

HCE|fh

HAUT CONSEIL
à l'**ÉGALITÉ**
ENTRE LES
FEMMES ET
LES HOMMES

Avis sur le projet de loi n°2182
relatif à
la réforme de l'asile

Avis n° 2014-1119-INT-014
publié le 19 novembre 2014

Danielle Bousquet,
Présidente du Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes,
Maxime Forest,
Président de la Commission Droits des femmes
et enjeux internationaux et européens
Rapporteuse : **Cécile Sportis**



SYNTHESE DES OBSERVATIONS DU HCEFH

De manière générale, le Haut Conseil à l'Égalité souligne l'importance de conforter et consolider le projet de loi relatif à la réforme de l'asile en y intégrant et restituant leur dimension législative à nombre de dispositions qui, dans le projet de loi actuel, sont renvoyées à un traitement ultérieur par voie de décret.

OBSERVATION N°1 : Références aux dispositions communautaires

Le HCEfh observe que bien que le présent projet de loi ait notamment pour objet d'adapter le droit français aux dispositions communautaires en matière d'asile, les références aux directives « Accueil », « Procédure » et « Qualification » demeurent à la fois limitées et peu explicites. En particulier, ni la référence à la possibilité pour le genre de constituer un motif d'appartenance à un groupe social au sens de la Convention de Genève explicitée par les textes communautaires, ni les références exhaustives aux situations de vulnérabilité relevant du genre ou de l'orientation sexuelle, ne sont reprises dans le projet de loi.

OBSERVATION N°2 : Enregistrement des demandes

Le HCEfh s'inquiète du fait qu'en maintenant l'enregistrement des demandes d'asile en préfecture, soit maintenue l'hétérogénéité des pratiques au regard des conditions du premier accueil, de l'information des demandeur-euse-s d'asile et de l'examen préliminaire de leur demande. Or, cette hétérogénéité est particulièrement préjudiciable au premier accueil des personnes en situation de vulnérabilité et plus largement, à l'égal traitement des demandeurs et des demandeuses.

OBSERVATION N°3 : Accueil des demandeurs et demandeuses et établissement des situations de vulnérabilité

La mission d'accueil confiée à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) inclut la détermination des besoins des demandeurs et demandeuses d'asile au regard des situations de vulnérabilité, sans que ne soient précisées les conditions dans lesquelles ces dernières sont établies, en particulier au regard du genre, notamment de la sexualité et de l'identité de genre.

OBSERVATION N°4 : Hébergement des demandeurs et demandeuses d'asile

Les situations de vulnérabilité, notamment celles des filles et des femmes victimes de violences liées au genre ou exposées au risque de traitements inhumains ou dégradants, ainsi que celles des personnes exposées à des risques particuliers compte tenu de leur sexualité, ne sont pas prises en compte du point de vue des conditions d'hébergement.

OBSERVATION N°5 : Conditions d'entretien et de recueil des récits de souffrance

Le HCEfh note qu'aucune des dispositions prévues par le projet de loi concernant les conditions d'entretien des officier-e-s de protection avec les demandeurs et demandeuses d'asile ne prévoit la possibilité du choix du sexe de l'officier-e en fonction de celui du demandeur/ de la demandeuse, sous réserve que le motif de la demande d'asile ou des éléments du dossier portés à la connaissance de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) le justifient. De même, le HCEfh observe qu'aucune mention spécifique n'est faite des conditions particulières de recueil des récits de souffrance ou de la prise en compte des situations spécifiques de vulnérabilité.

OBSERVATION N°6 : Présence d'un tiers lors de l'entretien

Le HCEfh regrette que les associations de défense des droits des étrangers et des demandeurs/demandeuses d'asile soient mentionnées de manière générique, et qu'aucune disposition ne prévoit la possibilité pour un demandeur ou une demandeuse présentant une demande liée au genre, notamment à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre, de solliciter la présence du/de la représentant-e d'une association spécialisée.

OBSERVATION N°7 : Etude d'impact

Le HCEfh constate que l'étude d'impact annexée au projet de loi, bien que comprenant quelques paragraphes sur l'impact possible de cette réforme sur les femmes, est quelque peu laconique, parce qu'il n'existe pas de données statistiques sexuées et a fortiori d'analyses genrées sur ces sujets.

SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS DU HCEFH

RECOMMANDATION N°1 : Personnes en situation de vulnérabilité et appartenance à un groupe social

Expliciter les références aux personnes en situation de vulnérabilité et à l'appartenance à un certain groupe social issues des directives « accueil » et « qualification » pour l'intégration d'une perspective de genre. Le législateur pourra également s'appuyer sur les principes directeurs énoncés en la matière par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

RECOMMANDATION N°2 : Recours à la notion de pays d'origine dit « sûr »

Assortir la notion de pays d'origine dit « sûr » d'indicateurs ou de critères relatifs à la situation des droits des femmes et des minorités sexuelles.

