

HCE|fh

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

Contribution à la concertation sur la réforme du droit d'asile

Sur proposition de la Commission Droits des femmes
et enjeux internationaux et européens
présidée par **Maxime Forest**
Rapporteuse : **Cécile Sportis**



1. Concertation sur la réforme du droit d'asile

Dès l'annonce faite, au mois de mai 2013, par le ministre de l'Intérieur, Manuel Valls, d'une réforme à venir sur le droit d'asile, le Haut Conseil à l'Egalité a décidé de s'autosaisir de cette question, conscient des enjeux en terme d'égalité femmes-hommes qu'elle soulève, tant sur les flux migratoires que sur le traitement des demandes (statut, conditions d'accueil, etc.). Le ministre de l'Intérieur, lors du lancement de la concertation, le 15 juillet 2013, a soulevé la question de savoir « dans le contexte que nous connaissons, mais aussi face à une crise qui s'est mondialisée, à nos sociétés qui tendent à se replier sur elles-mêmes, comment faire évoluer le droit, comment rebâtir l'architecture juridique et politique pour repenser avec humanité, mais avec responsabilité, de nouveaux équilibres ? ». Le Haut Conseil à l'Egalité considère précisément qu'adopter une approche de genre, promue par les textes de référence internationaux et européens, portée politiquement par le Gouvernement français, c'est contribuer à faire évoluer le droit français dans le sens voulu par le ministre. C'est pourquoi, le Haut Conseil à l'Egalité fait savoir à M. Valls son souhait de participer activement à cette concertation.

Il a été fait droit à ce vœu, et le Haut Conseil a été associé à l'atelier consacré aux procédures d'asile, dont 3 séances avaient été initialement planifiées, les 23 septembre, 08 et 15 octobre 2013. Les parlementaires en charge de la concertation ont cependant décidé de soumettre aux acteurs et actrices de la concertation différents scénarios – notamment du point de vue des rôles respectivement attribués à l'administration préfectorale et à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), lors de deux séances complémentaires, organisées les 6 et 15 novembre 2013.

Représenté par le Président de la Commission Droits des femmes, enjeux européens et internationaux du HCEfh, M. Maxime Forest, ainsi que par une rapporteure spécialement désignée à cet effet, Mme Cécile Sportis, le Haut Conseil aura participé à l'ensemble de ce processus. A ce titre, les recommandations émises dans la présente contribution s'appuient à la fois sur les ressources expertes internes au Haut Conseil – notamment dans le cadre du groupe de travail « Genre, Protection et Coopération Internationales », celles des membres associé-e-s à son travail et sur la teneur des débats dans le cadre de la concertation.

Les recommandations énoncées dans le point 4 de la présente contribution suivent ainsi les principales étapes de la procédure de demande de protection internationale sous le régime actuel, et intègrent les différents scénarios auxquels il est fait référence ci-dessus.

2. Rappel du cadre juridique international et européen en matière de prise en compte du genre

Lors de la rédaction de la définition de « réfugié » retenue par la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 et le Protocole relatif au statut des réfugiés du 31 janvier 1967, « les femmes, le genre et les problèmes d'inégalité sexuelle étaient complètement ignorés »¹. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), pour pallier ce manque et améliorer la protection des femmes demandeuses d'asile, élabore des critères et principes directeurs liés au genre, notamment, depuis 2002, avec les « 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 de son Protocole de 1967 »².

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 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. »

L'Union européenne prend aujourd'hui en compte le genre dans les directives qui progressivement s'efforcent de mettre en place un cadre communautaire en matière de protection internationale³. Ces évolutions au niveau du cadre communautaire appellent une évolution du droit et de la doctrine française en matière de protection internationale. La transposition dans un délai de

1 - Alice Edwards, "Transitioning Gender: Feminist engagement with international refugee law and policy 1950 2010", in *Refugee Survey Quarterly*, 2010, vol. 29(2), p. 22. In *Demandes d'asile liées au genre en Europe - Une étude comparative des législations, politiques et pratiques axées sur les femmes dans neuf États membres de l'Union européenne - France, Belgique, Hongrie, Italie, Malte, Roumanie, Espagne, Suisse et Royaume-Uni*, Parlement européen, 2012.

2 - Voir aussi les références des documents du HCR aux notes de bas de page de la Recommandation n°1 ci-dessous.

