

Doc. 15457

16 février 2022

Une perspective de genre dans les politiques migratoires

Avis de commission¹

Commission sur l'égalité et la non-discrimination

Rapporteure: Mme Sena Nur ÇELİK, Türkiye, Membres n'appartenant à aucun groupe politique

A. Conclusions de la commission

1. La commission sur l'égalité et de la non-discrimination félicite la rapporteure de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées pour son rapport opportun, qui examine de manière approfondie la question de l'intégration d'une perspective de genre dans les politiques migratoires.
2. Elle se félicite de l'occasion qui lui est donnée de contribuer aux recommandations formulées dans le projet de résolution et de renforcer la manière dont celui-ci reflète les nombreux défis liés au genre qui se posent dans tout le domaine des migrations et des déplacements. La commission considère que tous les Etats membres du Conseil de l'Europe gagneraient à appliquer des principes qui prennent en compte le genre dans leur traitement des migrant·e·s, de l'accueil à l'intégration, évitant ainsi de nombreuses situations d'insécurité, de souffrance et de violence.
3. Le rapport et le projet de résolution soulignent donc à juste titre la nécessité d'intégrer une approche tenant compte du genre dans tous les domaines de la politique et de la pratique, et d'impliquer directement les migrant·e·s, en particulier les femmes migrantes, dans les décisions les concernant. Il met également en lumière la valeur préventive et protectrice de l'intégration de la dimension de genre dans ce domaine, dans la mesure où les migrant·e·s et les demandeuses et demandeurs d'asile sont l'un des groupes les plus vulnérables et les plus défavorisés, en plus d'être le plus diversifié de nos sociétés d'aujourd'hui, avec tout ce que cela implique en termes de différences de cultures et de traditions.

B. Amendements proposés

Amendement A (au projet de résolution)

Au paragraphe 5.2., après le mot «notamment», ajouter les mots suivants:

«pour permettre aux familles de rester ensemble et»

Note explicative

Le regroupement familial est un mécanisme selon lequel les membres d'une famille qui ont été séparés sont réunis: des logements mixtes doivent en priorité être disponibles pour les groupes familiaux qui n'ont pas été séparés, afin de leur permettre de rester ensemble.

1. Renvoi en commission: [Doc. 15069](#), renvoi 4504 du 7 mai 2020. Commission saisie du rapport: Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées. Voir [Doc. 15456](#). Avis approuvé par la commission le 30 novembre 2021.



Amendement B (au projet de résolution)

Après le paragraphe 5.2., insérer le paragraphe suivant:

«à accorder une attention particulière à la nécessité de fournir aux jeunes garçons, en particulier aux adolescents, des hébergements séparés de ceux des jeunes filles, mais aussi de ceux des hommes adultes;»

Note explicative

Les visites de centres d'accueil prouvent que les adolescents ont besoin d'un hébergement spécifique selon leur genre. Les garçons sont souvent hébergés avec des hommes et risquent d'être maltraités, dans des conditions ne permettant pas la protection de l'intégrité physique et psychologique des enfants. L'Assemblée parlementaire a déclaré à maintes reprises que les enfants doivent être considérés avant tout comme des enfants, avant de tenir compte de leur statut.

Amendement C (au projet de résolution)

Au paragraphe 5.3., remplacer les mots «à fournir aux migrants et aux réfugiés des informations tenant compte du genre, accessibles et adaptées» par les mots suivants:

«conformément à l'objectif 3 du Pacte mondial des Nations Unies pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, à fournir aux migrants, aux réfugiés et aux demandeurs d'asile pendant leur déplacement, les processus de demande d'asile, l'installation, la réinstallation et l'intégration, ainsi que pendant les procédures de retour, des informations accessibles, précises, opportunes et différenciées selon le genre»

Note explicative

Cet amendement vise à mieux souligner le besoin d'information à toutes les étapes de la migration, jusqu'à ce que le statut des personnes concernées soit réglé. La référence au Pacte mondial des Nations Unies renvoie aux recommandations pratiques utiles et détaillées élaborées par les expert·e·s des Nations Unies dans chacun des secteurs concernés.