RECOMMANDATION N°3 : Conditions d'accueil et d'hébergement

Prendre en compte le respect du principe d'égalité femmes-hommes et la dimension du genre :

- a) lors de l'enregistrement des demandes, avec une vigilance quant au niveau d'information fourni respectivement aux demandeurs et demandeuses d'asile ;
- b) lors de l'établissement des situations de vulnérabilité par l'OFII ;
- c) dans le cadre des conditions d'hébergement, afin que celles-ci garantissent la sécurité des femmes et des personnes en situation de vulnérabilité ;
- d) dans le cadre des conditions d'hébergement pour les personnes réfugiées au motif de leur sexualité afin que celles-ci garantissent la proximité géographique des centres communautaires.

RECOMMANDATION N°4 : Recueil des récits appuyant les demandes

Accorder une vigilance particulière aux aspects de genre dans le recueil des récits écrits, afin de faciliter l'énonciation dès le début de la procédure des situations susceptibles de relever de violences ou persécutions liées au genre, notamment à la sexualité et à l'identité de genre.

RECOMMANDATION N°5 : Conditions d'entretien à l'OFPRA

Prévoir la possibilité pour les demandeurs et demandeuses qui le souhaitent d'être assisté-e-s par le/la représentant-e d'une association œuvrant spécifiquement à la défense des droits des migrant-e-s, des victimes de persécutions de genre ou à raison de l'orientation sexuelle, dès lors que celles-ci présentent les garanties nécessaires de professionnalisme et d'expérience en matière de droit d'asile.

RECOMMANDATION N°6 : Données statistiques sexuées

Afin d'informer, dès leur enregistrement, le suivi et l'examen des demandes d'asile, produire, faire produire et publier des données statistiques sexuées, notamment par les préfetures, l'OFII, l'OFPRA ou encore les services consulaires ainsi que des éléments d'analyse genrée concernant le traitement des demandes de protection internationale à tous les stades de la procédure.

RECOMMANDATION N°7 : Formation

Rendre effective et obligatoire la formation à l'égalité femmes-hommes et à l'approche de genre pour tous les acteurs et actrices intervenant au cours de la procédure de demande d'asile (Préfetures/OFII, OFPRA, CADA, CNDA, etc) et allouer les moyens financiers suffisants pour assurer cette formation initiale et continue.

SOMMAIRE

I. Recommandations et propositions d'amendement du HCEfh au regard du projet de loi.....	10
II. Dispositions du projet de loi intéressantes pour les droits des demandeuses d'asile.....	14
La référence explicite à la vulnérabilité.....	14
Article 2 : actes et motifs de persécution.	14
Article 7 : modalités d'examen de la demande d'asile.	15
Article 15 : conditions d'accueil des demandeur-se-s d'asile.	16
Article 19 : protection des mineures et personnes en situation de vulnérabilité.....	17

Le présent Avis a été réalisé par la Commission Droits des femmes et enjeux internationaux et européens du HCEfh, et avec l'appui du Secrétariat général du HCEfh, en particulier de Caroline Ressay, responsable des Affaires juridiques et en charge du suivi des travaux de la Commission Droits des femmes et enjeux internationaux et européens.

Rappel :

Principes directeurs sur la protection internationale du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) : la persécution liée au genre dans le cadre de l'article 1.A.2 de la Convention de 1951 et/ou de son Protocole de 1967 (§3) – définition des termes « genre » et « sexe » :

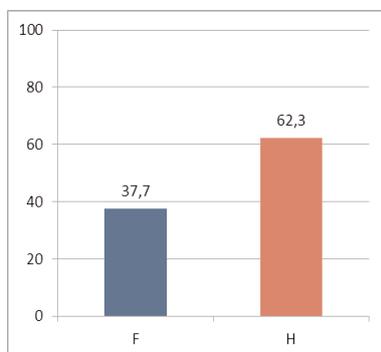
« Afin de comprendre la nature de la persécution liée au genre, il est essentiel de définir les termes « genre » et « sexe » et de faire la distinction entre eux. Le genre fait référence aux relations entre les femmes et les hommes basées sur des identités, des statuts, des rôles et des responsabilités qui sont définis ou construits socialement ou culturellement, et qui sont attribués aux hommes et aux femmes, tandis que le « sexe » est déterminé biologiquement. Ainsi, le genre n'est ni statique ni inné mais acquiert une signification construite socialement et culturellement au fil du temps. Les demandes d'asile liées au genre peuvent être présentées aussi bien par des femmes que par des hommes, bien que, en raison de formes spécifiques de persécutions, ces demandes soient plus communément présentées par des femmes. Dans certains cas, le sexe de la requérante ou du requérant peut avoir une incidence significative sur la demande et la personne chargée de prendre la décision devra y être attentive. Dans d'autres cas, cependant, la demande de reconnaissance du statut de réfugié d'une femme en quête d'asile n'aura rien à voir avec son sexe. Il est typique que les demandes d'asile liées au genre comprennent, même si elles ne s'y limitent certainement pas, les actes de violence sexuelle, les violences conjugales/familiales, la planification familiale imposée, les mutilations génitales féminines, les sanctions pour transgression de normes sociales et la discrimination envers les homosexuel(le)s. »

De plus en plus de demandeuses d'asile...