3 - De même le Conseil de l'Europe s'est penché sur cette question dès 1998 avec l'adoption de la recommandation 1374 (1998) sur la situation des femmes réfugiées en Europe de son Assemblée parlementaire ou encore, plus récemment, avec la publication d'un rapport « demandes d'asile liées au genre », présenté par M. Zernovskii le 26 juillet 2010.

deux ans des directives « procédures », « accueil » et « qualification » requiert non seulement une remise à plat du système, à certains égards à bout de souffle, mais offre également l'opportunité de repenser ces éléments au prisme de l'égalité entre les femmes et les hommes et d'une perspective de genre⁴.

Article 21 de la Directive « accueil » - définition des personnes vulnérables

« Dans leur droit national transposant la présente directive, les États membres tiennent compte 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 ».

Article 30 de la Directive « qualification » - définition du motif « appartenance à un certain groupe social »

« Il est également nécessaire d'adopter une nouvelle définition commune du motif de persécution que constitue «l'appartenance à un certain groupe social ». 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 ».

⁴ - 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) / 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) / 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.

3. Demandes d'asile et genre – un diagnostic de la situation en France

Un manque de statistiques précises ventilées par sexe⁵

En 2010, les femmes représentent 34,7% des demandeurs d'asile. Avec 14 016 demandeuses d'asile, la France est le pays qui reçoit le plus de demandes de femmes devant la Suède – 12 013, la Belgique – 6 479 ou le Royaume-Uni – 5 329.

Dans un contexte de féminisation des migrations internationales ⁶, cette information paraît tout à fait paradoxale et laisse entrevoir, en amont des procédures connues, une disposition liée au sexe à demander l'asile - ce qui n'est pas la même question que l'obtention de ce dernier.

Par ailleurs, aucune donnée ventilée par sexe sur les motifs d'obtention ou de refus des demandes d'asile, ni sur le nombre de recours introduit n'est disponible. Seules des données éparses existent, non systématiquement collectées et divulguées par l'OFPPA. Par exemple, environ 20% des protections subsidiaires accordées à des femmes en 2009 et 2010 le seraient au motif d'un risque de mutilations génitales féminines dans le pays d'origine. De même, aucune statistique relative aux violences de genre ne semble exister pour qualifier les pays d'origine dits "sûrs".

Un état des lieux de la prise en compte des persécutions liées au genre

En France, jusqu'aux récentes évolutions de la jurisprudence (voir ci-dessous), les femmes bénéficiant d'une protection internationale avaient cinq fois plus de chances que les hommes de se voir accorder une protection subsidiaire sur la base d'une interprétation non sensible au genre des motifs de la Convention sur le statut des réfugiés : **en 2010, sur les 694 protections subsidiaires attribuées, 68 % l'avaient été à des femmes.**

✓ La protection subsidiaire : protection « à défaut » pour les femmes :

Si les femmes sont plus nombreuses à en bénéficier, cette procédure induit :

- la non-reconnaissance des motifs de persécutions liées au genre, y compris celles fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre ;

Le rapport de 2012 sur les « demandes d'asile liées au genre en Europe » du Parlement européen montrait bien que les situations rencontrées par les femmes, parce qu'elles sont des femmes, sont rarement considérées comme des persécutions liées au genre, que ce soient les mutilations

5 - Données issues du Rapport d'activité de l'OFPPA in *Le droit d'asile au féminin – Cadre législatif et pratiques, Etude de l'Observatoire de l'asile et des réfugiés, Les cahiers du social n°32, décembre 2011, de Demandes d'asile liées au genre en Europe - Une étude comparative des législations, politiques et pratiques axées sur les femmes dans neuf États membres de l'Union européenne - France, Belgique, Hongrie, Italie, Malte, Roumanie, Espagne, Suisse et Royaume-Uni, Parlement européen, 2012 et Anne-Charlotte JELTY, « Les persécutions liées au genre dans le droit d'asile : Quelle prise en compte en France aujourd'hui ? », 2011.*

6 - Amorcée au cours des années 1970, la féminisation des flux d'immigration s'est poursuivie tout au long des années 1990. On ne trouve par conséquent pratiquement plus les forts déséquilibres de sexe-ratio enregistrés dans les premiers temps de l'immigration de travail. C'est ainsi qu'aujourd'hui dans le monde 48 % des 232 millions de migrants internationaux sont des femmes selon le Rapport du Secrétaire général sur les Migrations internationales et développement des Nations Unies du 25 juillet 2013. En France, en 2010, on comptait 53% de femmes parmi les immigrés selon l'enquête Teo « Trajectoires et Origines » réalisée par l'INED et l'INSEE.

génitales sexuelles⁷, les violences de genre (au sein du couple ou dans l'espace public), les opinions politiques, etc. Souvent, les éléments de preuve apportés par les femmes, quand elles le peuvent, sont jugés insuffisants et conduisent, au mieux, à l'octroi de la protection subsidiaire. Par exemple, le rapport d'activité de l'OFPRA de 2010, précisait, s'agissant des demandes d'asile des personnes originaires de Côte d'Ivoire, que « les demandes relevant de la protection subsidiaire demeurent fondées sur les problématiques de genre (excision, mariages forcés...) ».

