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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 12359
24 septembre 2010

Demandes d'asile liées au genre

Avis de commission[1]
Commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes
Rapporteure: Mme Carina HÄGG, Suède

A. Conclusions de la commission

1. La commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes salue le rapport approfondi et bien présenté de M. Zernovski («L'ex-République yougoslave de Macédoine», ADLE) et est favorable au projet de résolution et au projet de recommandation adoptés par la commission des migrations, des réfugiés et de la population.

2. La commission aimerait toutefois proposer quelques amendements au projet de résolution et au projet de recommandation.

B. Amendements proposés au projet de résolution et au projet de recommandation

Dans le projet de résolution:

Amendement A (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, au paragraphe 8.1, remplacer les mots «parmi les groupes sociaux» par les mots «dans la notion de "certains groupes sociaux" au sens de la définition du réfugié que donne la Convention de Genève de 1951».

Amendement B (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 9.4, insérer le paragraphe suivant:

> *«de même, d'éviter la présence du conjoint ou de proches pendant l'entretien de demande d'asile, et de garantir la confidentialité de la procédure de demande d'asile si la victime des violences liées au genre ou d'autres formes de violences le demande, ou si la sensibilité de l'affaire l'exige, y compris en prévoyant des audiences à huis clos pendant les procédures d'appel;».*

Amendement C (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, à la fin du paragraphe 10.5, ajouter les mots «ainsi que des conditions sociales et culturelles qui règnent dans le pays et des possibilités de gagner sa vie;».

---

1. Renvoi en commission: Doc. 11679, Renvoi 3484 du 29 septembre 2008. Commission saisie du rapport: commission des migrations, des réfugiés et de la population. Voir Doc. 12350. Avis approuvé par la commission le 10 septembre 2010

Amendement D (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, remplacer le paragraphe 10.6. par le paragraphe suivant:

> *«d'assurer que les demandes d'asile liées au genre soient examinées sur la base de procédures pour l'octroi du statut de réfugié prévu par la Convention de Genève de 1951; cependant, si ces demandes sont rejetées, il devrait être possible de les examiner dans le cadre de la protection complémentaire.»*

Amendement E (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 10.6, insérer le paragraphe suivant:

> *«de considérer les violences sexuelles généralisées dans le contexte des conflits armés comme une forme de persécution susceptible d'être couverte par la Convention de Genève de 1951, et au moins comme un motif suffisant pour accorder une protection complémentaire.»*

Amendement F (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 10.6, insérer le paragraphe suivant:

> *«de reconnaître les discriminations cumulées comme une forme de persécution au sens de la Convention de Genève de 1951, et au moins comme un motif suffisant pour accorder une protection complémentaire.»*

Amendement G (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 10.6, insérer le paragraphe suivant:

> *«de reconnaître que certaines formes de violence domestique peuvent constituer une persécution au sens de la Convention de Genève de 1951 et/ou pour justifier l'octroi d'une protection complémentaire, notamment quand cette violence atteint une certaine intensité et quand les autorités ne peuvent ou ne souhaitent pas protéger la victime.»*

Amendement H (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, après le paragraphe 11.2, insérer le paragraphe suivant:

> *«les victimes de viol, de tortures et de violences sexuelles, et à cet effet garantir qu'elles soient dispensées des procédures d'asile accélérées et puissent accéder à un soutien social et psychologique adapté.»*

Dans le projet de recommandation:

Amendement I (au projet de recommandation)

Dans le projet de recommandation, après le paragraphe 3.1, insérer le paragraphe suivant:

> *«à charger le Comité ad hoc pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (CAHVIO) de veiller à ce que la violence (y compris les violences domestiques) et la persécution liées au genre soient dûment prises en compte dans la future convention du Conseil de l'Europe pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique;».*

C. Exposé des motifs, par Mme Hägg, rapporteuse

Introduction

1. Je tiens à remercier M. Zernovski, rapporteur de la commission des migrations, des réfugiés et de la population, pour son rapport précis et bien documenté, qui brosse un tableau complet des complexités juridiques des demandes d'asile liées au genre. Ce rapport fournit une explication détaillée des problèmes qui peuvent entraver la bonne évaluation de ce type de demandes, et notamment:

– la compréhension insuffisante de la persécution liée au genre par les autorités chargées de traiter des demandes d'asile;

– la persistance, en Europe, de procédures de demandes d'asile qui ne tiennent pas compte des questions liées au genre.