Les femmes sont de plus en plus nombreuses à demander le statut de réfugié, plus seulement au motif du regroupement familial mais au titre des études, du travail ou des demandes d'asile, notamment du fait de persécutions liées au genre¹.

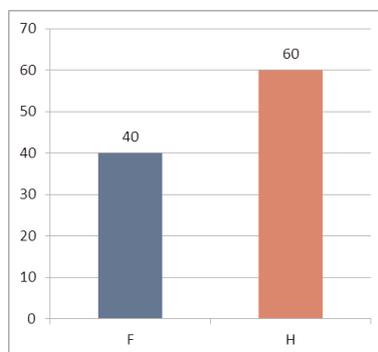
En 2013, 24 975 femmes ont demandé l'asile, représentant 37,7% des demandeurs d'asile

% F et H demandeurs d'asile, en 2013



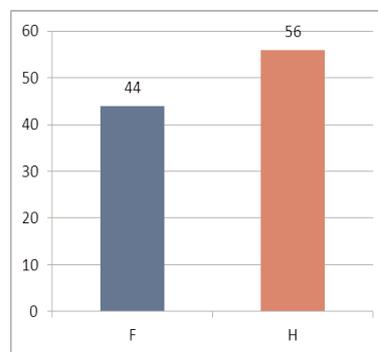
En 2013, 3 708 femmes ont été reconnues réfugiées, représentant ainsi 40% des personnes reconnues (36% en 2012)

% F et H ayant obtenu le statut de réfugié, en 2013



En 2013, 1 014 femmes ont obtenu la protection subsidiaire, soit 44,4% des personnes ayant obtenu ce statut (58% en 2012)

% F et H ayant obtenu la protection subsidiaire, en 2013



Source : OFPRA, 2013

... et pourtant, les procédures actuelles du droit d'asile en France ne sont pas encore adaptées aux femmes demandeuses d'asile ni élaborées avec une perspective de genre.

Dans les faits, cela peut conduire à ce que les demandeuses ayant subi des persécutions liées au genre dans leur pays d'origine (viols, mutilations génitales, agressions du fait de l'identité sexuelle, etc.) ne soient pas suffisamment accompagnées et protégées dans leur parcours en France. Par exemple, il ressort des témoignages que les persécutions liées au lesbianisme ne sont pas prises en compte pour des femmes qui ont déjà été mariées (y compris de force) et ont pu avoir des enfants.

La réforme de l'asile en cours est une occasion à saisir pour la mise en conformité du droit national avec les normes internationales et européennes.

1 - « Quand la demande d'asile se conjugue au féminin », in La lettre de l'asile et de l'intégration n°63, mai 2014, p.2-3

INTRODUCTION

1. Dès l'annonce, par Manuel Valls, alors ministre de l'Intérieur, de l'ouverture d'un processus de réforme de l'asile, le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh) a souhaité s'autosaisir afin que soient bien présents, dans cette réflexion autour des flux et du traitement des demandes, les impacts différenciés sur les femmes et les hommes. C'est ainsi que le HCEfh a participé activement à la concertation qui s'est tenue à l'automne 2013, par sa présence lors des différentes séances organisées et par la publication d'une Contribution².
2. Dans la continuité de cette lecture genrée de l'asile et de ce travail de vigilance, les membres de la Commission « Droits des femmes et enjeux internationaux et européens » ont souhaité examiner le projet de loi présenté en conseil des ministres par Bernard Cazeneuve, ministre de l'Intérieur, le 23 juillet 2014, au regard des recommandations qu'elles et ils avaient formulées.
3. Ce texte tend clairement à prendre acte des nouvelles dispositions communautaires en matière d'asile. Le projet de loi a ainsi pour objectif de « réformer le droit de l'asile selon deux axes : améliorer encore la protection des personnes réellement en besoin d'une protection internationale ; et permettre plus facilement au dispositif d'écarter rapidement la demande d'asile infondée, tout en renforçant l'équité et la transparence des procédures³ ».
4. Pour que cette réforme permette une véritable protection internationale en adéquation avec les besoins des personnes en demande de protection, les membres attendaient que les dispositions actuelles qui ont vocation à transposer les directives européennes « accueil » et « qualification » fassent une mention plus explicite des deux articles essentiels pour une protection égale entre les femmes et les hommes. C'est pourquoi ils formulent de nouvelles recommandations et propositions d'amendements.
5. Le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes salue quelques avancées parmi les garanties procédurales et note, par exemple, avec satisfaction que les demandeurs et demandeuses peuvent être accompagné-e-s d'un-e avocat-e ou un-e représentant-e d'association de défense des étrangers.
6. Le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes souligne toutefois que les effets en termes d'égalité entre les femmes et les hommes seront limités par la non prise en compte des avancées normatives internationales et européennes et appelle ainsi les législateur-trice-s et le gouvernement à modifier le texte en conséquence.
7. Le présent Avis a également été élaboré :
 - Considérant la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) du 18 décembre 1979 ;
 - Considérant la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 et le Protocole relatif au statut des réfugiés (New-York, 31 janvier 1967) ;