- *la précarité des femmes placées sous ce régime :*

- puisqu'elle n'ouvre droit qu'à un permis de séjour d'un an, renouvelable (contre une carte de résident de 10 ans pour le statut de réfugié) ;

- puisque l'accès de ces femmes au logement en rendu plus difficile⁸.

Cette forme de protection temporaire qui n'offre pas les mêmes droits que le statut de réfugié conduit en effet à une grande précarisation des femmes demandeuses d'asile. Cette situation vient accentuer la précarité des femmes relevant de situations particulières de vulnérabilité.

✓ **Vers une reconnaissance d'un groupe social lié aux persécutions de genre ?**

Il faut cependant souligner l'évolution récente de la jurisprudence française en matière de protection des filles et des jeunes femmes exposées à un risque de mutilations sexuelles, ainsi que de leurs parents. Cette évolution s'appuie en particulier sur les décisions du Conseil d'Etat, réuni dans sa formation la plus solennelle en décembre 2012 pour statuer notamment sur des pourvois contre des décisions de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) de 2009 portant sur des demandes formulées par une femme ivoirienne et sa fille menacée de mutilation sexuelle. Ces décisions ouvrent l'accès de ces personnes au statut de réfugié en considérant les femmes et les jeunes filles exposées à un risque de mutilations sexuelles comme un groupe social au sens de la Convention de Genève. Cette avancée majeure du Droit comporte cependant des limites et les décisions du Conseil d'Etat sont susceptibles d'entraver la protection jusqu'à présent octroyée aux parents de ces jeunes filles au titre de la protection subsidiaire.

Le Haut Conseil rejoint ainsi la lecture que fait la CIMADE de ces décisions importantes, en pointant les risques que comportent les aspects suivants :

- La nécessité, pour les personnes concernées, de « fournir l'ensemble des éléments circonstanciés, notamment familiaux, géographiques, sociologiques, relatifs aux risques qu'elle encourt personnellement de manière à permettre à l'OFPRA et, le cas échéant, au juge de l'asile d'apprécier le bien-fondé de sa demande ».

- L'ouverture, par le Conseil d'Etat, de la possibilité de refuser la protection s'il existe la possibilité « d'une protection sur une partie du territoire (du) pays d'origine si cette personne n'a aucune raison de craindre d'y être persécutée ou d'y être exposée à une atteinte grave et s'il est raisonnable d'estimer qu'elle peut rester dans cette partie du pays ».

7 - Sur ce point, la jurisprudence a évolué d'une reconnaissance de la persécution liée au genre (« jurisprudence Sissoko » CCR, du 7 décembre 2001) à une remise en cause, du fait du nombre croissant de demandes de protection pour crainte d'excision de la part de parents d'enfants nés en France et, un « détournement de procédure » (CNDA, 12 mars 2009, Mme D. ép K.). Cette évolution jurisprudentielle a conduit à la demande de certificats médicaux de non excision pour évaluer la demande de protection, alors qu'aucun certificat n'est demandé pour la délivrance de protection conventionnelle, dans d'autres cas.

8 - Les bénéficiaires d'une protection subsidiaire ont accès immédiatement au RSA sans que leur soit opposable le délai de résidence ininterrompue de 5 ans. L262-4 du CASF et ont les mêmes droits d'accès au logement que les étrangers de droit commun et peuvent donc accéder au parc public et privé. Les titres de séjour sont listés parmi les titres autorisés pour l'accès au logement social : arrêté du 1 février 2013 art.2-5. Les problèmes administratifs persistent cependant lors des renouvellements des titres séjour ou encore sont liés à la méconnaissance des titres de séjour par les bailleurs.

- Le rejet du pourvoi de la mère et donc de l'octroi du statut de réfugié au titre de l'appartenance subsidiaire à un groupe social, plaçant les parents soustrayant leurs filles à un risque d'excision dans une situation de précarité accrue⁹. Un vide renforcé par la troisième décision rendue par le Conseil d'Etat, qui annule l'octroi de la protection subsidiaire à la mère d'une fillette risquant de subir une mutilation sexuelle.

