

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

Mardi

7 octobre 2014

Séance de 14 heures

Compte rendu n° 2

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

- Audition de M. Maxime Forest, président de la commission *Droits des femmes et enjeux internationaux et européens* du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh), docteur en sciences politiques, de Mme Cécile Sportis, rapporteure sur l'asile, et de Mme Caroline Ressot, juriste, du HCEfh, sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile (n° 2182)..... 2

**Présidence
de Mme Catherine
Coutelle,
Présidente**



La séance est ouverte à 14 heures.

Présidence de Mme Catherine Coutelle, présidente.

La Délégation procède à l'audition de M. Maxime Forest, président de la commission Droits des femmes et enjeux internationaux et européens du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh), docteur en sciences politiques, de Mme Cécile Sportis, rapporteure sur l'asile, et de Mme Caroline Ressot, juriste, du HCEfh, sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile (n° 2182).

Mme la présidente Catherine Coutelle. Dans la perspective de l'examen du projet de loi relatif à la réforme de l'asile, nous recevons aujourd'hui M. Maxime Forest, président de la commission *Droits des femmes et enjeux internationaux et européens* du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh), docteur en sciences politiques, Mme Cécile Sportis, rapporteure sur l'asile pour cette même commission, et Mme Caroline Ressot, juriste.

Après avoir participé activement à la concertation sur le droit d'asile, le HCEfh a formulé plusieurs recommandations. En la matière, la France a du retard par rapport à d'autres pays européens sur la prise en compte du genre, soit par méconnaissance de cette problématique spécifique, soit parce que le droit d'asile est considéré comme neutre en termes de genre. La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a refusé le droit d'asile à des prostituées victimes de réseaux, albanais notamment, ainsi qu'à des mères de jeunes filles menacées d'excision. J'ai moi-même rencontré dans ma permanence des femmes qui ne sont ni régularisables ni expulsables, alors que leur fille a été placée en protection subsidiaire.

Mme Maud Olivier a été désignée rapporteure de ce texte au nom de notre Délégation, et Mme Sandrine Mazetier rapporteure au nom de la Commission des lois.

Mme Maud Olivier. Mme Sandrine Mazetier vous a auditionnés hier. La dimension du genre est fondamentale en matière de droit d'asile, car le traitement ne peut être le même selon que les personnes sont victimes de violences ou pas.

M. Maxime Forest, président de la commission *Droits des femmes et enjeux internationaux et européens* du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes (HCEfh). Merci de cette invitation. Dès l'annonce d'une réforme sur le droit d'asile, le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes a décidé de s'autosaisir de cette question. En effet, certains de ses membres nous ont alertés sur le fait que la concertation organisée par le ministère de l'intérieur n'ait pas associé les représentants des associations œuvrant spécifiquement en faveur du droit d'asile des femmes. Au surplus, la commission que je préside a fait le constat que l'asile est aujourd'hui un phénomène mixte, puisque, dès 2013, la proportion de femmes parmi les demandeurs d'asile était de près de 40 % et une proportion équivalente obtenait le statut de réfugiée. En la matière, les types de violences sont tout à fait spécifiques. Il s'agit des violences de genre, des persécutions liées à l'orientation sexuelle, des persécutions liées à l'expression de convictions féministes ou à un combat en faveur du droit des femmes, mais aussi de la traite des êtres humains et des violences familiales ou exercées par des réseaux.

Ce phénomène sexué n'est pas encore appréhendé en tant que tel par l'ensemble de la chaîne du droit d'asile. Néanmoins, l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) s'est saisi de ces questions, en particulier au regard de la formation de ses officiers.

Nous considérons que le projet de loi en l'état ne permettra pas de mettre fin à l'hétérogénéité des pratiques en termes d'accueil, d'accompagnement et d'examen des demandes. Cette hétérogénéité est manifeste au regard du genre puisque, à défaut de formations communes et de référentiels communs, les différentes étapes de la chaîne du droit de l'asile traitent des questions identiques de manière différente – je pense notamment aux mutilations sexuelles.

Au HCEfh, nous constatons en outre que le projet de loi ne fait allusion aux textes communautaires qu'il s'agit de transposer que de manière incidente. Or ces directives traitent précisément de la thématique du genre et de l'égalité femmes-hommes.

Aussi avons-nous rédigé sept observations et sept recommandations, déclinées en propositions d'amendement, qui figurent dans le document que nous vous avons distribué.

La première observation porte sur les références aux dispositions communautaires. Le Haut Conseil observe que, bien que le projet de loi ait notamment pour objet d'adapter le droit français aux dispositions communautaires en matière de droit d'asile, les références aux directives « accueil », « procédure » et « qualification » sont à la fois limitées et peu explicites dans le texte. En particulier, ni la référence explicite des textes communautaires à la possibilité pour le genre de constituer un motif d'appartenance à un groupe social au sens de la Convention de Genève, ni les références exhaustives aux situations de vulnérabilité relevant du genre ou de l'orientation sexuelle, ne sont reprises dans le projet de loi.

