peuvent être utilisés comme une arme dans les campagnes de «nettoyage ethnique». Cela dit, la violence fondée sur le genre ne se produit pas uniquement au cours de périodes de conflit. Les mutilations génitales féminines et la traite des femmes en sont deux autres formes particulières.

3. Lors de l'examen des demandes d'asile, les Etats sont tenus de prendre en compte la dimension de genre. La violence fondée sur le genre peut être assimilée à de la persécution au sens de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés (ci-après «Convention de Genève de 1951»), au même titre que la violence qui se produit indépendamment du sexe de la victime. Selon des ONG et des organisations internationales, les Etats membres n'en tiennent pas toujours compte.

4. Ce n'est pas seulement lors de l'examen juridique visant à déterminer s'il existe une violence fondée sur le genre ou une persécution liée au genre pouvant être assimilée à de la persécution que les Etats négligent d'accorder toute l'importance voulue aux questions spécifiques au genre. Les femmes ont aussi d'autres obstacles à surmonter dans la procédure d'asile. L'entretien est souvent mené sans tenir compte du genre. Si le cadre de l'entretien n'est pas adapté et si l'enquêteur se montre indifférent aux considérations de genre, la femme demandeur d'asile risque de se sentir mal à l'aise ou menacée. Ces circonstances peuvent l'empêcher d'exposer correctement son histoire et les particularités de sa situation. Si l'enquêteur est insensible à ces considérations ou s'il s'appuie sur des informations non pertinentes concernant le pays d'origine, il risque de ne pas poser les bonnes questions ou de ne pas analyser correctement les réponses. Par conséquent, même si les Etats tiennent dûment compte des questions liées au genre dans l'examen juridique de la demande d'asile, d'autres obstacles, comme le cadre dans lequel se déroule l'entretien, peuvent nuire à la qualité des informations obtenues sur l'asile et fausser toute la base sur laquelle repose la décision en matière d'asile.

5. Les demandeurs d'asile et les réfugiés sont vulnérables dans leur pays d'accueil. Les femmes demandeurs d'asile et les réfugiées le sont encore plus. Elles sont confrontées à la discrimination de par leur statut d'étrangères et leur origine ethnique, ou simplement parce qu'elles sont des femmes. Elles peuvent également continuer à être victimes de violences dans leur communauté, même dans leur nouveau pays d'accueil ou au sein de leur famille. Elles peuvent craindre l'expulsion si elles portent plainte devant les autorités et rencontrent un certain nombre d'autres problèmes pour obtenir une protection juridique. Enfin, elles peuvent rencontrer des problèmes particuliers liés à leur genre dans les centres d'accueil et de rétention.

6. Le présent rapport s'inscrit dans le cadre d'une série de rapports déjà adoptés ou à venir, préparés par la commission en vue d'améliorer la qualité et la cohérence des systèmes d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que la situation des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière pris individuellement. Cette série de rapports comprend les rapports déjà adoptés intitulés «Améliorer la qualité et la cohérence des décisions en matière d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe» (rapporteur: Boriss Cilevičs, Lettonie, Groupe socialiste)[4], «Rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants irréguliers en Europe» (rapporteuse: Ana Mendonça, Portugal, Groupe socialiste)[5] et le rapport à venir intitulé «Problèmes liés à l'arrivée, au séjour et au retour des mineurs non accompagnés en Europe» (rapporteuse: Mailis Reps, Estonie, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe).

---

4. Doc. 11990, Recommandation 1889 (2009) et Résolution 1695 (2009).
5. Doc. 12105, Recommandation 1900 (2010) et Résolution 1707 (2010).

7. Dans le cadre de la préparation du présent rapport, le rapporteur a entrepris une mission d'information à Genève le 9 avril 2010, au cours de laquelle il a rencontré des représentants du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et de l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT). Le rapporteur souhaite remercier chaleureusement toutes ces personnes pour les précieuses informations fournies. Il tient également à remercier les participants et experts de la conférence sur le thème «Migrations et violences à l'encontre des femmes en Europe», organisée conjointement par l'Assemblée parlementaire et ses commission des migrations, des réfugiés et de la population et commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, ainsi que l'Union interparlementaire (UIP), qui s'est tenue à Paris les 10 et 11 décembre 2009.

2. Objectif, structure et étendue du rapport

8. Dans le présent rapport, le rapporteur entend présenter les problèmes, exposer le cadre juridique et proposer des mesures que les Etats européens pourraient prendre pour renforcer la protection offerte aux victimes de violence fondée sur le genre et de persécution liée au genre. Il s'intéressera non seulement à l'examen juridique des demandes de protection, mais aussi aux modalités des entretiens et à la situation générale des femmes et des filles demandeurs d'asile avant, pendant et après la décision en matière d'asile.

9. La structure du rapport sera donc la suivante:

– (1) l'examen juridique. Les Etats ont l'obligation d'accorder l'importance voulue à la violence fondée sur le genre et à la persécution liée au genre dans l'examen juridique conduisant à la décision en matière d'asile;

– (2) la procédure de traitement de la demande d'asile. Il est souhaitable que les Etats organisent des entretiens avec les femmes demandeurs d'asile dans le respect des spécificités propres à leur genre, et d'une manière qui les incite à raconter sans crainte leur histoire. L'enquêteur, qui devrait être une femme, doit être formé pour poser des questions pertinentes au regard du genre. Les informations sur le pays d'origine devraient intégrer des considérations pertinentes au regard du genre sur la condition féminine. Les femmes devraient avoir accès sans entraves au processus de demande d'asile et aux recours juridiques et garder leur indépendance dans ce processus;

– (3) la situation sociale des femmes demandeurs d'asile. Les femmes et les filles doivent être protégées contre tout abus découlant de leur vulnérabilité sociale accrue en tant que victimes de violence. Les demandeurs d'asile de sexe féminin sont particulièrement vulnérables dans les lieux où elles sont privées de liberté et dans les hébergements collectifs.

10. Il est difficile, voire impossible, de se procurer des statistiques sur les éléments relatifs au genre dans les demandes d'asile déposées auprès des Etats membres du Conseil de l'Europe. Le présent rapport en témoigne. L'une des recommandations que le rapporteur souhaiterait émettre est que les Etats prêtent une plus grande attention à la collecte et à l'analyse de statistiques sur la violence fondée sur le genre et la persécution liée au genre, en vue de la publication des résultats de ces analyses.

11. Il convient de mentionner ici quelques documents particulièrement importants. L'organisation Asylum Aid au Royaume-Uni a rédigé un document intitulé «The rights of women seeking asylum: a charter». Le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (CERE) a publié un rapport sur la plupart des questions traitées dans le présent document, y compris un ensemble de recommandations. Le HCR a élaboré une série de directives sur l'examen juridique des demandes d'asile motivées par des violences fondées sur le genre.

3. Qu'est-ce que la violence (ou le préjudice) fondée sur le genre et qu'est-ce que la persécution liée au genre?

12. Il convient de faire la distinction entre le «genre» et le «sexe», qui est défini d'un point de vue biologique. La notion de «genre» renvoie à ce que signifie le fait d'être un homme ou une femme. Le genre fait référence aux relations entre les hommes et les femmes basées sur des identités, des statuts, des rôles et des responsabilités définis ou construits socialement. Les différences entre les genres subissent les effets des rapports de pouvoir qui existent entre les hommes et les femmes dans une société donnée, et les incidences de ces rapports sur l'identité, le statut, les rôles et les responsabilités des hommes et des femmes[6].