2 - Voir la Contribution du HCEfh : http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/hce_contribution_droit_d_asile_20131112-2.pdf

3 - Voir l'intégralité du texte du projet de loi n°2182 relatif à la réforme de l'asile sur le site de l'Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl2182.asp>

- Considérant les principes directeurs sur la protection internationale liée au genre du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) depuis 2002 ;
- Considérant la Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), la Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte) et la Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection ;
- Considérant enfin le rapport parlementaire sur la réforme de l'asile de Mme Valérie Létard et de M. Jean-Louis Touraine, remis au Ministre de l'Intérieur, le 28 novembre 2013 ;
- Considérant le rapport d'information évaluant la politique d'accueil des demandeurs d'asile, élaboré par Mme Jeanine Dubié et M. Arnaud Richard du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, le 10 avril 2014.

I. Recommandations et propositions d'amendement du HCEfh au regard du projet de loi

L'étude d'impact du Projet de loi⁴ indique qu'une grande partie des recommandations que le HCEfh avait formulées à l'occasion de la concertation sur la réforme de l'asile ont été reprises dans le projet de loi. S'il est vrai que le projet de loi va conduire à la création de nouvelles garanties procédurales et que celles-ci comprendront notamment un examen de la vulnérabilité du demandeur ou de la demandeuse, ce que le HCEfh appelait notamment de ses vœux, il demeure que certaines recommandations formulées par le Haut Conseil restent d'actualité.

Dans la continuité de la Contribution publiée en novembre 2013 et au regard du texte du projet de loi, les membres du HCEfh souhaitent ainsi réitérer plusieurs recommandations et formuler les propositions d'amendements suivantes.

4 - Etude d'impact du Projet de loi relatif à la réforme de l'asile, 22 juillet 2014 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl2182-ei.asp> : « Le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCEF/fh) a transmis ses observations à l'occasion de cette concertation. L'ensemble des recommandations concernent les enjeux de l'asile en termes d'égalité entre les sexes, et ont été en grande partie reprises dans le projet de loi. »

Recommandations du HCEfh	Propositions d'amendement
<p>RECOMMANDATION N°1 : Personnes en situation de vulnérabilité et appartenance à un groupe social</p> <p>Expliciter les références aux personnes en situation de vulnérabilité et à l'appartenance à un certain groupe social issues des directives « accueil » et « qualification ».</p>	<p>Afin que les références aux articles 21 de la directive « accueil » et 30 de la directive « qualification » soient plus explicites dans le texte de loi :</p> <p><i>Soit un amendement général :</i></p> <p>A l'article 1^{er} bis (nouveau) :</p> <p>A l'article L711-1 du CESEDA, les mots « L'appartenance à un certain groupe social visé à l'article 1er A 2 de la convention susmentionnée prend en considération les aspects liés au genre, y compris l'identité de genre, comme mentionnés à l'article 30 de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 » sont insérés avant la phrase « ces personnes sont régies par les dispositions... ».</p> <p>A l'article L711-2 du CESEDA, la phrase « Les actes de persécution et les motifs de persécution au sens de la section A de l'article 1^{er} de la convention de Genève sont appréciés en tenant compte, comme le prévoit l'article 21 de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, de la situation particulière des personnes vulnérables, telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, par exemple les victimes de mutilation génitale féminine » est insérée après le 1^{er} alinéa. (tel que rédigé à l'article 2 du projet de loi).</p> <p><i>Soit plusieurs amendements dans chacun des articles concernés :</i></p> <p>Chapitre I : Art.2 (modalités d'octroi) Chapitre II : Art.7 (procédures d'examen) Chapitre IV : Art.15 (modalités d'accueil) Chapitre III : Art.19 (contenu de la protection)</p>
<p>RECOMMANDATION N°2 : Recours à la notion de pays d'origine dit « sûr »</p> <p>Assortir le recours à la notion de pays d'origine dit « sûr » d'indicateurs ou de critères relatifs à la situation des droits des femmes et des minorités sexuelles.</p>	<p>Afin que le projet de loi permette véritablement d'encadrer le recours à la notion de pays d'origine dit « sûr » :</p> <p>Amendement à l'article 6 :</p> <p>A l'article L.722-1 du CESEDA, ajouter un dernier alinéa : « L'actualisation des inscriptions prend notamment en compte la situation au regard des droits des femmes et des minorités sexuelles, et les persécutions de genre, y compris celles perpétrées par d'autres groupes ou individus que ceux représentant les autorités du dit pays ».</p>

