



ALLOCUTION PRONONCÉE PAR

M^{me} HEDY FRY

REPRÉSENTANTE SPÉCIALE DE

L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DE L'OSCE

SUR LES QUESTIONS D'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES

15^E RÉUNION HIVERNALE

25-26 FÉVRIER 2016

Vienne (AUTRICHE)

L'ALLOCUTION PRONONCÉE FAIT FOI

Président Kanerva, Estimés Collègues,

Je vous remercie pour cette occasion d'examiner plus attentivement les aspects sexospécifiques de notre travail qui visent à garantir une sécurité globale à tous. Aujourd'hui, je vous ferai part de quelques idées préliminaires en prévision de mon rapport annuel. Cette année, nous avons assisté à une accentuation marquée du flux de migrants et de réfugiés dans de nombreux États membres de l'OSCE. Il faut remonter à la Deuxième Guerre mondiale pour se rappeler une crise humanitaire d'une telle ampleur en Europe. C'est pourquoi mon rapport s'attardera principalement sur les aspects sexospécifiques de la crise. Toutefois, avant tout, j'aimerais faire le point avec vous sur l'ajout au Plan d'action de 2004 pour la promotion de l'égalité des sexes dont je vous ai parlé à Vienne l'an dernier.

ADDENDA AU PLAN D'ACTION DE 2004 POUR LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ DES SEXES

Comme je l'ai indiqué l'an dernier, les États participants ont été incapables, en décembre 2014, de s'entendre sur le libellé définitif d'un addenda au Plan d'action de 2004 pour la promotion de l'égalité des sexes de l'OSCE. En conséquence, le Conseil ministériel n'a réussi qu'à adopter une décision invitant les États participants à terminer un addenda en 2015. Je suis désolée d'annoncer que, une fois encore, le Conseil ministériel n'a pas réussi à s'entendre sur un libellé définitif en décembre dernier. Une fois de plus, certains États ont tenté d'affaiblir les engagements proposés, et aucun consensus n'a pu être atteint. Cette nouvelle m'a beaucoup déçue. Après deux tentatives, il semble que plus rien ne sera fait pour parvenir à un accord à ce sujet. Si cette issue est certes très décevante, je tiens cependant à saluer les efforts de la délégation du Canada et des délégations des États-Unis et de la Serbie pour avoir promu l'inclusion du libellé concernant l'AP OSCE dans l'addenda. Je salue également Marc Carillet, du Secrétariat de l'AP OSCE, pour sa contribution à cet effort. J'aurais seulement voulu rendre compte d'une issue plus positive.

IDÉES PRÉLIMINAIRES POUR LE RAPPORT DE 2016 SUR L'ÉGALITÉ DES SEXES

C'est dans ce contexte d'inaction sur les questions d'égalité des sexes au Conseil ministériel que j'ai décidé, cette année, de cibler mon rapport sur la situation de quelques-unes des femmes et des filles les plus vulnérables dans notre région : les réfugiées et les migrantes. S'il semble y avoir un désaccord quant à la façon de promouvoir l'égalité des sexes dans l'espace de l'OSCE en général, j'espère que nous serons en mesure, à tout le moins, de nous concerter afin de mieux protéger ces femmes et ces filles des nombreux risques qui les menacent au cours de leur périple vers l'Europe et après leur arrivée en territoire européen.

Le genre joue un rôle de taille durant tout le périple d'un réfugié ou d'un migrant : la décision de partir ou rester, les expériences vécues durant le trajet, la distance parcourue et les conditions de vie à l'arrivée dans un nouveau pays. Toute réponse à la crise des migrants et des réfugiés – qu'il s'agisse de la prestation des services aux personnes touchées ou d'intervention de sécurité – doit absolument tenir compte des effets de la crise sur les deux sexes au moyen de ce qu'on appelle une analyse comparative entre les sexes, ou ACS. Étant donné le nombre grandissant de femmes et de filles qui fuient vers l'Europe les violences qui sévissent dans leur pays, par exemple en Syrie, l'importance de tels efforts n'ira qu'en s'accroissant.

A. Terminologie

Pour débiter, je veux clarifier la terminologie que j'emploie. D'abord, comme nous le savons tous, les populations qui traversent la Méditerranée se composent à la fois de réfugiés et de migrants. Les réfugiés fuient les persécutions, tandis que les migrants quittent leur pays pour d'autres raisons. Les migrants peuvent vouloir partir pour améliorer leurs perspectives économiques, retrouver leurs proches, ou encore fuir la discrimination dont ils sont victimes. Dans ce dernier cas, toutefois, la discrimination à l'encontre des migrants est d'une gravité moindre, et elle ne permet donc pas aux migrants d'être considérés comme des réfugiés. Néanmoins, les réfugiés et les migrants sont tous deux confrontés aux mêmes risques durant leur parcours vers l'Europe. Mon rapport traitera à la fois des migrants et des réfugiés, en portant toutefois une attention particulière au cas des réfugiés.