✓ Une prise en compte très imparfaite des motifs de demande liés à l'orientation sexuelle

Selon l'Association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et transsexuelles à l'immigration (ARDHIS) et une étude sur les lesbiennes et le droit d'asile de Claudie Lesselier¹⁰, chercheuse et membre de l'ARDHIS, il ressort des témoignages et des décisions de la CRR/CNDA que la question de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre est abordée principalement sous l'angle de l'homosexualité, majoritairement masculine, les termes mêmes de lesbienne et lesbianisme ne sont jamais utilisés. Cette absence fait la démonstration de deux difficultés majeures : la revendication ou non de lesbianisme par la demandeuse d'asile et sa prise en compte ou non comme motif de persécution. Selon la Coordination lesbienne en France, les lesbiennes ont, par exemple, du mal à être reconnues comme telles, lors des procédures, notamment parce qu'elles ont pu être mariées (y compris de force) et ont pu avoir des enfants (y compris à la suite d'un viol).

✓ La procédure de dépôt des demandes : une succession d'obstacles

Il a en outre été relevé par les associations, que les conditions d'accueil des réfugiées ne sont pas adaptées au public de femmes et ne prennent pas en considération les menaces auxquelles elles sont confrontées : sexe du personnel, formations initiales et continues, conditions de l'entretien individuel ou non, etc.

Les capacités d'hébergement pour les demandeuses d'asile ne prennent pas non plus en compte les risques de violences faites aux femmes encourus sur le territoire français : risques de prostitution accrus par la précarité, peur de ne pas obtenir de titre de séjour ou d'être expulsée en cas de dénonciation de violences, difficultés de mise à l'abri pour les femmes victimes de violences de genre au sein du dispositif national d'accueil, manque d'information générale sur les droits de femmes, absence de lignes directrices, etc.

Cette situation se manifeste dès le premier "guichet" auquel se présentent les demandeurs et demandeuses d'asile : celui des préfectures. Les goulots d'étranglement existants dans certaines régions et les faibles ressources à disposition de certaines préfectures pour gérer le flux des demandes, ont un impact différencié en fonction du sexe des demandeurs - au regard des conditions d'attente et d'accueil en préfectures, du déroulé de l'entretien (les demandeurs et demandeuses d'asile ne sont pas informé-e-s systématiquement de la possibilité de choisir le sexe de l'officier de protection qui entendra leur récit), ou de la précarité accrue dans l'intervalle, souvent long de plusieurs mois (et non de 3 jours comme stipulé dans la directive « procédures ») entre dépôt et enregistrement de la demande, notamment du fait de l'obligation de domiciliation administrative. D'autre part, les actrices et acteurs associatifs et les expert-e-s consulté-e-s pointent l'insuffisante prise en compte du principe d'égalité dans le cas de demandes déposées par des couples ou des familles, tant au titre de l'accueil que de la mise en œuvre des obligations légales d'information des demandeurs et des demandeuses.

9 - Les parents deviennent titulaires d'un titre de séjour VPF mais sont soumis au délai de 5 ans de résidence ininterrompue sur le territoire pour pouvoir bénéficier du RSA. Ils doivent en outre quitter le CADA (s'ils en ont bénéficié) dans un délai d'un mois seulement après la décision définitive de l'OFPPRA ou de la CNDA.

10 - L'Ardhis a pour mission de défendre et de promouvoir les droits au séjour et à l'asile des personnes homosexuelles et transsexuelles étrangères en France : <http://ardhis.org/WP3/>. Consultez également l'intervention de Claudie Lesselier, « Lesbiennes et droit d'asile en France », lors de la journée « Lesbiennes migrations exils racismes » le 12 décembre 2009.

4. Recommandations

4.1 Recommandations générales

Dans un souci de cohérence avec la volonté politique marquée du Gouvernement d'adopter, pour toutes les politiques, une démarche intégrée en faveur de l'égalité femmes-hommes et, avant que le rapport issu de la concertation sur une réforme globale du droit d'asile ne soit remis au ministre de l'Intérieur, **les représentant-e-s du Haut Conseil dans le cadre de la concertation ont souhaité que l'égalité femmes-hommes soit au cœur de ce processus et en particulier des travaux de l'atelier sur les procédures d'asile.**

Sur la forme, ils recommandent aux rédacteurs et rédactrices du rapport final, de veiller à l'emploi d'un langage épïcène¹¹ afin que le texte issu de la concertation, conformément à la teneur des débats, reconnaisse que l'asile est bien une question concernant les femmes comme les hommes et qu'une approche universaliste des Droits des demandeurs et demandeuses ne saurait conduire à méconnaître les différences de situations susceptibles de prévaloir entre hommes et femmes du point de vue des motifs, des conditions de séjour et d'accueil ou de prise en charge par l'OFPPRA et la juridiction de l'asile.