RECOMMANDATION N°3 :
Conditions d'accueil et d'hébergement

Prendre en compte le respect du principe d'égalité femmes-hommes et la dimension du genre:

- a) lors de l'enregistrement des demandes, avec une vigilance quant au niveau d'information fourni respectivement aux demandeurs et demandeuses d'asile ;
- b) lors de l'établissement des situations de vulnérabilité par l'OFII ;
- c) dans le cadre des conditions d'hébergement, afin que celles-ci garantissent la sécurité des femmes et des personnes en situation de vulnérabilité ;
- d) dans le cadre des conditions d'hébergement pour les réfugiés au motif de leur sexualité afin que celles-ci garantissent la proximité géographique des centres communautaires

Amendement à l'article 12, Chapitre Premier – enregistrement de la demande d'asile :

A l'article L.741-1 du CESEDA, ajouter, après la phrase « Art.L741-1 – Tout étranger présent sur le territoire français », la mention : « l'autorité compétente qui enregistre la demande veille à garantir l'application effective du principe d'égalité femmes-hommes en s'assurant de la nature des liens entre les personnes des deux sexes dans le cas où celles-ci présentent collectivement leurs demandes et, par un accueil permettant d'informer individuellement les demandeurs adultes sur la procédure et sur leurs droits ».

Amendement à l'article 15, section 1 – dispositif national d'accueil :

A l'article L.744-2 du CESEDA, ajouter, avant la phrase « Un schéma régional est établi (...) », la mention : « Le schéma national d'hébergement veille à garantir l'égalité réelle entre hommes et femmes, en assurant notamment la sécurité physique et morale des femmes et des personnes vulnérables pour des motifs liés à leur genre ou à leur orientation sexuelle ».

Amendement à l'article 15, section 2 – évaluation des besoins :

A l'article L.744-6 du CESEDA, ajouter, après les mots « besoins particuliers d'accueil », la mention : « en tenant compte des spécificités de genre ».

RECOMMANDATION N°4 :
Recueil des récits appuyant les demandes

Accorder une vigilance particulière aux aspects de genre dans le recueil des récits écrits, afin de faciliter l'énonciation dès le début de la procédure des situations susceptibles de relever de violences ou persécutions liées au genre, notamment à la sexualité et à l'identité de genre.

Amendement à l'article 7 :

A l'article L.723-3. Ajouter après le premier alinéa : « Afin d'assurer une véritable égalité de traitement entre les demandeurs femmes et hommes, il convient que les procédures d'examen tiennent compte des spécificités de genre »

RECOMMANDATION N°5 :
Condition d'entretien à l'OFPRA

Prévoir la possibilité pour les demandeurs et demandeuses qui le souhaitent d'être assisté-e-s par le/la représentant-e d'une association œuvrant spécifiquement à la défense des droits des migrant-e-s, des victimes de persécutions de genre ou à raison de l'orientation sexuelle, dès lors que celles-ci présentent les garanties nécessaires de professionnalisme et d'expérience en matière de droit d'asile.

Amendement à l'article 7 :

A l'article L.723-6, 3ème alinéa, après les mots « association de défense des droits des étrangers ou des demandeurs d'asile » ajouter la mention « ou d'une association œuvrant spécifiquement à la défense des droits des personnes migrantes, des victimes de persécutions de genre ou à raison de l'orientation sexuelle ».

RECOMMANDATION N°6 :
Données statistiques sexuées

Afin d'informer, dès leur enregistrement, le suivi et l'examen des demandes d'asile, produire, faire produire et publier des données statistiques sexuées, notamment par les préfetures, l'OFII, l'OFPRA ou encore les services consulaires ainsi que des éléments d'analyse genrée concernant le traitement des demandes de protection internationale à tous les stades de la procédure.

Afin que des statistiques puissent être produites tout au long de la procédure et afin d'analyser les discriminations et inégalités entre les femmes et les hommes dans les procédures d'asile, sur le modèle de la loi 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine et du décret n°2001-777 du 30/08/2001 :

Soit un amendement « général »

« L'ensemble des données et statistiques produites dans le cadre de la procédure d'asile sont établies par sexe.

Un décret en Conseil d'État détermine les conditions pour l'application des dispositions du troisième alinéa de l'article 31 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et portant création au ministère de l'intérieur d'un fichier des demandeurs d'asile, tout au long de la procédure »

Soit plusieurs amendements dans les chapitres I, II, III et IV pour que les données soient recueillies tout au long de la procédure.

RECOMMANDATION N°7 :
Formation

Rendre effective et obligatoire la formation à l'égalité femmes-hommes et aux discriminations liées à la sexualité et à l'identité de genre pour tous les acteurs et actrices intervenant au cours de la procédure de demande d'asile (Préfetures/OFII, OFPRA, CADA, CNDA, etc. . .) et allouer les moyens financiers suffisants pour assurer cette formation initiale et continue.