Amendement D (au projet de résolution)

Après le paragraphe 5.4., insérer le paragraphe suivant:

«reconnaissant que les femmes et les filles constituent le groupe le plus à risque et le plus vulnérable parmi les migrants, avec un large éventail de besoins différents, à mettre en place une protection spécifique pour les filles non accompagnées, les mères célibataires, les femmes enceintes, les femmes accompagnées de jeunes enfants et les femmes victimes de discrimination intersectionnelle en particulier;

Note explicative

Cet amendement vise à souligner la nécessité de mesures de protection spécifiques pour les groupes vulnérables les plus exposés.

Amendement E (au projet de résolution)

Remplacer le paragraphe 5.5. par le paragraphe suivant:

«à faciliter l'accès aux services de soins de santé sexospécifiques, y compris les services de santé sexuelle et reproductive et d'hygiène, à l'éducation pour les femmes et les filles migrantes et demandeuses d'asile et aux services obstétricaux et prénatals et postnatals (y compris les dispositifs pour l'allaitement), ainsi qu'à l'éducation et les services en matière de santé sexuelle et d'hygiène pour les hommes et les garçons, garantissant le respect de la vie privée et de la confidentialité, et à réformer toute législation et/ou politique qui empêchent ou limitent l'accès aux services de santé sur la base du statut de résidence ou de migration. Dans la mesure du possible, les services de santé devraient être intégrés au niveau national;»

Note explicative

Ce paragraphe serait renforcé par l'ajout de détails supplémentaires sur les services à assurer, et la fourniture d'informations et/ou d'une éducation ciblant notamment les hommes et les garçons.

Amendement F (au projet de résolution)

Après le paragraphe 5.5., insérer le paragraphe suivant:

«à veiller à ce que des produits d'hygiène féminine soient fournis aux centres d'accueil pour les migrantes et les femmes et filles demandeuses d'asile, et à ce qu'une assistance adéquate soit fournie pour les utiliser;»

Note explicative

La pauvreté et le manque de disponibilité privent les femmes défavorisées du monde entier de l'accès aux produits d'hygiène féminine. Pendant les longues périodes de migration, les filles et les femmes traversent différentes étapes de leur développement, souvent séparées des familles et des pairs qui les soutiennent. Les filles et les femmes migrantes, en particulier les adolescentes et les femmes plus âgées, doivent être assistées pendant ces changements.

Amendement G (au projet de résolution)

Après le paragraphe 5.9., insérer le paragraphe suivant:

«à tenir compte du fait qu'une plus grande proportion de femmes que d'hommes occupent des emplois informels, tels que les soins et le travail domestique, et veiller à ce que les droits des femmes migrantes dans ce type d'emploi soient garantis par une supervision adéquate et une assistance accessible;»

Note explicative

Comme cela a déjà été souligné, des politiques et une législation qui tiennent compte du genre sont nécessaires à tous les stades de la migration. Les femmes migrantes sont particulièrement victimes d'exploitation dans les types d'emploi qu'elles occupent, souvent dans des situations de subordination qui peuvent conduire à des abus (esclavage domestique, par exemple).

Amendement H (au projet de résolution)

Au paragraphe 7.8., remplacer les mots «parmi les travailleurs sociaux et les interprètes travaillant avec des migrants» par les mots suivants:

«parmi les conseillers, les travailleurs sociaux et les interprètes travaillant avec les migrants, et donner aux demandeurs d'asile la possibilité d'interagir avec une personne de leur propre sexe»

Note explicative

Cet amendement proposé vise également à inclure les hommes et les garçons dans les recommandations pour un traitement sensible au genre, ici aux frontières, et non seulement à recommander la présence de femmes, mais aussi la possibilité de choisir une personne du même sexe comme interlocuteur.

Amendement I (au projet de résolution)

A la fin du paragraphe 8, ajouter les phrases suivantes:

«Elle rappelle également que les femmes migrantes sont toutes aussi différentes que les femmes dans le reste de la société, et doivent être traitées comme telles, et non pas comme un groupe homogène (et stigmatisé). Dans ce contexte, l'Assemblée se réfère au travail de l'Alliance parlementaire contre la haine coordonnée par son Rapporteur général sur la lutte contre le racisme et l'intolérance, et au travail en cours sur l'islamophobie.»