2. Dans le présent avis, j'aimerais m'attarder sur certains aspects spécifiques des demandes d'asile liées au genre que M. Zernovski a abordés.

Manque de statistiques ventilées par sexe

3. Longtemps, le besoin de statistiques détaillées sur les demandes d'asile et les décisions correspondantes a été considéré comme une priorité, qui a fait l'objet de recommandations de diverses organisations, dont le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'Assemblée parlementaire[2].

4. Toutefois, les Etats membres du Conseil de l'Europe ne publient pas tous des statistiques ventilées par sexe sur les demandes d'asile, ce qui est notamment le cas de pays accueillant de nombreux réfugiés, comme l'Italie et les Pays-Bas. Le nombre de pays publiant des statistiques ventilées par sexe sur l'aboutissement des demandes d'asile est encore plus faible[3].

5. Je pense, tout comme la commission des migrations, des réfugiés et de la population, qu'il faut demander aux Etats membres du Conseil de l'Europe de publier des statistiques ventilées par sexe (paragraphe 13.4 du projet de résolution): si l'on ne dispose pas de ces chiffres, il est impossible de mesurer les progrès accomplis pour répondre aux besoins des victimes de la persécution liée au genre; de plus, la publication ou non par un Etat de statistiques ventilées par sexe est un signe préliminaire de sa sensibilité aux problèmes spécifiques des hommes et des femmes dans le contexte de l'asile.

6. L'on dispose de peu d'informations quantitatives sur les demandes d'asile liées au genre, mais les informations qualitatives sont virtuellement inexistantes: il n'existe pas de statistiques officielles, systématiques et accessibles sur l'application de garanties spéciales pendant la procédure (telles que la mise à disposition d'interprètes et d'agents chargés des entretiens du même sexe, etc.), sur le type de persécution à l'origine de la demande, sur le motif de rejet ou d'admission de la demande, etc.

Les demandes d'asile liées au genre devraient être examinées à la lumière de la Convention de Genève de 1951, au lieu d'être automatiquement réorientées vers la protection complémentaire

7. Même si les données sont insuffisantes, il est manifeste que, dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, les demandes d'asile liées au genre sont traitées comme des demandes de protection complémentaire plutôt que d'asile.

8. C'est notamment le cas dans les pays qui accordent des formes complémentaires de protection aux victimes de violations des droits de la personne humaine, notamment en vertu de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants) ou d'autres instruments internationaux en matière de droits de la personne humaine.

9. Ainsi, d'après les Lignes directrices suédoises pour la prise en compte du genre, qui s'adressent à tous les décideurs concernés par les demandes d'asile, le «genre» n'est pas une catégorie assimilable à un «certain groupe social» au sens de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés (ci-après: la «Convention de Genève de 1951»), et les demandeurs d'asile qui présentent des demandes bien motivées liées au genre peuvent uniquement obtenir une protection complémentaire.

10. Je considère que cette exclusion automatique du statut de réfugié constitue une discrimination fondée sur le sexe dans le cadre de la procédure d'asile et qu'elle devrait cesser: la persécution fondée sur le genre constitue incontestablement une violation des droits de la personne humaine, mais cette violation peut être infligée à certaines personnes en leur qualité de membre d'un groupe social (femmes, jeunes filles, jeunes hommes et garçons, homosexuels ou transsexuels); de plus, ces violations des droits de la personne humaine peuvent être infligées pour divers motifs, y compris ceux qui figurent dans la définition des réfugiés[4].

---

2. . Recommandation 1374 (1998) sur la situation des femmes réfugiées en Europe, paragraphe 2.

3. . HCR, «Analyse comparative de la persécution liée au genre dans les législations et pratiques nationales sur l'asile en Europe», 2004.

4. . La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés définit un réfugié comme toute personne «craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays».

11. Il conviendrait donc que les Etats membres du Conseil de l'Europe examinent en premier lieu les demandes d'asile liées au genre à la lumière de la Convention de Genève de 1951; en revanche, si ces demandes sont rejetées sur le fond, elles devraient être examinées sous l'angle de la protection complémentaire.

12. Cette question est loin de constituer un débat purement technique car les droits dérivés du statut de réfugié ont une portée bien plus grande et la protection correspondante est plus durable que dans le cadre d'autres statuts. Je pense que cette idée mérite d'être énoncée plus clairement dans le projet de résolution (voir l'amendement D).