6. Asylum Policy Instruction on gender issues in the asylum claim, ministère de l'Intérieur du Royaume-Uni, 2009.

13. L'article premier de la Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes (1993) définit la violence à l'égard des femmes (fondée sur le genre) comme suit: «tout acte de violence dirigé contre le sexe féminin, et causant ou pouvant causer aux femmes un préjudice ou des souffrances physiques, sexuelles ou psychologiques, y compris la menace de tels actes, la contrainte ou la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou dans la vie privée».

14. Certaines formes de préjudice touchent plus fréquemment ou exclusivement les femmes, ou d'une manière différente que les hommes. Celles-ci englobent la violence sexuelle, la discrimination sociale et juridique, la prostitution forcée, la traite, le refus d'accès à la contraception, l'immolation des jeunes mariées par le feu, le mariage, la stérilisation et l'avortement forcés, les mutilations génitales féminines (forcées) et la nudité forcée/actes d'humiliation sexuelle. Ce sont donc les principaux types de violence ou de préjudice qu'il convient de prendre en considération lors de l'examen de la question de la violence fondée sur le genre dans les demandes d'asile.

15. La persécution liée au genre a trait au rapport de causalité entre la persécution et le motif de la persécution. Ainsi, une femme peut être persécutée en raison de son genre (par exemple lorsqu'elle refuse ou omet de se conformer au comportement social, religieux ou culturel qui est attendu d'une femme). La persécution liée au genre n'est pas nécessairement la même chose que la persécution liée au sexe biologique. Elle ne concerne pas uniquement les personnes qui sont persécutées car elles sont de sexe masculin ou féminin, mais celles qui sont persécutées car elles refusent ou omettent de se conformer aux exigences sociales liées au fait d'être un homme ou une femme.

16. Il importe donc de noter qu'une femme demandeur d'asile peut être persécutée d'une manière spécifique au genre pour des raisons non liées au genre (par exemple violée en raison de son appartenance à un parti politique), elle peut être persécutée de manière non spécifique au genre, mais en raison de son genre (par exemple flagellée pour avoir refusé de porter le voile) ou encore persécutée de manière spécifique au genre, en raison de son genre (mutilations génitales féminines ou crime d'honneur commis à l'encontre d'une femme adultère)[7].

17. Comme l'a fait observer le CERE, la persécution subie par les femmes peut être différente de celle vécue par les hommes, tant au niveau de sa forme (violence fondée sur le genre) que de sa motivation (persécution liée au genre). Les femmes peuvent être visées parce qu'elles sont animatrices sociales de quartier ou parce qu'elles persistent à exiger le respect de leurs droits. D'autres femmes sont visées en raison de leur vulnérabilité – tel est le cas des jeunes femmes, qui peuvent aisément subir des violences sexuelles, ou des mères, qui seront prêtes à tout pour protéger leurs enfants. Les femmes ont un rôle dans la procréation et peuvent être considérées comme incarnant l'identité et la survie future d'un groupe ethnique donné. Par conséquent, toute violence à l'égard d'une femme peut également représenter une attaque contre son groupe ethnique. Dans de nombreuses parties du monde, les femmes qui ne vivent pas dans le respect des normes qui leur sont imposées par la société peuvent subir des traitements cruels. Le refus d'un mariage arrangé, les relations sexuelles hors mariage, l'apport d'une dot jugée insatisfaisante ou le port de certains vêtements peuvent entraîner une persécution. Du fait des contraintes sociales et économiques, un nombre relativement restreint de ces femmes parvient à fuir vers d'autres pays en quête de protection; et même quand elles le font, les agressions qu'elles ont subies sont davantage perçues comme une discrimination qu'une persécution[8].

4. Demandes d'asile liées au genre

4.1. L'examen juridique

18. Pour obtenir le statut de réfugié, en vertu de l'article 1.A de la Convention de Genève de 1951, le demandeur d'asile doit pouvoir démontrer qu'il ou elle craint avec raison d'être persécuté à son retour, du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, et que, pour cette raison, il ou elle ne peut retourner dans son pays d'origine. Le statut de réfugié peut être accordé à une femme pour n'importe laquelle des cinq raisons énumérées.

19. La Convention de Genève de 1951 ne donne aucune définition de la «persécution». Le Manuel du HCR énonce que l'on peut déduire de l'article 33 de la Convention de 1951 que le fait de menacer la vie ou la liberté d'une personne en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social constitue toutefois une persécution.

---

7. Immigration Appellate Authority du Royaume-Uni, Asylum Gender Guidelines, novembre 2000.
8. CERE, Position on asylum seeking and refugee women, décembre 1997.

4.2. Persécution par des acteurs étatiques

20. La violence fondée sur le genre et la persécution liée au genre peuvent être infligées par les autorités du pays d'origine. Dans certains cas, cela peut être dû au fait que la femme a agi d'une manière jugée inappropriée ou simplement parce qu'elle a refusé de se soumettre à des normes discriminatoires du point de vue du genre, ce qui a entraîné des sanctions sévères. Les opinions politiques des membres masculins d'une famille sont souvent attribuées aux femmes qui, en conséquence, peuvent être soumises à des persécutions.

4.3. Persécution par des acteurs non étatiques

21. La violence fondée sur le genre et la persécution liée au genre peuvent également être infligées par des acteurs non étatiques, et notamment des membres de la famille, dans le pays d'origine. Cependant, lorsqu'un Etat facilite, juge avec indulgence, conditionne, excuse ou tolère la violence perpétrée contre des femmes par des acteurs privés, il en porte la responsabilité. L'Etat est responsable des persécutions lorsqu'il *peut mais ne veut pas* assurer une protection, lorsqu'il met en œuvre des lois ou des pratiques qui sont discriminatoires à l'égard des femmes et conduisent à la persécution, lorsque la loi est appliquée par des moyens répressifs ou lorsque la peine infligée pour non-respect de la loi ou d'autres directives est d'une sévérité disproportionnée.

4.4. Possibilité de refuge intérieur

22. Lors de l'examen d'une demande d'asile, les Etats étudient souvent la possibilité d'un refuge ou d'une réinstallation internes pour le demandeur d'asile. Ces possibilités ne sont toutefois pas également applicables aux hommes et aux femmes. La violence fondée sur le genre ou la persécution liée au genre sont souvent perpétrées par des acteurs privés. Lorsqu'un Etat n'offre pas une protection efficace à une fille ou à une femme dans une partie du pays, il ne sera probablement pas non plus en mesure ou désireux de la protéger dans une autre partie du pays. Selon le HCR, la réinstallation ne constitue pas une solution pertinente si le demandeur court de nouveau des risques de persécution dans la zone de réinstallation, qu'il s'agisse de la forme initiale de persécution ou de toute forme nouvelle de persécution ou d'autres menaces graves. Il importe de considérer qu'en raison de son âge, de son sexe et d'autres facteurs, le demandeur peut faire l'objet de divers types de discriminations et être exposé à un risque aggravé de mauvais traitements, de violences et de privation d'autres droits fondamentaux[9].