Sur le fond, le Haut Conseil appelle à une grande vigilance sur des points essentiels et invite les parties prenantes à la concertation à reprendre les recommandations suivantes dans leur rapport :

- 1 Adopter et mettre en place des lignes directrices sur le genre, dans l'ensemble des dispositifs législatifs, procédures administratives et judiciaires ainsi qu'au niveau des pratiques, fondées sur les trois textes de référence du HCR :** les « principes directeurs du HCR sur la protection internationale : la persécution liée au genre » (2008)¹² ainsi que les notes d'orientation du HCR « sur les demandes de reconnaissance du statut de réfugié relatives à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre » (2008)¹³ et « sur les demandes d'asile relatives aux mutilations génitales féminines »(2009)¹⁴.
- Assurer la mise en œuvre cohérente et uniforme de ces lignes directrices sur l'ensemble du territoire, notamment dans le scénario d'un pilotage déconcentré des politiques d'asile.
- 2 Produire, faire produire et publier des données statistiques sexuées, notamment par les préfetures, l'OFPPRA, 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** (exemples : types de persécutions liées au genre ou sur les suites données aux recours) afin de mieux appréhender la situation particulière des femmes étrangères demandeuses d'asile et d'améliorer l'ensemble du dispositif existant.

11- Consultez l'Annexe n°7 : Féminisation du langage dans les textes administratifs et juridiques de l'Avis du HCE sur le projet de loi « égalité femmes-hommes », p.108-109 : http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/hce-avis_pl_egalite_20130913_version_adoptee-2.pdf

12 - Principes directeurs : <http://www.unhcr.fr/4ad2f7f61d.html> Note d'orientation « orientation sexuelle et identité de genre » : <http://www.unhcr.fr/4fd737a99.html>

13 - Note d'orientation « orientation sexuelle et identité de genre » : <http://www.unhcr.fr/4fd737a99.html>

14 - Note d'orientation « mutilations génitales féminines » : <http://www.unhcr.fr/4fd737379.html>

Détails des types de demandes liées au genre fondées notamment sur les motifs mentionnés par les directives « accueil » et « qualification » à renseigner

1. Orientation sexuelle et identité de genre
2. Crimes "d'honneur"
3. Mutilations génitales féminines
4. Mariages forcés
5. Violences au sein du couple
6. Stérilisation et avortement forcés
7. Autres violences de genre (par exemple : violences sexuelles/viols)
8. Persécution politique liée à des activités de défense des droits des femmes

3 Rendre effective et efficace 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, y compris lors du premier accueil (Préfectures, OFII, Plates-formes régionales) et en particulier les officier-e-s, hommes et femmes en charge des entretiens, celles et ceux chargée-s de statuer sur les demandes, les représentants légaux, et les personnels des structures d'hébergement, etc., et ce, sur l'ensemble des types de demandes liées au genre. Cet effort de formation intégrera dans tous les cas un transfert de connaissances sur les concepts, les textes de référence internationaux, ainsi que des cas pratiques, et s'appuiera sur des techniques participatives et fondées sur l'expérience. Mobilisant des compétences expertes suffisantes, il intégrera également selon les cas et les publics, des informations sur la situation dans les pays d'origine, régulièrement mises à jour.

4 Impliquer l'ensemble des acteurs et actrices, parties prenantes du dispositif (établissements publics comme l'OFPPRA, instances administratives, centrales ou déconcentrées, collectivités territoriales, organisations associatives remplissant ou non une mission de service public, etc.) :

► **Pour une élaboration des normes et stratégies ainsi que pour un suivi de la mise en œuvre dans le cadre d'un travail interministériel** (associant *a minima* le Ministère de l'Intérieur, le Ministère des Affaires étrangères, le Ministère de la Santé et le Ministère des Droits des femmes), notamment au travers :

- de la limitation de l'impact d'une gestion des flux sur l'aboutissement des demandes des femmes et/ou liées au genre ;
- de l'instauration d'un suivi régulier, en étroite collaboration entre le Ministère de l'Intérieur et le ministère des Affaires étrangères, de la situation des pays d'origine, en particulier, la collecte d'informations prenant en compte la problématique du genre.

► **Pour une mise en œuvre mieux coordonnée de ce référentiel commun, sur l'ensemble du territoire français**, par exemple, grâce à :

- la mise à disposition d'instruments sur la conduite d'un entretien pour une demande d'asile au motif de persécutions liées au genre ;
- la nomination d'une personne référente « genre » à l'OFPPRA, à la CNDA et dans les plates-formes régionales d'accueil.