Notre deuxième observation concerne l'enregistrement des demandes. Le HCEfh considère que le maintien de l'enregistrement des demandes d'asile en préfecture aboutira à maintenir l'hétérogénéité des pratiques, si bien que ne seront pas garanties, lors du premier accueil, les conditions égales d'information. Or cette hétérogénéité est particulièrement préjudiciable au premier accueil des personnes vulnérables, tout particulièrement les femmes, et, plus largement, à l'égal traitement des demandeurs et des demandeuses d'asile.

La troisième observation a trait à l'accueil des demandeurs et demandeuses et à l'établissement des situations de vulnérabilité. La mission d'accueil confiée par le projet de loi 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, mais sans que soient précisées les conditions dans lesquelles ces dernières sont établies, notamment au regard du genre.

Mme Cécile Sportis, rapporteure sur l'asile. Au sens de la Convention de 1951 sur les réfugiés, les actes de torture – perpétrés par un État ou un pouvoir organisé – sont considérés comme une cause intrinsèque du droit à l'asile. Or les violences subies par les femmes peuvent être d'ordre familial et relever d'une organisation sociétale, d'une forme de patriarcat. Lors de la création des groupes pour l'abolition des mutilations sexuelles, des mariages forcés et autres pratiques traditionnelles néfastes à la santé des femmes et des enfants (GAMS) en 1977-1978, à laquelle j'ai contribué, l'OFPRA a refusé l'accueil de jeunes femmes au prétexte que les violences qu'elles subissaient étaient d'ordre privé. Je rappelle qu'en 1934, lorsque René Cassin alerta la Société des Nations sur la situation des Juifs en Allemagne, on lui répondit la même chose : que c'était l'affaire de l'État allemand.

La Convention de 1951 visait initialement à protéger les réfugiés politiques, donc des hommes blancs, éduqués et en mesure d'exprimer des opinions politiques. Aujourd'hui, la situation s'est diversifiée et nous devons prendre en compte les vulnérabilités liées au genre.

En outre, le projet de loi peut générer des effets pervers au regard de la situation des femmes et des personnes aux pratiques sexuelles différentes.

Au surplus, ce texte revêt une dimension très bureaucratique, alors que les femmes très vulnérables sont souvent illettrées et que toutes ne seront pas assistées d'un conseil.

Aussi notre quatrième observation porte-t-elle sur l'hébergement des demandeurs et demandeuses d'asile. L'hébergement dirigé risque de ne pas être favorable à la situation des femmes, d'abord, parce qu'il n'est pas certain que des associations spécifiques se trouveront sur place pour accompagner ces femmes, ensuite, parce que les délais risquent d'être rallongés.

Notre cinquième observation concerne les conditions de l'entretien et du recueil des récits de souffrance. Certes, les victimes devront être accompagnées par des conseils, mais il est également très important que les personnes qui procéderont au premier accueil soient formées pour savoir poser les bonnes questions, faute de quoi certaines choses resteront tues. Les femmes violées en Croatie n'ont pas pu parler de leur calvaire pendant des années, car c'était une honte pour la famille, une honte pour leur pays, mais à partir du moment où elles ont été accueillies dans une pièce avec des femmes d'autres nationalités ayant subi les mêmes traitements, elles ont commencé à se confier.

Notre sixième observation a trait à la présence d'un tiers lors de l'entretien. Actuellement, seules les grandes associations, telles France terre d'asile et la Cimade, sont mentionnées. Nous souhaitons qu'une disposition prévoie la possibilité pour un demandeur ou une demandeuse d'asile présentant une demande liée au genre ou à l'orientation sexuelle de solliciter la présence d'un représentant d'une association spécialisée, comme les GAMS.

Notre septième et dernière observation porte sur l'étude 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, faute de données statistiques sexuées et d'analyses genrées sur ces sujets. À cet égard, nous regrettons que notre rapport issu des auditions organisées par le Conseil d'État et France terre d'asile ne soit pas annexé à celui de Mme Valérie Létard et de M. Jean-Louis Touraine.