Ensuite, qu'est-ce que j'entends par « analyse comparative entre les sexes »? Ce type d'analyse consiste en un processus qui permet d'examiner les répercussions d'une politique, d'un programme, d'une initiative ou d'un service sur les hommes et les femmes¹. Je voudrais exposer les raisons pour lesquelles, à mon sens, l'ACS est si importante dans le contexte de la crise actuelle des réfugiés et des migrants.

B. La situation des femmes migrantes et réfugiées

Les aspects sexospécifiques du statut de réfugié prennent source dans la définition de réfugié au sens de la *Convention de 1951 sur le statut des réfugiés*. La Convention ne tient pas compte explicitement des persécutions fondées sur le sexe ou le genre dans ses critères, et il a fallu du temps, et beaucoup d'efforts de la part des militants, pour que ces persécutions soient intégrées dans l'interprétation de la définition. Comme vous le constaterez durant mon exposé, il y a encore beaucoup de travail à faire pour que les demandes de statut de réfugié des femmes et des filles soient traitées adéquatement.

Bien qu'il y ait autant de femmes et d'hommes réfugiés dans le monde, beaucoup plus d'hommes que de femmes parviennent à se rendre dans les pays occidentaux. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a dénombré plus de 1 million d'arrivées en Europe par la mer dans la région méditerranéenne en 2015; plus de 3 600 personnes qui ont tenté la traversée sont mortes ou disparues en mer. Moins de 20 % des personnes qui ont atteint les côtes étaient des femmes (25 % étaient des enfants)². Bien que les femmes demeurent minoritaires, il semble que le nombre de réfugiées et de migrantes qui arrivent en Europe soit à la hausse, ce qui comprend les femmes seules et les enfants non accompagnés. Dans un récent rapport, le HCR, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et la Women's Refugee Commission (WRC) ont avancé que cette hausse pourrait être attribuable à une perception de plus en plus marquée que ces populations reçoivent les services et sont inscrites en priorité et qu'elles ont de meilleures chances de se faire accorder l'asile³.

¹ Gouvernement du Canada, [Analyse comparative entre les sexes](#).

² Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), [Refugees/Migrants Emergency Response-Mediterranean](#); Commission européenne, *Compilation of Data, Situation and Media Reports on Children in Migration*, 18 décembre 2015, p. 4-5 (information tirée du *Information Portal for the Mediterranean*).

³ HCR et al., [Initial Assessment Report: Protection Risks for Women and Girls in the European Refugee and Migrant Crisis: Greece and the former Yugoslav Republic of Macedonia](#), janvier 2015, p. 6 (Rapport d'évaluation du HCR).

Au cours de leur périple, les femmes et les filles qui parviennent à quitter leur pays s'exposent à diverses formes de violence, différentes de celles que subissent les hommes. Des femmes et des filles qui se dirigeaient vers l'Europe ont été agressées sexuellement par des responsables, des passeurs, des trafiquants et d'autres réfugiés⁴. L'automne dernier, le HCR s'est dit inquiet des rapports selon lesquels des réfugiés et des migrants, femmes et enfants, subissaient diverses formes de violences au cours de leurs déplacements en Europe. L'organisme a jugé alarmants les rapports selon lesquels « des enfants se sont livrés à la prostitution de survie pour payer des passeurs afin de poursuivre leur voyage ». Selon la porte-parole du HCR, Melissa Fleming, on observe également une menace de violences et d'abus, y compris la violence sexuelle, en particulier dans des sites d'accueil surpeuplés, ou dans de nombreux endroits où les réfugiés et les migrants se rassemblent, comme les parcs, les gares, les stations de bus et les routes⁵. Les centres d'accueil manquent aussi parfois d'un éclairage adéquat et d'espaces séparés pour les femmes célibataires et les familles avec enfants, ce qui décuple les risques⁶.