5 Assurer l'harmonisation des outils et des pratiques en matière de prise en compte du genre et de l'égalité femmes-hommes, quel que soit le scénario de pilotage retenu pour les politiques d'asile (directif ou déconcentré)

- Veiller à l'uniformité et à la qualité des pratiques (sur la base des recommandations énoncées en 4.2) du point de vue de la prise en compte du genre, en matière d'accueil, d'orientation et d'accompagnement des demandeurs et demandeuses

- Assurer l'uniformité et la qualité des pratiques du point de vue de la prise en compte du genre (sur la base des recommandations énoncées en 4-2) en matière d'hébergement, tant provisoire que durable (au long de la procédure), si une telle distinction devrait être retenue.

4.2 Recommandations concernant les différentes étapes de la procédure

1 Accueil et enregistrement des demandes

Formation :

- Assurer, dans le cadre de l'harmonisation indispensable des pratiques d'accueil en préfectures, soulignée par la concertation, l'organisation de modules de formation courts (présentiels et/ou à distance) à destination de l'ensemble des préfectures, en métropole et dans les départements et territoires d'Outre-mer.
- Assurer, dans le cas d'une gestion par l'OFII du premier accueil des demandeurs et demandeuses et de l'enregistrement des personnes au titre du séjour, la formation de ses officiers et officières à la prise en compte du genre, selon le même principe.
- Organiser de modules de formation longs (2 jours) à destination des agent-e-s et chef-f-es de service en charge de l'accueil des demandeurs et demandeuses d'asile dans les préfectures gérant des flux importants de demandes (liste mise à jour annuellement), ainsi qu'au sein des plates-formes régionales d'accueil des demandeurs d'asile et dans les CADA.

Accueil en préfecture, dans le scénario du maintien d'une fonction de « premier guichet » :

- Dans le cadre de l'obligation légale d'information des demandeurs et demandeuses, veiller au respect du principe d'égalité entre les hommes et les femmes dans la communication de l'information, sans préjuger de la division des rôles sexués dans les cultures d'origine, ni de l'existence de motifs uniques à la demande d'asile, communs aux membres d'une même famille. Prendre en compte, tant dans le cas de demandes « familiales » qu'individuelles, l'accès différencié des femmes et des filles à la prise de parole et à l'éducation (taux d'alphabétisation, communication dans une autre langue que celle d'origine). En particulier, le recours aux interprètes dans les langues d'origine des personnes auditionnées devra également tenir compte des rapports genrés, entre femmes et hommes.
- Intégrer aux informations sur les motifs de l'asile, celles concernant la prise en compte des violences et des persécutions liées au genre, y compris à l'orientation sexuelle.
- Par ailleurs, prêter la plus grande attention aux situations de vulnérabilité susceptibles de frapper plus particulièrement les femmes et les jeunes filles, telles que celles issues de la traite des êtres humains, des traitements humiliants ou dégradants et des persécutions liées au genre. Lors du premier accueil en préfecture, cette attention peut se traduire par un repérage en amont de ces situations et la mise en œuvre de conditions d'accueil au besoin spécifiques.

Enregistrement des demandeurs/demandeuses au titre du séjour

- Dans le cadre de l'enregistrement des demandeurs et demandeuses d'asile au titre du séjour (identification, prise d'empreintes et enregistrement dans la borne EURODAC...), veiller à s'assurer dans la mesure du possible de l'état civil des personnes, du point de vue

des liens de parenté et des liens matrimoniaux, afin le cas échéant d'assurer un traitement individualisé des demandeuses, dans le respect toutefois du principe d'unité familiale.