4.5. Statut de réfugié ou protection complémentaire

23. Le statut de réfugié est accordé aux demandeurs dont les requêtes relèvent de la Convention de Genève de 1951, tandis que le statut complémentaire/subsidiaire est accordé à ceux dont les demandes ne relèvent pas de cette convention, mais qui méritent une protection en vertu du droit international des droits de l'homme, du droit communautaire ou de la pratique de certains Etats membres. La répartition entre ces deux types de protection varie considérablement d'un Etat membre à l'autre. Les personnes qui obtiennent une protection complémentaire ont généralement moins de droits et sont moins protégées que celles qui obtiennent le statut de réfugié. D'après les statistiques publiées par le HCR, sur l'ensemble des personnes auxquelles une protection a été accordée en France en 2007, 91 % ont obtenu le statut de réfugié et 9 % une protection complémentaire. Dans d'autres pays, la proportion de demandeurs ayant obtenu le statut de réfugié comparé à la protection complémentaire était la suivante: Allemagne 91 %, Royaume-Uni 77 %, Suisse 36 %, Norvège 24 %, Suède 7 %, Malte 1 % et Pays-Bas 12 %. On peut en conclure qu'il existe deux catégories de pays: ceux qui privilégient la protection des réfugiés, comme la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni, et ceux qui estiment qu'il est plus justifié d'octroyer une protection complémentaire, comme la Suède, Malte et les Pays-Bas.

24. S'agissant de la protection contre les risques de mutilations génitales féminines, il semblerait, d'après les informations disponibles, que les Etats commencent à privilégier la protection complémentaire par rapport au statut de réfugié dans les demandes d'asile reposant sur ce motif. Il ne faudrait toutefois pas que les Etats membres privilégient cette protection complémentaire – ce qui signifie moins de droits et moins de sécurité – pour des raisons de commodité plutôt que de droit. Le danger majeur serait qu'ils décident d'octroyer systématiquement une protection complémentaire aux femmes et aux personnes LGBT. Ces populations ne sont pas des demandeurs d'asile de second plan et leurs demandes sont aussi valides que toutes les autres. Le rapporteur recommande aux Etats membres de surveiller cette évolution et de publier les statistiques

9. HCR, Principes directeurs de la protection internationale n° 4: La possibilité de fuite ou de réinstallation interne dans le cadre de l'application de l'article 1.A.2 de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés, 2003, paragraphes 18-21.

correspondantes, ventilées par sexe, qui pour l'instant font défaut. Il recommande également aux Etats membres de procéder à l'évaluation du statut de réfugié et de l'admissibilité au bénéfice d'une protection complémentaire en se basant sur des éléments d'appréciation juridiques, et non sur des raisons de convenance politique. Le statut de réfugié est défini par le droit international et cela ne peut être éludé par le droit ou la pratique nationaux.

5. Instruments juridiques

25. L'instrument juridique le plus important dans le contexte de l'asile et de la violence fondée sur le genre est la Convention de Genève de 1951, et notamment la définition du terme «réfugié» énoncée à l'article 1.A examiné ci-dessus et l'interdiction du refoulement prévue à l'article 33.

26. La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) entre également en jeu dans la protection des demandeurs d'asile et des migrants. Dans certains cas, la personne concernée n'obtient pas le statut de réfugié, mais la CEDH n'autorise pas son expulsion. L'obligation faite à l'Etat membre de ne pas renvoyer la personne en question repose alors uniquement sur un risque de traitement contraire aux droits consacrés par la CEDH, sans qu'il soit nécessaire que ce traitement soit fondé sur l'un des cinq motifs prévus par la Convention sur les réfugiés. L'article 14 de la CEDH protège les femmes de toute discrimination dans l'exercice de leurs droits tels qu'énoncés dans la Convention. Le Protocole n° 12 à la Convention protège les femmes contre toute forme de discrimination, même si elle n'est pas nécessairement liée à une violation de l'un des autres articles de la Convention (condition requise par l'article 14 de la Convention portant sur la discrimination). Aux termes de l'article 1 de la CEDH, les Parties à la Convention s'engagent à garantir les droits énoncés dans la Convention à toute personne relevant de leur juridiction, c'est-à-dire également aux demandeurs d'asile qui risquent l'expulsion ou qui souffrent de discrimination.

27. La Directive de qualification de l'Union européenne s'applique aux Etats membres de l'Union européenne[10]. Aux termes de l'article 9.2 de la directive, les actes de persécution peuvent prendre la forme d'actes dirigés contre des personnes en raison de leur sexe.

6. Formes de violence fondée sur le genre et la persécution liée au genre

6.1. La violence faite aux femmes en tant qu'arme de guerre

28. La violence faite aux femmes en tant qu'arme de guerre est un cas particulier de violence fondée sur le genre. L'Assemblée affirme, dans sa Résolution 1670 (2009) sur les violences sexuelles contre les femmes dans les conflits armés, que ces violences constituent un crime contre l'humanité, un crime de guerre et une arme de guerre inacceptable mais malheureusement efficace. Le fait de violer, d'agresser et de mutiler sexuellement, de féconder de force et de contaminer par le VIH/sida les épouses, les filles et les mères des «ennemis» a non seulement de terribles conséquences physiques et psychologiques pour les victimes elles-mêmes mais peut aussi bouleverser, voire détruire, des communautés entières.

29. En 2008, par la voie de la Résolution 1820 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les femmes, la paix et la sécurité, la communauté internationale a reconnu que le viol et d'autres formes de violence sexuelle peuvent constituer un crime de guerre, un crime contre l'humanité ou un élément constitutif du crime de génocide. Malgré cela, les violences sexuelles contre les femmes dans les conflits armés demeurent courantes. Elles ont été une caractéristique des guerres des Balkans et se retrouvent aujourd'hui en République démocratique du Congo et au Soudan, où des milliers de victimes sont en outre privées de l'accès à la justice et au droit d'obtenir réparation. Ces victimes ont vu leur vie brisée à maints égards, tandis que les auteurs des crimes jouissent d'une impunité quasi totale. En République démocratique du Congo, les viols ont continué après la fin de la guerre.

6.2. La traite des êtres humains

30. La traite des êtres humains est actuellement un problème crucial en Europe. Chaque année, des milliers de personnes, en majorité des femmes et des enfants, sont victimes de la traite à des fins d'exploitation sexuelle et autres, dans leur propre pays comme à l'étranger. La traite revêt des formes

10. Directive n° 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 (Journal officiel de l'Union européenne, 2004, L 304/12).

multiples, qui vont de l'exploitation sexuelle au travail forcé en passant par l'esclavage, et concernent tout autant des garçons et des hommes que des filles et des femmes. Les trafiquants peuvent être des organisations criminelles, des membres de la famille, voire des forces gouvernementales, rebelles, ou même internationales. La traite est une violation grave des droits de l'homme.

31. L'article 4.*a* de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) définit la traite comme suit:

> *«L'expression "traite des êtres humains" désigne le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation. L'exploitation comprend, au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes.»*

32. La reconnaissance du statut de réfugié peut constituer un élément de protection important pour certaines victimes de la traite. Bien qu'en principe, le fait d'être victime de la traite ne permette pas de présenter une demande valable d'octroi du statut de réfugié, il peut arriver que des personnes dans cette situation requièrent la protection internationale dont bénéficient les réfugiés. Cela peut être le cas, par exemple, lorsque la victime de la traite craint des représailles de la part des trafiquants à son encontre ou à l'encontre de sa famille ou de sa communauté, représailles qui équivaudraient à de la persécution pour l'un des motifs cités dans la définition de la Convention de Genève de 1951, et qu'elle ne bénéficierait pas d'une protection nationale efficace si elle était renvoyée dans son pays[11].