L'accumulation d'actes discriminatoires peut constituer une persécution

13. Afghanistan, Irak, Somalie, République démocratique du Congo, Myanmar, Colombie, Soudan[5]: tels sont, dans l'ordre, les principaux pays d'origine des réfugiés aujourd'hui dans le monde. Ce sont aussi les pays où les femmes subissent, dans leur vie quotidienne, des discriminations graves, massives et endémiques dans la jouissance de leurs droits fondamentaux, sans que l'Etat n'ait la possibilité ou la volonté de veiller à leur protection ou à ce qu'elles obtiennent réparation.

14. Malheureusement, seul un petit nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe tels que la Suède et le Royaume-Uni reconnaissent explicitement que la discrimination peut constituer une persécution, tandis que la vaste majorité des pays d'Europe adoptent une position plus restrictive.

15. J'estime pour ma part que, pour être en phase avec les valeurs qu'ils ont adoptées en devenant membres de l'Organisation, les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient être à l'avant-garde en matière de défense de l'universalité des droits de la personne humaine et s'opposer à toute forme de relativisme culturel ou religieux. Pour ce faire, ils doivent accepter que:

– les discriminations cumulées fondées sur le sexe constituent de graves violations des droits de la personne humaine, justifiant l'octroi d'une forme de protection internationale;

– dans certains cas, les discriminations cumulées fondées sur le genre sont suffisamment graves pour être qualifiées de persécution au sens de la Convention de Genève de 1951;

– de même, l'absence de protection accordée par un Etat à certaines personnes pour des motifs de genre peut constituer une forme de persécution.

16. J'appuie également mon avis sur les principes directeurs du HCR relatif à la persécution liée au genre[6], qui déclarent:

> *«14. Alors qu'il est généralement admis que la "simple" discrimination ne saurait normalement être considérée comme une persécution en soi, un mode de discrimination ou de traitement moins favorable pourrait, sur la base de motifs cumulés, constituer une persécution et justifier une protection internationale. On pourrait ainsi qualifier de persécution des mesures discriminatoires clairement préjudiciables pour la personne concernée, par exemple des restrictions graves au droit de gagner sa vie, de pratiquer sa religion ou d'accéder aux établissements d'enseignement existants.*
>
> *15. L'analyse des formes de discrimination par un Etat qui négligerait de protéger des individus contre certains types de préjudice est également importante en ce qui concerne les demandes liées au genre. Si un Etat, dans ses politiques ou sa pratique, n'accorde pas certains droits ou une certaine protection en réponse à des sévices graves, la discrimination dans l'octroi d'une protection (de la part de l'Etat), menant à un préjudice grave infligé en toute impunité, pourrait constituer une persécution. Des cas particuliers de violence familiale ou de maltraitance fondée sur une différence d'orientation sexuelle, par exemple, pourraient être analysés dans ce contexte.»*

17. J'aimerais donc proposer un amendement au projet de résolution visant à encourager les Etats membres du Conseil de l'Europe à adopter une position plus progressiste sur la question des discriminations cumulées (voir l'amendement F).

Impossibilité de réinstallation interne

---

5. . Statistiques mondiales du HCR pour 2009.

6. . HCR, Principes directeurs sur la protection internationale: la persécution liée au genre dans le cadre de l'article 1.A.2 de la Convention de 1951 et/ou son protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, 2002.

18. Dans son projet de résolution, la commission des migrations, des réfugiés et de la population recommande aux Etats membres du Conseil de l'Europe «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» (paragraphe 10.5).

19. Toutefois, étant donné les formes que prend la discrimination fondée sur le genre et les conditions culturelles qui règnent dans la plupart des pays d'origine, je pense que les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient également prendre en compte les possibilités pratiques, pour les femmes et les autres victimes de violences liées au genre, de commencer une nouvelle vie et de subvenir à leurs besoins dans une région différente du pays (voir l'amendement C).

Violences généralisées dans le contexte des conflits armés

20. Dans son rapport, M. Zernovski évoque la violence faite aux femmes en tant qu'arme de guerre (paragraphes 28 et 29). Malheureusement, les demandes de protection internationale des femmes victimes de violences sexuelles dans les conflits armés sont souvent rejetées dans le cadre de la Convention de Genève de 1951 au motif que les violences sont généralisées (et n'ont donc pas spécifiquement visé le demandeur) et/ou parce que la demande ne repose pas sur l'un des critères prévus par la convention.