- Dans l'hypothèse du maintien de l'obligation de domiciliation administrative, le Haut Conseil recommande que les associations œuvrant de manière reconnue dans l'accueil des migrantes et demandeuses d'asile, la protection des victimes de la traite et celle des jeunes filles et des femmes victimes de persécutions et liées au genre (y compris les mutilations sexuelles féminines) soient habilitées à constituer une domiciliation administrative valide.
- En l'état actuel du droit, dont la concertation souligne les incompatibilités avec l'évolution du cadre européen défini en particulier dans la directive « procédures », les préfectures mettent en œuvre la procédure Dublin et orientent les demandes vers une procédure classique ou la procédure dite « prioritaire ». En 2012, cette dernière concernait plus de 30% des dossiers, voire près de 100% dans certaines préfectures instruisant relativement peu de dossiers, pour des raisons évidentes de gestion des flux et de charge de travail. Le classement en procédure prioritaire s'appuie essentiellement sur l'application de deux critères : celui du pays d'origine dit « sûr » et celui du trouble à l'ordre public. Or, ainsi que l'a souligné la concertation, l'existence d'une liste de pays d'origine dits « sûrs », non reconnue à l'échelle de l'UE est problématique du point de vue des évolutions géopolitiques rapides dans les pays d'origine, et elle pose tout particulièrement problème du point de vue de la reconnaissance :
 - Du caractère non étatique de la majorité des violences et persécutions liées au genre, exercées par des groupes privés, confessionnels ou armés, ainsi que dans le cadre de l'environnement social et familial,
 - De différenciations sensibles entre régions et territoires d'un même Etat, en fonction de lignes de fracture culturelles, religieuses, politiques ou ethniques
- Dans l'hypothèse, non souhaitée, d'un maintien de ce critère du pays d'origine dit « sûr », le Haut Conseil recommande qu'en l'absence de données spécifiques et actualisées sur les persécutions liées au genre dans le pays d'origine, une demande manifestement liée à ce type de violence ou de persécution, ou manifestement susceptible d'associer ce type de violence ou de persécution au motif principal avancé par le demandeur ou la demandeuse, ladite demande ne puisse être classée en procédure prioritaire.
- Dans le cas d'un classement en procédure prioritaire au motif du trouble à l'ordre public, veiller à ce que cette décision ne s'effectue pas de manière arbitraire, aux dépens d'autres membres de la famille, en particulier des femmes et des jeunes filles. Dans le cas de voies de fait, menaces et violences exercées à l'encontre de tiers, s'assurer auprès des services de police que des comportements similaires ne s'exercent pas également au sein de la famille, à l'encontre des membres les plus vulnérables.

Recueil du récit écrit :

- Le recueil d'un récit écrit de la part des demandeurs et demandeuses sur leur parcours depuis le pays d'origine et les motifs énoncés à l'appui de la demande, a fait l'objet de discussions dans le cadre de la concertation, au regard de l'hétérogénéité des pratiques de recueil et de l'inégalité entre demandeurs/demandeuses du point de vue de la maîtrise du français ou de l'existence d'un accompagnement (associatif, juridique, réseau informel) à la rédaction, mais aussi du caractère sélectif d'un tel récit, notamment au regard des contraintes linguistiques. En conséquence, le Haut Conseil recommande une vigilance toute particulière pour les aspects de genre dans le recueil des récits écrits, permettant de renseigner la situation individuelle – a minima celle de chaque adulte associé-e à une demande de protection et d'énoncer, dès ce stade précoce de la procédure, des situations

susceptibles par la suite de relever de violences ou persécutions liées au genre. Ce souci devra en particulier être pris en compte dans l'hypothèse de la mise en place d'un outil ou référentiel unique pour le recueil des récits écrits.

Enregistrement des demandes/transmission à l'OFPRA :

- Lors de la transmission des demandes à l'OFPRA par les services préfectoraux, le Haut Conseil recommande que soit ménagée par le système de traitement, la possibilité de renseigner une situation particulière (vulnérabilité, motif spécifique ou complémentaire au motif principal de la demande) du point de vue du genre.

2 Traitement des demandes par l'OFPRA

Formation et suivi des aspects liés au genre :

- Assurer, dans le cadre des chantiers de réforme interne mis en œuvre au sein de l'OFPRA, une formation systématique et régulière des officiers et officières aux problématiques de genre, comportant divers modules obligatoires portant sur l'évolution de la prise en compte du genre en matière de protection internationale (jurisprudence France, UE, internationale) ; la dimension du genre dans le recueil des récits de souffrance ; la dimension du genre et des violences subies dans la conduite des entretiens ; l'utilisation des indicateurs de suivi et d'évaluation mis en place par l'OFPRA en matière d'égalité femmes-hommes et de prise en compte du genre, intégrant une écoute « bienveillante » des femmes victimes.
- Mettre en place, avec le concours des compétences expertes requises, des indicateurs de suivi et d'évaluation en matière d'égalité femmes-hommes et de prise en compte du genre, ainsi que des effets du stress post-traumatique.
- Mettre en place un système d'évaluation externe réalisée périodiquement, avec pour objectif la mise à jour et à niveau des outils de suivi mis en place, et la réalisation des objectifs fixés par l'Office en ce domaine. Sur le modèle du partenariat mis en place avec les acteurs institutionnels des politiques de développement (MAE, AFD...) et en conformité avec ses missions d'évaluation des politiques publiques au regard du principe d'égalité, le Haut Conseil propose d'être associé à cette démarche.