Par ailleurs, bon nombre des femmes qui arrivent en Europe ne parviennent pas à avoir accès aux services de première nécessité. Beaucoup sont enceintes et ne reçoivent aucune attention médicale. Même les produits de base, comme les produits d'hygiène féminine, peuvent venir à leur manquer en cours de route. Selon un rapport de l'organisme Aide à l'enfance publié en 2015, la distribution de nourriture est souvent mal organisée : les jeunes hommes, qui se précipitent aux points de distribution, ont accès à la nourriture tandis que les autres, les femmes notamment, doivent s'en passer. Contraints de partager les toilettes avec les hommes et de dormir dans des tentes en compagnie d'étrangers, les femmes et les enfants sont confrontés à des situations difficiles. Le simple fait de se rendre aux toilettes, un trajet durant lequel ils risquent d'être attaqués, peut être terrifiant⁷.

Selon le HCR, « les femmes et les filles non accompagnées, les femmes-chefs de famille et enceintes, les handicapées et les femmes âgées peuvent se trouver confrontées à des défis bien particuliers⁸ ». Voilà qui nous rappelle que toutes les femmes ne vivent pas les mêmes vulnérabilités.

Dès qu'elles demandent le statut de réfugié, les femmes réfugiées ont parfois du mal à faire reconnaître leur demande parce que les activités qui ont mené à leur persécution diffèrent de celles qui, habituellement, mènent les hommes à présenter une telle demande ou, encore, parce qu'elles sont exposées à des formes de persécution propres à leur sexe qui ne sont pas toujours reconnues en droit ou en pratique⁹. Selon le Lobby européen des femmes, « sans l'intégration d'une démarche sexospécifique dans l'ensemble du processus d'examen des demandes d'asile, l'adhésion à une norme de mâle hétérosexuel adulte risque d'entraîner, à tort, le refus du statut de réfugié et de la

⁴ Lobby européen des femmes, « [Asylum is not gender neutral: the refugee crisis in Europe from a feminist perspective](#) », EWL News, 21 septembre 2015.

⁵ HCR, [Le HCR est préoccupé par des informations sur des violences sexuelles contre des femmes et des enfants réfugiés](#), 23 octobre 2015.

⁶ Commission européenne, p. 17 (information tirée de la note d'information du HCR datée du 23 octobre 2015).

⁷ Aide à l'enfance, [Multi-sector Needs Assessments of Migrants and Refugees in Greece](#), Athens, Lesbos, Chios, Kos, 5–18 juillet 2015, p. 5; voir aussi Human Rights Watch, [Greece: Chaos, Insecurity in Registration Center](#), 12 octobre 2015.

⁸ HCR, [Women: Particular Challenges and Risks](#) [TRADUCTION].

⁹ Freedman, p. 177-178.

protection accordée en vertu des droits internationaux de la personne et du droit des réfugiés à bien des femmes et des filles, y compris aux femmes et aux filles lesbiennes et bisexuelles¹⁰ ». Il s'agit ici d'une question de vie ou de mort. Si nous ne parvenons pas à intégrer une démarche sexospécifique dans le processus d'examen, les femmes et les filles victimes de persécutions risquent d'être renvoyées dans leur pays d'origine, avec les horribles conséquences sur leur sécurité qu'un tel renvoi comporte.

Le Plan d'action de 2004 pour la promotion de l'égalité des sexes, qui date déjà de plus de 10 ans, demandait aux États participants de s'assurer « qu'on examine dûment les demandes de statut de réfugié des femmes dans les procédures de détermination du statut de réfugié et que les différentes demandes relatives à des persécutions fondées sur l'appartenance sexuelle soient dûment reconnues¹¹ ». Pourquoi, alors, cette politique n'est-elle pas encore appliquée de façon universelle dans l'espace de l'OSCE en 2016?

La situation est troublante. Selon une étude réalisée en 2012 sur les questions d'asile et d'appartenance sexuelle dans neuf États de l'Union européenne, « [i]l existe de nombreuses disparités dans la façon dont les États membres de l'Union européenne traitent [l]es demandes [d'asile sexospécifiques]¹² ». L'étude a relevé des problèmes à la fois de politique et de mise en œuvre. Parfois, de simples modifications, par exemple offrir des services de garde durant les entretiens, peuvent faire une énorme différence. Toujours selon l'étude, seuls deux des neuf pays offraient de tels services durant les entretiens de détermination du droit d'asile. En l'absence d'un tel service, les femmes étaient contraintes de choisir entre dévoiler entièrement leurs expériences devant leurs enfants ou risquer de cacher des renseignements importants pour l'issue de leur demande.

Ce résumé de la situation ne vise pas à jeter le blâme sur des pays en particulier. Les acteurs du secteur public et de la société civile subissent des pressions énormes. Néanmoins, dans notre quête de solutions à la crise des réfugiés et des migrants, nous devons reconnaître les problématiques propres à chacun des sexes afin d'être en mesure de répondre adéquatement tant aux besoins des hommes que ceux des femmes. À l'heure actuelle, nos efforts ne suffisent pas, et c'est la sécurité des femmes et des filles qui en pâtit.