33. Si la traite peut constituer un motif de demande d'asile, selon l'Organisation internationale des migrations (OIM) d'autres formes de persécution prévalent souvent, et la traite passe au second plan. Il semblerait en effet que les autorités craignent de créer un précédent en fondant leurs décisions sur le motif de la traite.

34. Dans certains pays, la coopération avec la police et le parquet est une condition nécessaire pour que la traite soit prise en compte dans une demande d'asile. Le HCR recommande de traiter séparément la protection des réfugiés et la protection des témoins ou des victimes en droit pénal, car les victimes de la traite ne seront pas toutes appelées à témoigner dans une procédure pénale. Le fait qu'elles soient choisies ou non par les autorités chargées de l'instruction et des poursuites n'a aucun rapport avec leurs besoins de protection réels. Le rapporteur s'associe à la recommandation du HCR sur ce point. De plus, de nombreux programmes de protection des témoins et des victimes n'ont qu'un caractère provisoire. Le Canada offre un contre-exemple positif puisque, sur son territoire, les victimes ne sont pas tenues de témoigner contre leur trafiquant pour obtenir un statut de résident temporaire ou permanent.

6.3. Les mutilations génitales féminines

35. Amnesty International estime que plus de 130 millions de femmes dans le monde ont subi une forme de mutilations génitales féminines (MGF), et que chaque année, plus de 3 millions de filles risquent d'en subir une. Les MGF sont principalement pratiquées dans 28 pays africains, le long d'une bande qui s'étend du Sénégal en Afrique de l'Ouest à l'Ethiopie sur la côte orientale, et de l'Egypte au nord à la Tanzanie au sud. Elles sont également pratiquées par certains groupes de la péninsule arabique. Les pays où les MGF sont le plus répandues sont l'Egypte, le Soudan, l'Ethiopie et le Mali. En outre, un grand nombre de filles ressortissantes ou résidentes de pays européens sont attirées en Afrique chaque année pour être soumises à une MGF.

36. Les MGF sont infligées aux filles et aux femmes en raison de leur sexe féminin, afin d'exercer un pouvoir sur elles et de contrôler leur sexualité. Cette pratique s'inscrit souvent dans un cadre sociétal plus large de discrimination envers les filles et les femmes. Grâce aux efforts déployés ces dernières décennies pour éliminer les MGF aux plans national et international, les taux de MGF ont baissé dans certaines zones. Les femmes et les filles continueront néanmoins d'avoir besoin d'une protection internationale tant que les autorités de leur propre pays ne seront pas en mesure ou désireux de leur fournir une protection efficace.

---

11. HCR, Considerations on the issue of human trafficking from the perspective of international refugee law and UNHCR's mandate, mars 2009, paragraphe 19.

37. Les MGF constituent une violation des droits fondamentaux des femmes et des filles, et notamment du droit de ne pas être soumis à la torture et à des peines ou traitements inhumains ou dégradants garanti par l'article 3 de la CEDH[12]. Le HCR considère les MGF comme une forme de violence fondée sur le genre, qui inflige à la victime de graves dommages tant physiques que mentaux et qui atteint donc un niveau de gravité équivalant à de la persécution au sens de la Convention de Genève de 1951. D'après les conclusions du HCR, une femme qui demande l'asile parce qu'elle a été contrainte de subir une MGF ou parce qu'elle risque d'en subir une peut prétendre au statut de réfugié. Dans certaines circonstances, un parent peut également exprimer une crainte de persécution fondée, dans le cas où son enfant risque de subir une MGF[13].

38. La plupart des pays d'origine, si ce n'est tous, disposent d'une législation interdisant les MGF et adoptent même des mesures visant à faire appliquer ces lois. Mais, trop souvent, cette législation est inopérante et les auteurs de MGF demeurent impunis. Dans ce cas, sachant que les MGF sont souvent perpétrées par des acteurs privés, on ne peut considérer que l'Etat est capable, ni même disposé à offrir la protection qu'un demandeur d'asile est en droit d'attendre. Le HCR stipule que pour que la protection soit reconnue comme effective, les Etats doivent déployer de réels efforts pour éliminer les MGF, en mettant notamment en place des activités de prévention appropriées ainsi que des poursuites et des sanctions systématiques et réelles (pas simplement des menaces) contre toute infraction liée à une MGF[14].

39. Il est aujourd'hui largement admis par les Etats que la crainte d'une fille ou d'une femme d'être soumise à une MGF peut avoir pour fondement son «appartenance à un groupe social particulier», mais aussi ses «opinions politiques» et sa «religion» au sens où l'entend l'article 1.A de la Convention de Genève de 1951. Lorsqu'une femme ou une fille n'agit pas, ou est perçue comme n'agissant pas conformément à une religion donnée telle qu'elle est interprétée, en refusant par exemple de subir une MGF ou de soumettre ses enfants à une MGF, elle peut craindre à juste titre d'être persécutée pour des motifs religieux.

40. Le HCR souligne que lorsque la demande d'asile d'un enfant est examinée, il importe de garder à l'esprit que les actes ou les menaces qui ne sont pas reconnus comme de la persécution dans le cas d'un adulte peuvent l'être lorsqu'il s'agit d'un enfant. Dans la majorité des cas, cependant, les dommages réels ou potentiels causés par les MGF sont d'une telle gravité qu'il convient de les qualifier de persécution, quel que soit l'âge du demandeur.

41. Par ailleurs, il peut arriver qu'une fille ne veuille ou ne puisse pas exprimer sa crainte des MGF. Une fillette d'un très jeune âge peut parfaitement ne pas se rendre compte ou ne pas prendre la mesure des dommages que les MGF engendrent. Dans certaines situations, les adolescentes peuvent même affirmer qu'elles souhaitent faire l'objet d'une MGF, car cette pratique s'accompagne d'attentions et de cadeaux et qu'elle est un signe de maturité. On peut néanmoins considérer que la crainte est justifiée car objectivement, les MGF constituent clairement une forme de violence équivalant à de la persécution. Il appartient à celui qui prend la décision d'évaluer de façon objective le risque encouru par l'enfant, y compris en l'absence de toute expression de crainte. Même lorsque les parents vivent dans le pays d'asile depuis un certain temps, il est justifié qu'ils expriment une crainte au nom de leur enfant, lorsqu'il s'agit d'une fille née après leur départ du pays d'origine.

42. D'après le HCR, les demandes liées aux MGF n'ont pas seulement trait à la menace de subir de telles pratiques; elles concernent également les femmes et les filles qui en ont déjà été victimes ou qui subissent les conséquences à long terme de ces actes. La persécution que l'on craint ne doit pas nécessairement prendre une forme identique à celle déjà subie, dès lors qu'elle peut être reliée à l'un des motifs définis dans la Convention de Genève de 1951. Même si la mutilation est considérée comme une expérience passée ponctuelle, il peut toujours en découler des motifs décisifs permettant l'octroi du statut de réfugié au demandeur, par exemple si l'acte subi a été particulièrement atroce et qu'il a entraîné de graves traumatismes psychologiques, au point de rendre le retour au pays d'origine intolérable pour la victime, femme ou fille.