M. Maxime Forest. Notre première recommandation concerne les personnes vulnérables et l'appartenance à un groupe social. Nous proposons d'explicitier les références aux personnes vulnérables et l'appartenance à un certain groupe social issues des directives « accueil » et « qualification » pour l'intégration d'une perspective de genre. Le législateur pourra s'appuyer sur les principes directeurs énoncés en la matière par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

La deuxième recommandation porte sur le recours à la notion de pays dits « sûrs », notion qui figure dans le projet de loi. Il est nécessaire à nos yeux d'assortir le recours à la notion de pays « sûrs » d'indicateurs ou de critères relatifs à la situation des droits des femmes et des minorités sexuelles. Ces indicateurs liés au genre devront prendre en compte les persécutions exercées par les autorités, les groupes sociaux, les groupes terroristes, mais aussi celles exercées dans le cadre de la sphère privée ou familiale.

Notre troisième recommandation concerne les conditions d'accueil et d'hébergement. Nous préconisons de prendre en compte le respect du principe d'égalité femmes-hommes et la dimension du genre à trois niveaux. D'abord, lors de l'enregistrement des demandes, avec une vigilance quant au niveau d'information fournie respectivement aux demandeurs et demandeuses d'asile, notamment au regard de l'accès à la langue et à l'écrit. Ensuite, lors de l'établissement des situations de vulnérabilité par l'OFII. Enfin, dans le cadre des conditions d'hébergement, afin que celles-ci garantissent la sécurité des femmes et des personnes vulnérables.

Mme Cécile Sportis. Notre quatrième recommandation a trait au recueil des récits appuyant les demandes. Il convient d'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 de persécutions liées au genre ou à l'orientation sexuelle. En effet, en cas d'hébergement dirigé en province, il faudra trouver des traducteurs de confiance, qui ne soient du côté ni des opprimants ni des opprimés, et qui sauront comprendre à demi-mot l'exposé des victimes. Or il sera très difficile de trouver des interprètes pour tous les départements, mais aussi de les former car cela coûtera très cher.

Notre cinquième recommandation concerne les conditions de l'entretien à l'OFPRA. Il convient de prévoir pour les demandeurs et demandeuses qui le souhaitent la possibilité d'être assistés par un représentant d'une association œuvrant spécifiquement à la défense des droits des migrants, des victimes de persécutions de genre ou liées à l'orientation sexuelle, voire des associations de lutte contre le sida. En effet, dans certains pays, les personnes atteintes du VIH sont discriminées à un point tel que leur vie est en danger.

Notre sixième recommandation porte sur les données statistiques et sexuées. Afin d'informer, dès leur enregistrement, le suivi et l'examen des demandes d'asile, nous préconisons de produire et de 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.

M. Maxime Forest. Notre dernière recommandation est relative à la formation. Il s'agit de rendre effective et obligatoire la formation à l'égalité femmes-hommes et à l'approche de genre pour les acteurs et actrices intervenant au cours de la procédure de demande d'asile – préfetures, OFII, OFPRA, centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA), CNDA, etc. Le HCEfh a proposé à l'OFPRA de l'accompagner dans la recherche d'une définition d'un cahier des charges en matière de formation et d'un référentiel commun pour les problématiques de la traite des êtres humains, des violences faites aux femmes, des persécutions liées au genre, de la torture, des mineurs isolés, etc., afin de garantir une approche intégrée de l'égalité.

Mme Cécile Sportis. Sur la formation, il nous semble important d'envisager un calendrier, mais aussi la possibilité pour les personnels assurant le premier accueil de demander, dans l'attente de leur formation, à être aidées par des associations spécialisées.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Le projet de loi semble faire peu référence aux deux directives « accueil » et « qualification » relatives au régime d'asile européen commun (RAEC) instauré en juin 2013 et qui doivent être transposées avant juillet 2015. Constitue-t-il, malgré tout, une transposition de ces directives ?

Mme Cécile Sportis. Oui, mais ce sera à l'Europe d'apprécier.

M. Maxime Forest. Cela sera considéré comme une transposition – certes, de médiocre qualité.

Mme la présidente Catherine Coutelle. À nous d'en améliorer la qualité.

En France, on achoppe sur la notion de « groupe social ».

Dans ma circonscription, l'association Toits du monde a réalisé un excellent travail sur le récit, mais ses subventions lui ont été supprimées par la préfecture.

Je souscris totalement à votre propos sur les statistiques sexuées.

Enfin, pour les études d'impact, les ministères envoient leurs projets de loi au service des droits des femmes qui dispose de deux heures pour en apprécier l'impact en termes d'égalité, si bien qu'il est impossible de s'appuyer sur des documents aussi incomplets !

Mme Maud Olivier. Comment peut-on traduire dans un texte de loi l'arrivée massive de personnes victimes de la traite en vue de la prostitution comme des violences exercées contre les femmes ?

Mme Cécile Sportis. Des textes internationaux sur la traite ont été ratifiés par la France.

Mme Maud Olivier. L'octroi du droit d'asile aux victimes de la traite risque d'être considéré par les proxénètes comme un moyen de faire venir davantage de personnes et, ainsi, de légaliser leur présence sur le territoire.