Entretiens avec les officiers de l'OFPRA :

- La réforme des politiques de l'asile à laquelle contribue la concertation, et les nouvelles obligations découlant des dispositions communautaires, requièrent en particulier une refonte des conditions de l'entretien réalisé par les officiers hommes et femmes avec les demandeurs et demandeuses d'asile. L'attention s'est en particulier portée sur le sexe des personnes conduisant l'entretien, la présence d'une personne tierce (associatif ou avocat) pour assister le demandeur/la demandeuse, de la présence d'interprètes, ainsi que les conditions d'enregistrement ou de consignation des propos tenus lors de l'entretien, de même que l'accès à ces données.
- Concernant le premier point, le Haut Conseil rejoint le souci du directeur de l'OFPRA, d'un respect du principe de laïcité et de non-discrimination en fonction du sexe. A ce titre, en particulier dans une institution qui compte près de 70% de femmes officières confrontées à des demandeurs encore majoritairement masculins, le principe d'un entretien par une personne du même sexe ne peut constituer un principe général. En revanche, le Haut Conseil souligne la nécessité, afin de mieux garantir les droits des demandeurs et demandeuses d'asile, de prévoir l'application d'un tel principe dans tous les cas où des éléments objectifs indiquent l'importance des aspects de genre dans le parcours du demandeur ou de la demandeuse, les motifs de sa demande ou ses

conditions d'entrée et de séjour sur le territoire (situations de vulnérabilité). Le Haut Conseil recommande à l'OFPRA d'adopter une démarche proactive de repérage de telles situations, afin d'adapter les conditions de l'entretien, notamment en tenant compte des différences de genre en matière de prise de parole ou d'énoncé des événements perçus comme relevant de l'intime et en veillant au choix du sexe de l'interprète.

- Le Haut Conseil encourage également l'OFPRA à poursuivre sa démarche en faveur d'une prise en compte effective des aspects liés au genre dans le recueil des récits de souffrance, pour un traitement des demandes plus respectueux du droit des personnes et de la réalité de leurs parcours.
- Concernant la présence d'une personne tierce, le Haut Conseil recommande l'application du même principe, ainsi qu'une habilitation des associations reconnues comme œuvrant dans les champs de la protection des demandeuses d'asile et des femmes migrantes pour assister les femmes qui en font la demande ou celles dont le dossier pointe l'importance des aspects liés au genre ou l'existence alléguée ou avérée d'un motif de persécution lié au genre.
- Concernant les modalités d'enregistrement ou de consignation (compte-rendu sous forme de verbatim/procès-verbal ou plus succinct) ainsi que l'accès à ces données pour le demandeur/la demandeuse et la personne qui les assiste, le Haut Conseil recommande une attention toute particulière au relevé exhaustif des propos relatifs aux aspects de genre (violences, viols, menaces, situations de dépendance matérielle, accès à l'éducation et à la contraception, etc.), ainsi qu'aux éventuelles manifestations de stress ou de traumatisme relatives à ces éléments.

3 Examen des recours par la CNDA

- Le Haut Conseil recommande la tenue de séminaires de sensibilisation à la question du genre auprès des membres de la CNDA, magistrat-e-s et greffier-e-s.
- De manière plus générale, il est recommandé aux membres de la CNDA de porter une attention particulière à la dimension de genre dans les dossiers de recours, afin de détecter les éventuels points d'achoppement dans l'examen préalable des dossiers par l'OFPRA ou lors du tri initial opéré (le cas échéant) en préfectures ou par l'OFII, et de mieux éclairer ainsi la prise de décision.
- Le Haut Conseil recommande la mise en place d'indicateurs de suivi et d'évaluation de l'activité de la juridiction de l'asile du point de vue de la prise en compte des aspects liés au genre (au titre des motifs de demande d'asile mais aussi des conditions d'entrée et de séjour) et du traitement des recours en fonction du sexe des demandeurs/demandeuses.

4 Pourvois devant le Conseil d'Etat et suivi de la jurisprudence

Le Haut Conseil à l'Egalité entre les femmes et les hommes signale que l'évolution favorable induite par les décisions importantes rendues par la formation du contentieux du Conseil d'Etat en décembre 2012, relatives à l'octroi du statut de réfugié pour les jeunes filles risquant de subir une mutilation sexuelle, s'est accompagnée de clauses limitatives concernant la nature des éléments apportés à l'appui de la demande, la possibilité d'une protection intérieure dans une autre région du pays d'origine et l'octroi de la protection subsidiaire aux parents des fillettes subissant ce risque. Le Haut Conseil appelle par conséquent à la plus grande vigilance quant aux conséquences néfastes, du point de vue de la protection des personnes exposées à des menaces, violences et persécutions liées au genre, d'une lecture trop restrictive, ainsi qu'à un suivi chiffré de l'incidence de cette évolution de la jurisprudence sur le nombre de dossiers traités et leur issue.

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