12. Cour européenne des droits de l'homme, *Emily Collins et Ashley Akaziebie c. Suède,* Requête n° 23944/05, arrêt du 8 mars 2007. Voir aussi Conseil des droits de l'homme, Rapport du rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, 15 janvier 2008, document A/HRC/7/3 des Nations Unies.
13. HCR Guidance note on refugee claims relating to female genital mutilation, mai 2009.
14. *Ibid.,* paragraphe 21.

6.4. Les «crimes d'honneur»

43. Toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles au nom d'un code d'honneur traditionnel sont considérées comme des «crimes d'honneur» et constituent une grave violation des droits de la personne humaine. Cette question est traitée de manière générale dans la Résolution 1681 (2009) de l'Assemblée intitulée «L'urgence à combattre les crimes dits "d'honneur"». Le risque d'être victime d'un «crime d'honneur» devrait être pris en compte dans les demandes liées au genre.

44. Les «crimes d'honneur» désignent plusieurs types de crimes. Toute forme de violence perpétrée à l'encontre des femmes et des filles au nom d'un code d'honneur traditionnel est considérée comme un «crime d'honneur». C'est cette caractéristique (le fait qu'elle soit exercée au nom d'un code d'honneur traditionnel) qui la distingue des autres formes de violence à l'égard des femmes. Lorsque la famille estime que son «honneur» est en jeu et que la femme en subit les conséquences, on peut parler de «crime d'honneur».

45. Les «crimes d'honneur» ont été définis comme suit: «les crimes dits d'honneur peuvent prendre la forme de diverses violences à l'encontre des femmes, telles que les "meurtres d'honneur", les agressions, la séquestration ou l'emprisonnement et l'ingérence dans le choix d'un époux. Ces comportements sont "justifiés" au nom d'un ordre social censé exiger la préservation d'une idée de l'honneur résidant dans la suprématie masculine (familiale et/ou conjugale) sur les femmes, et en particulier leurs comportements sexuels, qu'ils soient réels, suspectés ou potentiels». Le meurtre constitue la forme de «crime d'honneur» la plus extrême[15].

7. Violence fondée sur le genre en raison de l'orientation sexuelle

46. L'«orientation sexuelle» renvoie à la capacité de chacun de ressentir à l'égard de personnes du sexe opposé, du même sexe ou de plus d'un sexe une profonde attirance émotionnelle, affective et sexuelle et d'entretenir avec ces personnes des relations intimes ou sexuelles[16]. Le rapporteur souhaiterait à ce propos rappeler la Résolution 1728 (2010) de l'Assemblée relative à la discrimination sur la base de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre[17]. Il estime que la question de l'asile et de la persécution liée au genre des lesbiennes, gays, bisexuels ou transgenres (LGBT) mérite à elle seule un rapport de l'Assemblée.

47. Les personnes LGBT peuvent faire l'objet de discrimination et de maltraitance physique de la part des autorités ou d'acteurs privés, y compris des membres de leur famille, en raison de leur personne ou de la façon dont ils sont perçus par la collectivité. Cela peut être dû aux normes culturelles et sociales en vigueur, qui nourrissent l'intolérance et les préjugés, ou à des lois nationales qui reflètent ces attitudes. Lorsque ces actes de maltraitance et de discrimination sont impunis et/ou lorsque l'orientation LGBT est criminalisée, ces personnes peuvent déposer une demande d'asile au titre de la Convention de Genève de 1951[18].

48. Les demandes relatives à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre sont principalement reconnues en vertu du motif de l'appartenance à un groupe social prévu par la Convention de 1951, mais elles peuvent aussi être liées au motif des opinions politiques et de la religion. D'après le HCR, c'est ce qu'ont affirmé plusieurs tribunaux et cours de justice dans différentes juridictions, notamment en Australie, au Canada, en France, en Allemagne, en Nouvelle-Zélande, en Suède, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis[19].

49. Un grand nombre de demandeurs LGBT ont pour point commun le fait de devoir garder secrets certains côtés de leur vie face à la pression, à l'hostilité et à la discrimination, ou aux sanctions pénales. En conséquence, ils n'ont souvent que des preuves limitées de leur identité LGBT; il se peut qu'ils ne soient pas en mesure de faire la preuve de la persécution subie, surtout s'ils ne vivaient pas ouvertement en tant que personne LGBT dans leur pays d'origine.

---

15. *Honour: Crimes, Paradigms and Violence against Women,* Lynn Welchman et Sara Hossain, Zed Books, Londres, 2005.
16. Principes de Yogjakarta sur l'application de la législation internationale des droits humains en matière d'orientation sexuelle et d'identité de genre, mars 2007.
17. Pour un aperçu de la jurisprudence et de la doctrine relatives aux droits des personnes LGBT, y compris les violations des droits des êtres humains en raison de leur orientation sexuelle, voir Commission internationale de juristes (CIJ), *Sexual Orientation and Gender Identity in Human Rights Law: References to Jurisprudence and Doctrine of the United Nations Human Rights System,* 3e édition mise à jour, 2007.
18. Note d'orientation du HCR sur les demandes de reconnaissance du statut de réfugié relatives à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, 21 novembre 2008, paragraphes 3-4.
19. *Ibid.,* paragraphe 8.

50. Les demandes d'asile déposées par les personnes LGBT révèlent souvent qu'ils ont été exposés à des violences physiques et sexuelles, à des périodes de rétention prolongées, à des abus médicaux, à des menaces d'exécution et à des «meurtres d'honneur». Toutes ces formes de préjudice et de maltraitance sont de nature si grave qu'elles atteignent généralement le seuil de ce qui constitue de la persécution au sens de la Convention de Genève de 1951. Les formes graves de violence familiale et communautaire, le viol et d'autres types d'agression sexuelle, surtout si elles ont lieu en situation de rétention, entrent dans la définition de la torture. Les personnes LGBT peuvent aussi avoir subi de moindres formes de préjudice physique et psychologique, comme le harcèlement, les menaces de préjudice, l'intimidation et la violence psychologique, qui peuvent atteindre le niveau de la persécution.

51. Si la violence et les violations des droits de l'homme auxquelles sont confrontées les personnes LGBT ont de nombreux points communs, il faut toutefois faire des distinctions entre ces personnes. Ainsi, les lesbiennes subissent souvent des préjudices du fait de la corrélation entre leur orientation sexuelle et leur genre, les femmes ayant généralement moins de pouvoir dans la société que les hommes. Dans les sociétés où les femmes sont principalement considérées comme des épouses et des mères, les lesbiennes peuvent subir un isolement. Elles ont souvent moins accès aux systèmes de protection informels.

52. Les personnes transgenres, qui constituent un groupe encore plus restreint, font souvent l'objet de formes distinctes de persécution, par exemple dans le domaine des soins médicaux. Elles sont aussi exposées à un risque accru de subir des préjudices si leur identité de genre n'est pas reconnue légalement. Ce genre de préjudice peut survenir lorsque les autorités demandent à une personne transgenre de présenter ses papiers d'identité et que son apparence physique ne correspond pas au sexe indiqué sur ces papiers. Une personne qui cherche à changer de sexe ou qui l'a fait peut en particulier être perçue comme défiant les conceptions dominantes en matière de rôles de genre.

53. Lorsque des sanctions sévères sont imposées, qui ne respectent pas les normes internationales en matière de droits de l'homme, comme la peine de mort ou des châtiments corporels sévères, leur caractère persécuteur est particulièrement évident. Le facteur décisif dans l'octroi du statut de réfugié est le risque réel de préjudice si le demandeur regagne son pays d'origine. On peut conclure qu'il y a persécution, même s'il n'existe pas d'informations probantes sur le pays d'origine, indiquant que les lois qui criminalisent le comportement homosexuel sont effectivement mises en application.