Afin que la prise en compte du genre soit effective, il importe que la démarche soit comprise par les personnels concernés par la procédure :

Soit un amendement « général »

Chapitre VII — dispositions finales / Article 22 bis (nouveau) :

« La formation initiale et continue des personnels des préfetures, des officier-e-s l'OFII et de l'OFPRA, des membres de la CNDA et des personnels CADA, concernés par la procédure de l'asile, comporte une formation à l'égalité femmes-hommes et à l'approche de genre tout au long de la procédure de demande d'asile ».

Soit plusieurs amendements dans les chapitres I, II, III et IV pour que les formations concernent l'ensemble des agent-e-s intervenant au cours de la procédure.

II. Dispositions du projet de loi intéressantes pour les droits des demandeuses d'asile

De manière générale, aucune disposition du projet de loi ne vise spécifiquement les femmes demandeuses d'asile. Pourtant, cette réforme et ce texte ne sont pas neutres du point de vue du genre. Un certain nombre de dispositions du projet de loi concernent directement ou indirectement les demandeuses d'asile.

Certaines questions appellent la vigilance des législateurs et législatrices lors des débats à venir sur ce texte.

La référence explicite à la vulnérabilité

La question des situations et besoins de protection spécifiques des demandeuses d'asile n'est abordée indirectement qu'à travers la notion de vulnérabilité que pose la directive « Accueil »⁵. Si l'énumération des personnes en situation de vulnérabilité de la directive « Accueil » permet d'établir une vulnérabilité « objective » (celle des femmes enceintes, des personnes handicapées, des mineur-e-s), en est également déduite une vulnérabilité moins évidente, qu'il s'agit de détecter. Le texte même du projet de loi n'adopte pas de vision genrée de l'asile.

En l'état du projet de loi, seule la pratique des officier-ière-s de protection de l'OFPRA permettra concrètement de rendre visibles et objectivables les besoins spécifiques de protection des femmes demandeuses d'asile au regard des textes internationaux et européens.

Article 2 : actes et motifs de persécution

Le projet de loi se propose de modifier le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et des demandeurs d'asile (CESEDA) en ajoutant les actes et motifs de persécution que pourrait avoir subis un-e demandeur-se d'asile aux éléments constituant la qualité de réfugié. Pour rappel, la directive « Qualification » prévoit que l'obtention de la protection internationale se fonde notamment sur :

- des actes de persécutions (article 9), qui peuvent être des « violences physiques ou mentales, y compris les violences sexuelles » ainsi que des « actes dirigés contre des personnes en raison de leur genre⁶ »,
- des motifs de persécution (article 10) : « *Il convient de prendre dûment en considération les aspects liés au genre, y compris l'identité de genre, aux fins de la reconnaissance de l'appartenance à un certain groupe social ou de l'identification d'une caractéristique d'un tel groupe* ». Ainsi, au titre du droit européen, les femmes ou les personnes LGBTI peuvent

5 - A son article 21, la directive définit les personnes vulnérables comme « les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, par exemple les victimes de mutilation génitale féminine. »

6 - Directive 2011/95/UE du parlement européen et du conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection - (Qualification) Article 9 a) et f)

constituer un « certain groupe social », soit parce que « ses membres partagent une caractéristique innée ou une histoire commune qui ne peut être modifiée », soit parce que « ce groupe a son identité propre dans le pays en question parce qu'il est perçu comme étant différent par la société environnante »⁷.

- Comme le rappelle le HCR, il convient de garder à l'esprit que la compréhension des persécutions liées au genre est une approche holistique, et de prendre en compte dans un même temps les « motifs de persécution » et « l'appartenance à un certain groupe social ». D'ailleurs, comme le rappelle l'Association Action et Droits des Femmes Exilées et Migrantes (ADFEM), les femmes peuvent être victimes de plusieurs motifs de persécution qui se combinent ou se cumulent⁸. La réforme de l'asile ne saurait faire l'économie de la mention claire et précise de ces éléments dans le texte de ce projet.

Article 7 : modalités d'examen de la demande d'asile

Le projet de loi prévoit que l'OFPRA peut définir des modalités particulières en fonction de la vulnérabilité de la personne, et statuer en priorité sur les demandes présentées par des personnes en situation de vulnérabilité, identifiées comme ayant des besoins particuliers en termes d'accueil ou comme nécessitant un examen particulier. Les persécutions et atteintes graves précédemment citées sont un critère d'attribution de la protection. L'officier-ière de protection peut demander un certificat médical au/à la demandeur-se d'asile pour appuyer sa demande. Par ailleurs, il est précisé à cet article que l'officier-ière peut également décider de passer une procédure d'examen prioritaire en procédure classique s'il/elle estime qu'en raison des violences graves dont le/la demandeur-se est victime, cela nécessite des garanties procédurales particulières, non compatibles avec une procédure accélérée⁹. Le HCEfh relève avec satisfaction cette avancée.