Note explicative

Cet ajout souligne le fait que si la perspective de genre est essentielle, les femmes migrantes ne forment pas un groupe homogène, et leur diversité doit être prise en compte. La deuxième phrase met en lumière la nécessité d'un autre niveau d'intégration, à savoir l'inclusion des migrant·e·s dans les travaux de l'Assemblée sur la lutte contre le racisme, l'intolérance et l'islamophobie.

Amendement J (au projet de résolution)

Après le paragraphe 10.5., insérer le paragraphe suivant:

«de favoriser l'inclusion financière des migrants en fournissant des programmes et des instruments sensibles au genre qui renforcent l'inclusion financière des migrants et de leurs familles, conformément à l'objectif 20 du Pacte mondial des Nations Unies pour des migrations sûres, ordonnées et régulières;»

Note explicative

Cette deuxième référence au Pacte mondial des Nations Unies souligne à nouveau les lignes directrices détaillées très pratiques et utiles contenues dans cet instrument.

C. Exposé des motifs par Mme Sena Nur Çelik, rapporteure pour avis

1. Introduction

1. Je voudrais exprimer ma propre satisfaction ainsi que celle de la commission sur l'égalité et la non-discrimination pour cette opportunité de contribuer à un texte important. La préparation de cet avis m'a permis de suivre de près la préparation du rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées.

2. Je voudrais également féliciter et remercier la rapporteure, M^{me} Petra Stienen, pour son excellent travail sur le thème de l'intégration de la dimension de genre dans la migration. La recherche présentée dans le rapport expose clairement les enjeux et ses conclusions. Le rapport met également en lumière le travail substantiel du Conseil de l'Europe, à travers la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, Convention d'Istanbul) et par ses différentes recommandations et lignes directrices telles qu'elles sont énoncées dans sa Stratégie pour l'égalité des genres.

3. J'ai formulé un certain nombre de propositions d'ajouts qui, je pense, renforcent certaines des questions soulevées. La plupart des amendements concernent des sujets qui figurent dans l'exposé des motifs, mais qui sont soit absents, soit susceptibles d'être reflétés avec plus de force dans le projet de résolution. Les amendements portent sur trois domaines principaux: la nécessité d'inclure les hommes et les garçons dans les politiques d'intégration de la dimension de genre; la nécessité d'adopter une approche intersectionnelle qui met en évidence les multiples formes de discrimination et les sources de traumatisme dont les femmes sont victimes; et l'utilité de se référer aux orientations, lignes directrices et mesures politiques contenues dans les instruments pertinents, y compris les résolutions de l'Assemblée sur le racisme, l'intolérance, l'islamophobie et la discrimination qui devraient également s'appliquer aux migrant·e·s, ainsi qu'à d'autres normes et politiques internationales.

4. J'espère sincèrement que la rapporteure et la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées reconnaîtront la valeur ajoutée des ajouts au projet de texte et les soutiendront.

5. Pendant la préparation du rapport, j'ai modéré avec la rapporteure un webinaire qui a fourni une contribution très concrète de la part des différent·e·s expert·e·s qui sont intervenus. En particulier, nous avons entendu la Vice-Ministre grecque des migrations et de l'asile, M^{me} Sofia Voultepsi, M^{me} Nurdan Erpulat Altuntas de la direction générale de l'immigration, de l'asile et des visas de Turquie, et M^{me} Remha Kiros du département de politique migratoire du ministère de la Justice et de la sécurité des Pays-Bas. Le webinaire a été une excellente opportunité de coopération entre nos deux commissions et je recommande ce type d'audition et d'échange conjoints dans la mesure du possible.