54. Les demandeurs d'asile LGBT qui ont caché leur orientation sexuelle dans leur pays d'origine peuvent ne pas avoir subi par le passé des préjudices assimilables à de la persécution. Il se peut que leur comportement n'ait pas été un choix librement consenti et qu'il ait été modifié précisément dans le but d'éviter la menace de persécution. L'absence de persécution dans le passé ne signifie pas nécessairement qu'il n'y aura pas de risque de persécution dans le futur. Si le demandeur d'asile peut démontrer que sa crainte de persécution est bien fondée ou qu'il existe un risque réel de préjudice grave, il ou elle doit avoir la possibilité de bénéficier de l'asile ou d'une protection subsidiaire. En conséquence, les personnes LGBT qui ont quitté leur pays d'origine pour un autre motif que leur orientation sexuelle, ou qui ont fait leur «coming out» après leur arrivée dans le pays d'asile, peuvent prétendre au statut de réfugié si elles démontrent qu'elles craignent à juste titre d'être persécutées à l'avenir[20].

8. Problèmes spécifiques au genre dans la procédure d'asile

8.1. Discrimination

55. Les femmes demandeurs d'asile rencontrent des problèmes supplémentaires à l'arrivée et pendant leur séjour dans le pays d'accueil. Tout d'abord, leur accès au système d'asile lui-même peut être entravé à cause de la discrimination. Cela peut commencer dès la file d'attente du bureau de traitement des demandes d'asile, parfois uniquement ouvert durant certaines plages horaires, où il peut être difficile pour les femmes de défendre leur place aux côtés d'hommes peu cordiaux. Les femmes demandeurs d'asile qui ont une famille sont souvent censées s'occuper de leurs enfants, si bien qu'il leur est plus difficile d'accéder à la procédure d'asile. De nombreuses femmes réfugiées et demandeurs d'asile dépendent aussi du statut du membre masculin de la famille qui est ou a été le principal requérant dans la procédure de demande d'asile. Il se peut que ce dernier reçoive directement toute aide financière ou matérielle mise à disposition et qu'il en garde le contrôle. Les femmes demandeurs d'asile sont souvent victimes de discrimination dans le pays d'accueil, tout comme les femmes en général se heurtent à la discrimination au sein de la société. Toutefois, dans le cas des femmes demandeurs d'asile, les conséquences sont multipliées et amplifiées.

20. *Ibid.,* paragraphe 23.

56. Bien que de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe travaillent à éradiquer la discrimination sexuelle dans les prises de décisions, les politiques et les actions publiques, cet effort ne se répercute pas toujours sur la procédure d'asile. Les femmes qui demandent l'asile dans un Etat membre du Conseil de l'Europe devraient pourtant avoir droit à ce que leurs demandes de protection soient examinées par un système d'asile qui tienne dûment compte, dans tous les aspects de son organisation et de son fonctionnement, de leurs besoins spécifiques et des formes particulières de persécution, de violences et de violations des droits fondamentaux qu'elles subissent en raison de leur genre. Elles ont le droit d'être traitées avec équité, dignité et respect, conformément au droit international des réfugiés et aux normes internationales et à celles du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme[21].

8.2. Identification des femmes demandeurs d'asile

57. L'OIM souligne le problème de l'identification. En effet, selon l'organisation, les flux massifs de migrants sont principalement constitués d'hommes, tandis que les femmes demandeurs d'asile arrivent plus souvent de manière sporadique. Il convient de veiller à ce que ces dernières reçoivent les renseignements appropriés et puissent être identifiées de la même façon que les personnes qui entrent dans le pays par des flux massifs de migration mixte, souvent accueillies dès leur arrivée par des organisations internationales telles que le HCR, l'OIM ou la Croix-Rouge. Si le processus d'identification n'est pas fiable, certaines femmes et filles qui remplissent les conditions pour déposer une demande d'asile risquent de passer à travers les mailles du filet. Il importe également que les victimes de persécution bénéficient d'un soutien lors de leur identification, indépendamment d'une éventuelle procédure d'asile. Le rapporteur conclut qu'il est possible que les femmes et les filles ne soient pas en mesure ou désireuses de s'identifier comme demandeurs d'asile.

58. Lorsque les femmes arrivent dans des flux mixtes, elles sont en minorité et présentent donc une vulnérabilité accrue. Selon l'Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), 80 % des femmes qui débarquent sur les rivages italiens affirment avoir été exposées à des violences sexuelles de la part des passeurs.

59. Il est impératif de définir un ensemble de critères d'identification qui permettent de répondre aux besoins (abris, etc.) ou de prévoir une période de rétablissement avant d'engager la procédure d'asile. Ce point peut s'avérer particulièrement important pour les victimes de la traite. L'identification devrait aussi inclure les besoins particuliers de la personne. Les femmes pouvant souffrir de traumatismes dus à la violence fondée sur le genre ou à d'autres formes de violence, il importe qu'elles disposent d'un temps de réflexion et de rétablissement avant que la procédure d'asile ne soit engagée. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a mis sur pied des «maisons d'écoute» dans les pays d'origine pour recevoir les femmes qui ont besoin de parler de leur expérience de violence, par exemple en République démocratique du Congo. Des institutions similaires pourraient également être mises en place dans les pays de destination. Il faudrait assurer des soins physiques et psychologiques supplémentaires pour les rescapés d'un traumatisme et, notamment, offrir des services de conseil pour l'ensemble d'une famille lorsque celle-ci en fait la demande.

60. Les actes violents font partie de certaines cultures et c'est souvent l'ensemble de la société qui est impliquée dans la violence à l'encontre des femmes sous toutes ses formes. Il peut donc s'avérer difficile pour les femmes elles-mêmes de reconnaître qu'elles ont été victimes de violence fondée sur le genre ou de persécution liée au genre pouvant ouvrir droit au statut de réfugié.

61. Il importe que les permis de séjour et autres autorisations appropriés soient délivrés aux femmes demandeurs d'asile aussi tôt que possible après leur identification, personnellement et en nom propre, afin de les affranchir de toute dépendance possible par rapport aux membres masculins de leur famille.

8.3. La demande d'asile

62. Pour permettre aux femmes de déposer leurs demandes d'asile, il est également important que ces dernières soient individualisées, et non présentées et enregistrées pour un couple marié ou une famille. Si le statut juridique d'une femme dans le pays d'accueil dépend de celui d'un membre masculin de sa famille, cet homme peut lui faire perdre son statut de réfugiée s'il décide de regagner son pays d'origine. Pour la même raison, il est important qu'une femme qui souhaite divorcer puisse le faire sans devoir renoncer à son statut de réfugiée. Bien entendu, ces problèmes concernent toutes les femmes demandeurs d'asile, mais celles victimes de violence fondée sur le genre sont encore plus vulnérables.

21. Asylum Aid, «The rights of women seeking asylum: a charter», p. 2.

63. La femme demandeur d'asile doit être informée en privé de son droit de déposer une demande d'asile indépendante (distincte de celle de son époux) à n'importe quel stade, et de son droit d'être interrogée hors de la présence de membres de sa famille. Il convient de s'assurer que les femmes ont la possibilité de remplir elles-mêmes leur demande d'asile, indépendamment de leur époux ou de membres masculins de leur famille.