21. Je ne suis pas d'accord avec ce raisonnement. J'estime que les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient reconnaître la nature politique des violences sexuelles systématiques perpétrées dans le cadre des conflits armés, parce qu'elles ciblent spécifiquement les femmes envisagées comme les mères des générations futures et visent à laisser des cicatrices durables chez les femmes et dans toute la communauté.

22. Les femmes et les fillettes qui ont fui leur pays d'origine pour demander une protection en Europe après avoir vécu une telle expérience méritent que leur dossier fasse l'objet, tout d'abord, d'un examen à la lumière de la Convention de Genève de 1951, quitte à envisager une protection complémentaire si le cas est rejeté.

23. Je pense que cet aspect mérite également d'être mentionné dans le projet de résolution (voir l'amendement E).

Le viol comme une forme de torture

24. Dans son rapport, M. Zernovski a bien développé la question de la violence spécifique fondée sur le genre, qui est à l'origine d'une grande partie des demandes d'asile liées au genre. Je n'entends pas répéter l'analyse qu'il a déjà réalisée, mais je tiens à rappeler que, dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que le viol peut être une forme de torture[7] et qu'il existe, en tout état de cause, une obligation positive pour les autorités de veiller à ce qu'un tel acte fasse l'objet d'une enquête et de poursuites[8].

25. Je pense que le projet de résolution devrait clairement établir que les victimes de viols et autres violences sexuelles devraient bénéficier de tout l'éventail des garanties de procédure (comme l'exemption des procédures accélérées, conformément aux recommandations antérieures de l'Assemblée)[9] et de l'assistance sociale et psychologique que les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient proposer aux victimes de la torture (voir l'amendement H).

Violence domestique

26. J'aimerais recommander une mention spécifique des violences domestiques dans le contexte des demandes d'asile liées au genre. Dans certains cas de figure – notamment quand leur pays d'origine ne peut ou ne souhaite pas les protéger – les victimes de violences domestiques devraient avoir accès aux procédures d'asile et obtenir soit le statut de réfugié, soit une protection complémentaire. Il me semble aussi très important que la pertinence des violences domestiques dans le cadre des procédures d'asile soit explicitement prise en compte dans les négociations du Comité ad hoc pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (CAHVIO), et qu'elle figure dans le texte de la future convention du Conseil de l'Europe pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique[10]. C'est pourquoi j'aimerais proposer un amendement au projet de résolution (voir l'amendement G) et au projet de recommandation (voir l'amendement I) de la commission des migrations, des réfugiés et de la population.

---

7. . Cour européenne des droits de l'homme, Aydin c. Turquie, Requête no 29289/95, arrêt du 25 septembre 1997.
8. . Cour européenne des droits de l'homme, M.C. c. Bulgarie, Requête no 39272/98, arrêt du 4 décembre 2003.
9. . Résolution 1471 (2005) sur les procédures d'asile accélérées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Conclusions

27. Les politiques et la pratique en matière de traitement des demandes d'asile liées au genre diffèrent d'un Etat membre du Conseil de l'Europe à l'autre: certains pays ne tiennent absolument pas compte du genre alors que d'autres, comme le Royaume-Uni, publient des statistiques ventilées par sexe sur les demandes d'asile et les décisions correspondantes, ont formulé, à l'intention des décideurs et des agents chargés des entretiens, des lignes directrices sur les questions de genre, considèrent les femmes comme un «groupe social» au sens de la Convention de Genève de 1951 et reconnaissent les violences sexuelles comme une forme de persécution.

28. Le projet de résolution adopté par la commission des migrations, des réfugiés et de la population a plusieurs mérites:

– il demande aux Etats membres du Conseil de l'Europe de reconnaître la spécificité des demandes d'asile liées au genre;

– il vise à harmoniser l'approche mise en place pour traiter les demandes d'asile liées au genre dans les Etats membres du Conseil de l'Europe;

– il propose une harmonisation de haut niveau.

29. J'encourage les membres de l'Assemblée à soutenir le projet de résolution et le projet de recommandation parce qu'ils apportent une précieuse contribution aux efforts pour faire reconnaître que les droits de la femme méritent le statut de droits fondamentaux de la personne humaine et doivent être pleinement protégés.

10. . Voir le site www.coe.int/t/dghl/standardsetting/violence/default_FR.asp?.