Concrètement, ces dispositions peuvent concerner directement les demandeuses d'asile. Par exemple, c'est le cas des victimes de violences conjugales qui nécessitent une protection et des démarches particulières et peuvent craindre le « risque réel de subir des atteintes graves ». Le recueil du récit est une étape cruciale de la procédure pour lequel il importe d'avoir à l'esprit les persécutions liées au genre et à la sexualité, tant sur le fond (quelles violences), que sur la forme (les capacités limitées d'accueil des enfants par l'OFPRA), les contraignent à entendre des récits de violence trop durs pour eux ou bien en empêche le récit par les mères¹⁰.

7 - Directive 2011/95/UE du parlement européen et du conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection - (Qualification) - Article 10 d). Il précise : « Aux fins de la définition d'un certain groupe social, il convient de prendre dûment en considération les questions liées au genre du demandeur — notamment l'identité de genre et l'orientation sexuelle, qui peuvent être liées à certaines traditions juridiques et coutumes, résultant par exemple dans des mutilations génitales, des stérilisations forcées ou des avortements forcés — dans la mesure où elles se rapportent à la crainte fondée du demandeur d'être persécuté ».

8 - Actions et Droits des femmes exilées et migrantes – ADFEM, « Droit d'asile et femmes : quelle situation en France aujourd'hui ? », janvier 2012.

9 - Parmi ces garanties, l'OFPRA prévoit déjà, dans ses procédures internes, la possibilité que le/la demandeur-euse d'asile puisse faire la demande de s'entretenir avec une personne de même sexe si cela peut faciliter le recueil du récit même si, comme le soulignait le HCEfh dans sa contribution, avec 70% d'officières, il ne peut être posé en principe général. Dans les faits, l'OFPRA s'est inscrit dans une démarche d'intégration du genre ; comme l'a indiqué en audition en mai 2014, Pascal Brice, son directeur général et comme le précise Cécile Malassigné, Cheffe de file du groupe thématique « Violences faites aux femmes » : « la question du genre fait l'objet d'une attention particulière de la part de l'OFPRA dans le cadre de ses travaux sur les personnes vulnérables et du comité d'harmonisation qui contribue à la mise en œuvre de sa doctrine. Une vigilance particulière est accordée dans la prise en considération de la dimension de genre dans les craintes alléguées au cours des demandes d'asile. »

10 - « Quand la demande d'asile se conjugue au féminin », in La lettre de l'asile et de l'intégration n°63, mai 2014, p.2-3

L'un des apports majeurs de cet article 7 est la possibilité pour le/la demandeur-se, de se voir accompagné-e, lors de l'entretien, d'un-e avocat-e et d'un-e représentant-e d'associations de défense des droits des étrangers et des demandeurs d'asile. Pour toute personne demandeuse d'asile, victime de persécution, cet accompagnement peut constituer une avancée importante pour délivrer son récit dans les meilleures conditions.

► Toutefois, pour le HCEfh, il conviendrait que des habilitations puissent être également délivrées aux associations œuvrant pour la protection des demandeuses d'asile et femmes migrantes.

D'une manière générale, dans la mesure où ce projet de loi a pour objectif de transposer les directives européennes dont la directive 2013/32/UE (paragraphe 32), il convient que la réforme intègre pleinement les règles définies par le législateur européen en matière de procédures d'examen : « Afin d'assurer une égalité réelle entre les demandeurs femmes et hommes, il convient que les procédures d'examen tiennent compte des spécificités de genre ».

Article 15 : conditions d'accueil des demandeur-se-s d'asile

Le projet de loi qui délimite les périmètres d'action des principales structures impliquées, prévoit que l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) est chargé de :

- l'attribution d'un logement ;
- de la conduite d'un examen de vulnérabilité afin de déterminer les besoins particuliers du/de la demandeur-se ;
- du versement de l'allocation pour demandeur-se d'asile, qui prend en compte la situation familiale du/de la demandeur-se, ses ressources, etc.

Le Conseil d'État sera chargé de fixer, par décret, les modalités d'appréciation des besoins particuliers, au même titre que le barème de l'allocation pour demandeur-se d'asile.

► Il serait important que la même vigilance soit portée tant à la prise en compte d'une approche de genre dans l'ensemble des procédures dont l'OFII a la charge dans le projet de loi, qu'au contenu du décret.

L'étude d'impact de ce projet remarque à propos des « dispositions relatives à la prise en charge des demandeurs d'asile » (articles 15 à 17) qu'« aujourd'hui, aucune disposition formelle ne définit la notion de demandeur d'asile vulnérable. Les demandeurs d'asile ont cependant accès aux dispositifs de droit commun destinés aux personnes malades et en situation de vulnérabilité. C'est le cas pour le système de santé (personnes malades, femmes enceintes, personnes victimes de violences ou de mauvais traitement) (...) »¹¹

Cette observation renforce la recommandation du HCEfh suggérant de créer une disposition reprenant le texte de la directive pour intégrer dans le droit français une référence claire à la vulnérabilité telle qu'elle a été validée par le droit communautaire.