64. Les femmes demandeurs d'asile peuvent également rencontrer des difficultés dans l'accès aux recours juridiques. Elles se trouvent souvent en situation de dépendance vis-à-vis de leur époux ou de leur famille et peuvent avoir du mal à dialoguer avec les autorités et à leur faire confiance. Parfois, ces autorités ne sont pas aussi accessibles qu'elles devraient l'être. Les femmes en situation irrégulière ou en attente de regagner leur pays à la suite du rejet de leur demande d'asile peuvent également être réticentes à demander une assistance aux autorités. Les femmes demandeurs d'asile doivent bénéficier de l'assistance de conseillers et d'interprètes chaque fois que cela est nécessaire. En outre, ce conseiller ou cet interprète devra être de sexe féminin si la demande d'asile fait apparaître des comportements discriminatoires fondés sur le genre.

8.4. Le cadre de l'entretien[22]

65. Une fois qu'elles sont entrées dans le système d'asile, les femmes se heurtent aussi à des difficultés. Les Etats membres du Conseil de l'Europe admettent généralement que la personne qui conduit un entretien avec un demandeur d'asile doit être du même sexe que ce dernier. Or le HCR a constaté un décalage entre ce principe et la réalité (par exemple lorsqu'il n'y a pas suffisamment d'interprètes qualifiées de sexe féminin). Des enquêtrices et des interprètes femmes doivent être disponibles systématiquement et non uniquement si le demandeur d'asile en fait la demande. A tout le moins, la femme demandeur d'asile doit se voir proposer cette possibilité, et non avoir à poser elle-même la question.

66. Les modalités des entretiens sont cruciales. Cela peut sembler évident, mais il importe de rappeler que lors des entretiens avec les femmes, les autorités et les représentants juridiques doivent absolument faire preuve de tact et de discrétion, et communiquer d'une façon qui prenne en compte d'éventuelles réactions au traumatisme subi. L'entretien doit également tenir compte des différences culturelles. Le cadre de l'entretien doit mettre la femme suffisamment à l'aise pour qu'elle révèle tous les faits en rapport avec sa demande d'asile. Dans la mesure du possible, elle doit rencontrer les mêmes agents tout au long de la procédure, afin qu'une relation de confiance puisse s'établir, qui lui permettre de se livrer plus facilement. Pour la même raison, la procédure d'asile doit lui laisser suffisamment de temps.

67. Il faudrait veiller à intégrer dans tous les entretiens de demande d'asile des questions à la fois ouvertes et précises, qui permettraient aux femmes d'aborder les problèmes spécifiques à leur sexe à prendre en considération dans la demande d'asile. Les femmes qui ont été indirectement impliquées dans des activités politiques ou auxquelles l'on a attribué telle ou telle opinion politique, par exemple, omettent souvent de fournir des informations pertinentes au cours de l'entretien en raison de la nature masculine des questions posées. Il arrive aussi que les femmes demandeurs d'asile ne parviennent pas à répondre aux questions portant sur les formes de préjudices qu'elles redoutent, comme les abus sexuels.

68. La crédibilité de la femme demandeur d'asile ne devrait pas être affectée par la forme et le degré d'émotion exprimés au cours de l'entretien. Par exemple, le fait qu'elle ne montre pas beaucoup d'émotions ne signifie pas nécessairement qu'elle n'est pas profondément affectée par le préjudice qu'elle a subi. Les enquêteurs et les personnes qui prennent les décisions doivent comprendre que les différences culturelles et les traumatismes influent considérablement et de façon complexe sur le comportement.

69. Les enquêteurs concluent souvent à un «manque de crédibilité» dans les entretiens où la persécution subie est liée au genre. Un retard dans la soumission de la demande ou dans la mention d'un préjudice fondé sur le genre ne doit en rien entamer la crédibilité de la victime, car ce retard peut être dû à la honte ou aux effets du traumatisme.

8.5. Formation de l'enquêteur

70. Durant l'entretien, l'enquêteur doit poser des questions visant à aider la femme à aborder les problèmes spécifiques à son sexe à prendre en considération dans la demande d'asile. Pour ce faire, il doit avoir une formation appropriée[23].

---

22. CERE, Position on asylum seeking and refugee women, décembre 1997, paragraphes 32 et 35-36.
23. Pour plus d'informations sur la formation des agents intervenant dans la procédure d'asile, voir le rapport de l'Assemblée intitulé «Améliorer la qualité et la cohérence des décisions en matière d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe», Doc. 11990.

8.6. Informations sur le pays d'origine[24]

71. Les informations concernant le pays d'origine utilisées par les autorités doivent être à jour et pouvoir servir de preuves dans les demandes d'asile déposées par les femmes. Si ces éléments ne tiennent pas compte des considérations de genre, la femme demandeur d'asile aura beaucoup plus de mal que son homologue masculin à faire comprendre son vécu et à obtenir une appréciation juste et objective de son cas. Il est donc essentiel que les enquêteurs et les responsables des décisions en matière d'asile comprennent bien le rôle, le statut et le traitement des femmes dans le pays d'origine. En l'absence de telles informations, les enquêteurs doivent veiller à obtenir un témoignage détaillé qui explique de façon cohérente le motif de la peur. Les informations sur le pays d'origine permettent souvent d'établir qu'un pays donné dispose d'une législation adéquate. En revanche, elles permettent rarement de savoir de façon précise si cette législation est appliquée ou pas. Elles reflètent souvent l'expérience d'adultes de sexe masculin, ce qui constitue un handicap pour les femmes et les filles dans le processus d'asile.

72. Il faudrait que les informations recueillies sur le pays d'origine puissent servir de preuves dans les demandes d'asile de femmes. Des informations précises et à jour devraient être obtenues de sources du domaine public (y compris des sources non gouvernementales) sur des questions telles que la position des femmes devant la loi, leurs droits politiques, leurs droits sociaux et économiques, les pratiques sociales et culturelles du pays, l'existence de coutumes telles que les mutilations génitales féminines, ainsi que l'incidence et les formes de violence signalées contre les femmes. Les informations devraient également porter sur la protection dont les femmes peuvent bénéficier et les sanctions infligées aux auteurs des violences, et bien évidemment sur les risques auxquels pourront être confrontées les femmes à leur retour à la suite de leur demande d'asile dans le pays d'accueil.

8.7. Niveau de preuve exigé

73. En règle générale, c'est au demandeur qu'il incombe de démontrer l'exactitude des faits sur lesquels se fonde sa demande d'asile, en présentant des preuves orales ou écrites. Le HCR note ceci: «La charge de la preuve ne pèse plus sur le demandeur qui livre un compte rendu fidèle des faits se rapportant à la demande d'asile, de sorte qu'une décision correcte peut être prise à partir de données factuelles.»[25] S'agissant de la responsabilité du demandeur de prouver les faits qui motivent sa demande, l'expression «niveau de preuve exigé» désigne le degré de persuasion que le demandeur doit atteindre pour convaincre le décideur de la véracité de ses assertions factuelles. Les faits qui doivent être «prouvés» ont trait au parcours et aux expériences personnelles du demandeur qui expliqueraient sa crainte de persécution et sa réticence à se placer sous la protection du pays d'origine.