2. L'absolue nécessité d'intégrer la dimension de genre à toutes les étapes du processus migratoire, de l'accueil à l'intégration

6. Tout le monde sait que mon pays, la Turquie, accueille le plus grand nombre de migrant·e·s, de réfugié·e·s et de demandeuses et demandeurs d'asile en Europe, soit près de 4 millions de personnes déplacées par le conflit. Dans le cadre de la gestion de cette catastrophe humanitaire massive, certaines des

politiques sensibles au genre adoptées par les autorités turques pour faciliter l'intégration des femmes et des filles syriennes dans la société turque comprennent les exemples suivants de bonnes pratiques en matière d'intégration de la dimension de genre:

- des installations d'accueil tenant compte de la dimension de genre et dotées d'agents, de médecins et d'enquêteurs de sexe féminin; l'identification et la hiérarchisation des groupes vulnérables à l'entrée, avec des soins adaptés, notamment un hébergement sûr et l'accès à un soutien psychologique;
- l'accès aux soins de santé et à l'éducation pour toutes et tous les syrien·ne·s dès leur enregistrement;
- l'égalité d'accès des femmes syriennes aux refuges protégeant les femmes de la violence;
- des programmes de formation linguistique et professionnelle dans les camps de réfugié·e·s. De nombreuses femmes dans les camps ont appris la langue turque et ont créé de petits ateliers pour produire et vendre des objets artisanaux;
- l'encouragement des femmes à jouer un rôle de premier plan dans la gestion des affaires courantes dans les camps;
- la participation aux mécanismes de prise de décision dans les camps, qui ont contribué à l'autonomisation des femmes réfugiées dans leurs propres communautés.

7. Pour les femmes réfugiées urbaines (hors des camps), des politiques et des programmes similaires ont été adoptés. Les différentes étapes du processus d'intégration ont été conçues en fonction du parcours, de l'éducation et des objectifs de carrière des femmes syriennes, et ont contribué à accroître leur participation à la main-d'œuvre, et les microcrédits accordés par différentes agences financières du gouvernement ont contribué à promouvoir l'esprit d'entreprise chez les femmes réfugiées. Outre l'énorme effort national consacré à l'hébergement et à la subsistance de ces personnes, la Turquie a travaillé avec des organisations internationales sur le terrain dans le cadre des mesures citées ci-dessus, en particulier avec les Nations Unies.

8. En février 2021, et sur la base du premier cadre de coopération mondial sur les migrations internationales, le Pacte mondial des Nations Unies pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (PMM) de 2018, la Turquie a conclu un accord sur un réseau national sur les migrations (UNNM). Mis en œuvre par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), cet organe dédié a été conçu pour veiller à ce que les questions migratoires soient intégrées de manière coordonnée dans le travail de développement et vise à terme à favoriser une meilleure compréhension entre les communautés de migrant·e·s et d'accueil par le biais de programmes de soutien visant à améliorer le bien-être des communautés de migrant·e·s. Cette structure coopérera avec la Direction générale de la gestion des migrations, créée en 2013, afin d'intégrer les objectifs du PMM dans les politiques et programmes gouvernementaux.

9. Je crois qu'il s'agit d'un bon exemple d'action coordonnée aux niveaux national et international et que cela répond à une question soulevée par la rapporteure lors du webinaire sur les difficultés liées au fait que les politiques migratoires, qui concernent l'accueil, l'hébergement, les procédures d'asile, y compris la réinstallation et les retours ainsi que l'intégration, sont souvent réparties entre de nombreux organes décisionnels et gouvernementaux. J'ai inclus des références au pacte mondial dans mes propositions d'amendements, car je suis convaincue qu'il fournit des lignes directrices claires tirées de la vaste expérience de l'ONU au cours de décennies de travail avec les migrant·e·s dans le monde, et que celles-ci peuvent être utilement prises en compte, notamment dans le domaine de l'intégration de la dimension de genre.