Mme Cécile Sportis. Cela ne changera rien car on conseille déjà aux victimes des réseaux de prostitution présentes sur le territoire depuis trois mois de demander l'asile. Elles peuvent l'obtenir en déclarant être victimes de violences dans la sphère familiale, menacées de mariage forcé, etc. L'utilisation de la loi à des fins autres a toujours existé et existera toujours. La seule garantie à mon sens est la qualité du récit, d'où la nécessité de permettre un recueil du récit dans les meilleures conditions possibles. La loi comportant des dispositions contre la traite des êtres humains constituera un filtre.

Le problème central du projet de loi est d'avoir été rédigé à l'aune des risques et non des garanties à apporter aux personnes en difficulté. Pour m'occuper de personnes en difficulté depuis quarante ans, je parle du potentiel bénéficiaire et non du risque pour la société. La question est de savoir si notre pays court un grand risque ou un risque nécessaire au regard de l'amélioration des conditions de vie des victimes.

M. Maxime Forest. Dans le cadre de la procédure, le récit écrit sera recueilli par l'OFII et remontera à l'OFPRA, qui pourra éventuellement remettre en cause un classement en procédure prioritaire. Le rôle de ce premier récit est diminué aux termes du projet de loi, ce qui n'est pas une mauvaise chose au regard de l'hétérogénéité des pratiques et des inégalités en termes d'accès à la langue et d'assistance. Ce récit ne suffit donc pas à la décision, mais il est tout de même important. Le deuxième récit sera délivré – ou pas – lors de l'entretien à l'OFPRA, les persécutions de genre n'étant pas forcément avancées comme motif de la demande. C'est le récit clé, et les conditions de son recueil sont primordiales.

Il existe un troisième type de récit, la parole, qui peut se libérer à la faveur des conditions d'hébergement et de l'intervention des associations, comme Toits du Monde. Ce récit, qui n'entre pas dans le cadre de la procédure, est de nature à préparer l'entretien, mais peut aussi donner lieu à des manipulations.

Les directives européennes censées être transposées par ce projet de loi introduisent des garanties en termes de délai d'instruction et d'uniformité des pratiques d'accueil, d'écoute et de recueil des récits de souffrance. Tous ces éléments ne sont pas repris intégralement par le texte.

Mme Cécile Sportis. Le texte n'est pas clair sur la possibilité pour les personnes adultes d'être auditionnées individuellement. Or bien souvent, c'est le soi-disant chef de famille qui délivre le premier récit, ce qui peut empêcher de déceler des cas de traite, par exemple. Les directives européennes permettent d'éviter ce genre d'écueil.

Mme Caroline Ressot, juriste. La transposition intégrale d'un certain nombre d'articles des directives permettrait de définir clairement le périmètre des violences liées au genre, à savoir les persécutions, la traite, la prostitution, etc. Avec la loi du 5 août 2013, qui a permis de protéger plus efficacement les victimes de la traite, cette avancée apporterait une meilleure protection internationale aux femmes victimes de violences.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Que pensez-vous de la procédure de Dublin ?

Mme Cécile Sportis. Il s'agit d'une disposition européenne très généraliste.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Je connais le cas dramatique d'une famille qui a fait deux demandes d'asile, en Pologne et à Poitiers, et qui a été renvoyée en Pologne.

M. Maxime Forest. Les garanties des droits diffèrent selon qu'il s'agit d'un pays d'afflux, comme la Grèce, ou d'un pays de transit, comme la République tchèque, où les demandes traitées sont plus rares et donc les conditions de traitement plus satisfaisantes. Ainsi, la disposition est discriminante non pas au regard du genre, mais parce que les garanties offertes ne sont pas les mêmes d'un pays à l'autre.

Mme Caroline Ressot. Mais tous les pays européens sont censés transposer les directives.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Cette inégalité existe sur le territoire français, où les préfetures n'ont pas à traiter les mêmes flux, avec parfois des files d'attente qui commencent à trois heures du matin.

Mme Cécile Sportis. Le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes a suggéré que le premier enregistrement puisse être réalisé par Internet à partir des associations. Le directeur de l'OFFPRA y est favorable. Alors que tout est manuscrit actuellement, cette nouvelle procédure permettrait de réduire le délai de traitement de trois à cinq mois. Un premier pas a été fait puisque les demandes ne sont plus soumises à l'obligation de domiciliation.

Mme la présidente Catherine Coutelle. Merci infiniment de votre contribution, mesdames, monsieur.

La séance est levée à 15 heures.



Membres présents

Présentes. - Mme Catherine Coutelle, Mme Virginie DUBY-MULLER, Mme Edith Gueugneau, Mme Maud Olivier.