74. En ce qui concerne la procédure pénale nationale, il est triste de constater que les femmes ont souvent des difficultés à prouver qu'elles ont subi des violences. Cela s'explique par le fait que les violences à l'encontre des femmes, y compris les violences domestiques et les viols, se produisent le plus souvent dans le cadre du domicile privé, et donc sans témoin. Il se peut également que de tels actes soient survenus longtemps avant le procès, et qu'il soit difficile d'en donner la date et l'heure exactes. Dans ces conditions, pour protéger la présomption d'innocence de la personne inculpée et lui accorder le bénéfice du doute, les procédures ne prévoient généralement pas un allègement de la preuve requise de la plaignante.

75. Les mêmes difficultés persistent lorsqu'une femme invoque une violence fondée sur le genre comme motif d'octroi de l'asile. En effet, dans ce type de situation, la charge de la preuve peut être plus lourde à porter car, bien souvent, les faits se sont produits dans un pays différent et les demandeurs d'asile n'ont que des ressources très limitées. Il n'est pas rare que la femme ait dû laisser derrière elle des documents importants. Cela dit, la preuve exigée dans une procédure d'asile peut aussi être nettement inférieure, puisque, contrairement à la procédure pénale nationale, il n'y a pas dans ce cas d'inculpé dont il faut défendre le droit à un procès équitable. La procédure d'asile a surtout et avant tout une vocation humanitaire.

9. Situation sociale des victimes de violence fondée sur le genre et de persécution liée au genre

76. Selon l'OIM, les migrantes (y compris les femmes demandeurs d'asile et les réfugiées) sont davantage en butte à la violence domestique que les autres femmes[26]. En 2006 en Irlande, elles représentaient 13 % des personnes ayant eu recours aux services destinés aux femmes victimes de violence, alors qu'elles ne

24. CERE, Position on asylum seeking and refugee women, décembre 1997, paragraphes 33-34. Voir également Immigration Advisory Service (IAS), *The refugee roulette: The role of country information in the refugee status determination,* janvier 2010.

25. HCR, Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims, 16 décembre 1998, paragraphes 6-7.

constituaient que 5 % de la population féminine de plus de 15 ans. En Norvège, les migrantes représentent 56 % des femmes qui demandent de l'aide contre la violence. En Espagne, ce chiffre est de 44 %. Il semblerait que ces écarts s'accentuent. Cela étant, ces statistiques ne sont pas ventilées par rapport au statut juridique des femmes concernées: demandeurs d'asile, réfugiées ou migrantes en situation régulière ou irrégulière.

77. Les demandeurs d'asile en instance peuvent connaître des difficultés financières compte tenu de la longueur des procédures d'appel dans certains pays européens. Cette situation ouvre la porte à des risques d'exploitation et d'abus.

78. Le CERE a proposé une série de mesures destinées à répondre aux besoins sociaux des femmes réfugiées. Les femmes devraient être représentées parmi les réfugiés qui sont consultés à tous les stades de la planification des politiques et des programmes. Il conviendrait d'inclure des espaces réservés aux femmes dans les discussions et les entretiens. Le CERE a également demandé que des services d'information soient mis à la disposition de toutes les femmes demandeurs d'asile et réfugiées, afin de les aider à faire valoir leurs droits en vertu du droit interne dans des domaines tels que la discrimination, l'assistance sociale, l'emploi, le mariage, la santé et la violence domestique[27].

79. Les femmes demandeurs d'asile et les réfugiées devraient avoir accès à des soins de santé et être informées de la disponibilité de ces services. Les femmes et les filles demandeurs d'asile devraient pouvoir être prises en charge par des professionnels de santé de sexe féminin si elles le souhaitent.

10. Problèmes spécifiques aux femmes en rétention et en hébergement collectif

80. Les femmes placées dans des centres d'accueil ou de rétention se trouvent dans une situation particulière. Elles peuvent être exposées à la violence, à des menaces de violence ou à des situations humiliantes telles que des fouilles et examens effectués par des hommes ou l'exposition à la vue des hommes lorsqu'elles utilisent les toilettes ou les douches. Elles peuvent se voir refuser une protection hygiénique et être victimes d'injures et de propos dégradants.

81. Les demandeurs d'asile ne devraient pas être placés en rétention, sauf dans des cas exceptionnels. Lorsqu'ils le sont, les garanties suivantes doivent être mises en place: les femmes et les hommes devraient être logés séparément, sauf lorsque tous les membres d'une même famille demandent à cohabiter. Des mesures devraient être prises pour améliorer la sécurité des femmes et des filles dans les centres d'accueil et les «zones internationales» dans les ports et les aéroports. Dans les deux cas, il faudrait dispenser une formation au personnel pour le rendre attentif aux considérations de genre[28].

11. Conclusions et propositions

82. En règle générale, et plus particulièrement lors de l'examen des demandes d'asile, les Etats membres du Conseil de l'Europe ne doivent tolérer aucun relativisme: les violations des droits fondamentaux ou les agressions contre les femmes ne peuvent jamais être justifiées par des motifs d'ordre historique, religieux, traditionnel ou culturel. Tous les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent veiller à ce que la violence fondée sur le genre et la persécution liée au genre soient dûment prises en compte dans les demandes d'asile présentées conformément à la Convention de Genève de 1951.

83. Bien que de nombreux Etats membres travaillent en vue d'intégrer la dimension de genre dans les prises de décisions, les politiques et les actions publiques, cela ne se traduit pas toujours en actes dans la procédure d'asile. Des progrès beaucoup plus importants doivent être faits sur ce plan.

84. Le rapporteur souligne l'importance d'une concertation accrue avec les femmes réfugiées à tous les stades de la planification des politiques et des programmes, et appelle les gouvernements européens à soutenir activement le développement de forums et d'associations de femmes réfugiées. Il recommande au

---

26. Informations présentées à l'oral lors de la conférence «Migrations et violences à l'encontre des femmes en Europe», qui s'est tenue à Paris les 10 et 11 décembre 2009. Voir également «Taking Action against Violence and Discrimination Affecting Migrant Women and Girls», document d'information de l'OIM.
27. CERE, Position on asylum seeking and refugee women, décembre 1997, paragraphes 45-54.
28. Résolution 1707 (2010) de l'Assemblée sur la rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe (rapporteur: Ana Catarina Mendonça, Portugal, Groupe socialiste).

Comité des Ministres d'élaborer des lignes directrices précisant les bonnes pratiques en matière de traitement des demandes d'asile émanant de femmes et de filles, en tenant compte de celles en vigueur en Australie, au Canada et aux Etats-Unis.

85. Il convient également d'examiner les moyens de s'attaquer à la violence fondée sur le genre et à la persécution liée au genre dans les pays d'origine, même si ce n'est pas l'objet du présent rapport. Dans ce contexte, le rapporteur tient à souligner qu'en favorisant constamment l'égalité des chances, la participation égalitaire, la non-discrimination et l'éradication de la violence domestique, tant sur leur propre territoire qu'à l'échelon international, les Etats membres du Conseil de l'Europe contribuent à rendre les femmes moins dépendantes des hommes et des traditions masculines. Cela permettra de réduire leur vulnérabilité à la violence et leur donnera les moyens de mieux faire face à la violence et aux persécutions lorsqu'elles y sont exposées. Par la mise en œuvre des instruments du Conseil de l'Europe et d'autres instruments internationaux applicables en la matière, les Etats membres donnent l'exemple en consolidant leur prérogative morale qui est de promouvoir les mêmes politiques et règles dans les pays d'origine.