► Comme le HCEfh l'a porté avec force lors de la concertation, pour que cette démarche soit effective désormais tout au long du processus de l'asile, et pas seulement lors de l'examen des demandes par les officier-e-s de l'OFPPA, le projet de loi devrait comprendre un article

11 - Etude d'impact du Projet de loi relatif à la réforme de l'asile, 22 juillet 2014, p.46 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl2182-ei.asp> :

visant à rendre effective et efficace la formation à l'égalité femmes-hommes et à l'approche du genre et de la sexualité pour l'ensemble des acteurs et actrices de la procédure, indispensable à l'entrée en poste. Pour la mise en œuvre effective de cette loi, et par conséquent, des directives européennes, il conviendrait qu'un plan de formation, à destination de l'ensemble des personnels concernés (OFPPRA mais aussi, OFII, CADA, etc.), soit envisagé rapidement, conçu dès maintenant pour une mise en pratique dès l'adoption de la loi. Il est indispensable pour son effectivité qu'il soit assorti de moyens financiers suffisants et d'un calendrier de mise en œuvre.

Article 19 : Protection des mineures et personnes en situation de vulnérabilité

Cet article revient notamment à la fois sur les personnes visées et sur le contenu de la protection ainsi envisagées. Il permet la délivrance aux ascendant-e-s (ainsi qu'aux enfants majeurs non mariés et au/à la conjoint-e) d'une personne à qui l'on a accordé la protection internationale du même titre de séjour que le/la bénéficiaire. Cet article vient entériner trois décisions du Conseil d'Etat¹², datées de décembre 2012, selon lesquelles il s'agirait d'accorder une protection aux jeunes filles nées en France et menacées d'excision en cas de retour dans leur pays d'origine ainsi qu'à leurs parents. Ces décisions s'inscrivent dans le cadre de la Convention de Genève et de la directive « Qualification », reconnaissant le fait que ces jeunes filles constituent, dans certaines circonstances, un « groupe social¹³ ».

Cet article vient ainsi préciser le contenu de la protection :

- Prise en compte des besoins particuliers des personnes en situation de vulnérabilité dans la mise en œuvre des droits des bénéficiaires de la protection ;
 - Création d'un droit à la réunification familiale pour les bénéficiaires (octroi de l'asile ou d'une protection subsidiaire, statut possiblement différent de l'enfant) ;
 - La possibilité pour l'OFPPRA de demander un certificat médical pour s'assurer du fait que les éléments ayant justifié l'octroi de la protection n'ont pas cessé. Les modalités concrètes d'application de cet article, en termes de violences conjugales notamment, seront définies dans un arrêté ministériel du ministre de l'Intérieur et de la ministre de la Santé.
- Les recommandations faites ci-avant relatives à la référence claire aux dispositions des directives concernant la vulnérabilité et l'appartenance à un groupe social ne pourraient que permettre cette cohérence dans le texte et l'harmonisation avec le droit communautaire pour une véritable prise en compte du genre et de la sexualité dans cette réforme.

12 - CE, Ass., 21 décembre 2012, Mlle E. F.

(<http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/getdoc.asp?id=196210&fonds=DCE&item=1>),

M^{me} F. : (<http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/getdoc.asp?id=196211&fonds=DCE&item=1>)

et OFPPRA c/ Mme B C (<http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/getdoc.asp?id=196212&fonds=DCE&item=1>)

13 - Au sens des stipulations de l'article 1^{er}, A, 2 de la convention de Genève et de l'article 2 de la directive 2011/95/UE (Qualification)

ANNEXES

Annexe 1 :

Projet de loi n°2182 relatif à la réforme de l'asile sur le site de l'Assemblée nationale :
<http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl2182.asp>

Annexe 2 :

Contribution du HCEfh :
http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/hce_contribution_droit_d_asile_20131112-2.pdf

Annexe 3 :

Rapport parlementaire de M^{me} Létard et de M. Touraine:
<http://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2013/Reforme-de-l-asile>

Annexe 4 :

Rapport d'information évaluant la politique d'accueil des demandeurs d'asile, élaboré par M^{me} Jeanine Dubié et M. Arnaud Richard du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1879.asp>

HCE|fh

35, rue Saint-Dominique - 75007 PARIS

Pour plus d'informations :

Suivez-nous sur **twitter** : **@HCEfh**

Découvrez les ressources et les travaux du HCEfh sur **notre site internet** : **www.haut-conseil-egalite.gouv.fr**

Abonnez-vous à la lettre d'information sur le site :

<http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/autres-rubriques/article/lettre-d-information> et consultez les anciens numéros en ligne

Contactez-nous : **haut-conseil-egalite@pm.gouv.fr**