3. La nécessité d'inclure les hommes et les garçons dans les approches sensibles au genre

10. Dans les amendements que j'ai proposés au projet de résolution, j'ai inclus davantage de références à la nécessité de prendre en compte la situation des hommes et des garçons dans l'élaboration de politiques sexospécifiques. La rapporteure l'a clairement indiqué dans son rapport, et je pense que la résolution pourrait mieux refléter le fait qu'ils doivent également être protégés et pris en charge. Les garçons, en particulier, courent les mêmes risques que les filles d'être victimes de la traite et des abus. Les adolescents sont aussi souvent traités de la même manière – et logés dans les mêmes espaces – que les hommes, alors qu'ils sont encore des enfants et devraient être traités comme tels.

11. Les hommes et les garçons ont autant besoin d'une éducation et d'une formation sexospécifiques que les filles, et sont peut-être encore plus exposés aux barrières culturelles et traditionnelles qui entravent leur acceptation de leur condition de migrants et créent de l'incompréhension et de la frustration. Les hommes qui

sont soudainement incapables de remplir leur rôle de «responsable» pour les familles souffrent physiquement et psychologiquement et ont besoin de soutien et d'aide pour maintenir leur dignité dans des circonstances de privation.

4. Les femmes et d'autres groupes vulnérables doivent bénéficier en priorité d'une protection différenciée

12. Lors du webinaire, j'ai eu l'occasion de souligner la vulnérabilité des femmes et des filles à la violence fondée sur le genre et à la traite des êtres humains. Une application de la loi sensible au genre, un accès aux soins de santé, un nombre suffisant d'installations séparées entre les femmes et les hommes et des espaces sûrs pour les femmes et les filles sont nécessaires, ainsi qu'un personnel féminin formé pour mener les entretiens avec les femmes migrantes. L'accès des femmes et des filles migrantes à la santé, au logement, à l'éducation, aux cours de langue, au marché du travail et à la prise de décision est inégal dans les pays européens, ce qui empêche leur intégration sociale et économique. Les femmes migrantes constituent le plus grand groupe surqualifié et sans emploi en Europe, travaillant principalement dans l'économie informelle, telle que le travail domestique, où les violations des droits humains sont très répandues. C'est pourquoi, dans les amendements proposés, j'ai inclus une référence à ce domaine qui nécessite une protection particulière.

13. Les migrant·e·s souffrent de multiples formes de traumatisme, allant de l'expérience du déplacement forcé jusqu'aux nombreux dangers rencontrés et les épreuves subies au cours de longs trajets, avec souvent rejet et hostilité, une discrimination supplémentaire sur la base de la race, de la religion ou de la classe sociale et des barrières institutionnelles et juridiques qui les attendent à destination. Les groupes vulnérables – les femmes, les mineur·e·s non accompagné·e·s, les jeunes, les personnes en situation de handicap – sont les premiers concernés et ont besoin d'un peu de répit dans des endroits où ils peuvent trouver du repos et du temps pour se rétablir. Les gouvernements devraient s'efforcer davantage de tenir compte des spécificités de ces groupes vulnérables, ainsi que des différences au sein même de ces groupes. Seules des mesures positives différenciées peuvent commencer à compenser les discriminations liées à l'intersectionnalité et permettre aux femmes migrantes de vivre décemment.

5. Observations finales

14. En conclusion, je voudrais souligner à nouveau l'importance de ce sujet pour tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, et pas uniquement pour ceux qui, comme le mien, restent en première ligne pour faire face aux vagues massives de personnes déplacées que nous avons connues ces dernières années. La gestion des migrations relève de la responsabilité de tous les pays, et aucun n'est exempté de sa mise en œuvre. Le respect des droits humains des migrant·e·s est le devoir de toutes et tous, et nous savons toutes et tous que la solidarité et l'aide humanitaire font cruellement défaut tant à l'intérieur des pays qu'entre eux.

15. La conséquence la plus importante des politiques migratoires qui ne respectent pas les droits humains, la diversité et les spécificités de tous les migrant·e·s est la violence généralisée et la perpétuation des conflits dans l'ensemble de la société. Reconnaître et traiter les différences, entre les genres parmi d'autres aspects, est la clé de la promotion de la coexistence pacifique et constitue un investissement pour l'avenir. J'espère que cette résolution contribuera à réaffirmer cela et à promouvoir l'intégration de la dimension de genre en tant que norme dans les politiques migratoires.