C. La réponse à la crise

J'admets que bien des États membres de l'OSCE sont submergés par les besoins des nouveaux arrivants, qui s'ajoutent à leurs propres problèmes intérieurs. Toutefois, j'espère que l'analyse comparative entre les sexes ne restera pas en second plan ou, pire, ignorée. Nous avons tous pris des engagements envers la communauté internationale à l'égard des réfugiés et de l'égalité des femmes et des filles. Nous nous devons de les respecter alors que nous tentons de remédier à cette crise. En plus de répondre aux besoins élémentaires tels que la nourriture et le logement, il faut également tenir compte des besoins associés aux différences entre les sexes. Les femmes et les

¹⁰ Lobby européen des femmes et al., [Asylum is not gender neutral: Protecting women seeking asylum, a Practical advocacy guide](#), novembre 2007, p. 4 [TRADUCTION].

¹¹ Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), [Décision du Conseil ministériel No 14/04 relative au Plan d'action de l'OSCE 2004 pour la promotion de l'égalité entre les sexes](#), 7 décembre 2004 [TRADUCTION].

¹² Hana Cheikh Ali et al., [Demandes d'asile liées au genre en Europe](#), Parlement européen, 2012.

filles doivent pouvoir compter sur un refuge sûr distinct de celui des hommes. Elles doivent pouvoir avoir accès à la nourriture.

Il ne faut pas voir les besoins des femmes simplement comme un fardeau. Ces migrantes et ces réfugiées deviendront des membres actifs de nos communautés et pays si nous nous efforçons à faire de leur intégration une réussite. Dans mon pays, deux récentes gouverneures générales, représentant la reine au Canada, étaient à l'origine des réfugiées. Il s'agit d'Adrienne Clarkson et de Michaëlle Jean. Les femmes et les filles réfugiées et migrantes peuvent activement contribuer à la vie sociale, économique et politique de leur pays d'accueil et participer à la résolution des conflits qui sévissent dans leur pays d'origine.

Je suis heureuse de pouvoir dire que l'AP OSCE a déjà abordé les questions de migration et d'égalité des sexes dans certaines résolutions. Par exemple, elle a intégré la *Résolution sur les aspects de la migration de travail liés à la parité des sexes* dans sa *Déclaration d'Istanbul* en 2013¹³. Toutefois, nous pouvons faire plus. Si les déclarations de Baku et d'Helsinki incluent des résolutions concernant les réfugiés dans l'espace de l'OSCE, malheureusement, on y parle peu des questions de parités entre les sexes¹⁴. Nous devons, dans nos prochaines résolutions à cet égard, intégrer l'analyse comparative entre les sexes.

Je comprends qu'il a été question de la crise des migrants lors de la réunion qui s'est tenue à Oulan-Bator, à laquelle je n'ai malheureusement pas pu assister en raison des élections au Canada; il en est encore question ici, à Vienne. Les délégués de l'AP OSCE, dont Isabel Santos, présidente du 3^e comité, n'ont pas ménagé leurs efforts pour trouver des solutions à la crise, et bien des délégués viennent des pays qui en sont directement touchés. Notre collègue Margareta Cederfelt, Rapporteur du 1^{er} comité, a parlé de migration et de parité des sexes dans son allocution lors d'un atelier d'experts de la Section de la parité des sexes de l'OSCE en novembre dernier à Vienne.

Le HCR et bien d'autres ont offert des conseils et des outils pour assurer l'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes dans le processus décisionnel sur les mouvements de migrants et de réfugiés. À propos plus particulièrement de la situation en Europe, le HCR demande aux gouvernements et aux organismes humanitaires de s'assurer qu'il y ait sur le terrain du personnel spécialisé dans les questions de violences sexuelles et relatives à la sexospécificité pour améliorer la prévention, l'atténuation des risques et les services destinés aux migrants et aux réfugiés. Des interprètes féminines sont nécessaires. Les services doivent être organisés en fonction des besoins distincts des hommes et des femmes. Le rapport du HCR/FNUAP/WRC que j'ai mentionné plus tôt offre des recommandations utiles à l'Union européenne, aux gouvernements concernés et aux acteurs de l'aide humanitaire¹⁵.

En 2009, le Conseil ministériel a demandé aux États participants d'intégrer les aspects liés au genre dans leurs politiques migratoires¹⁶. L'OSCE a publié un guide, le *Guide on Gender-Sensitive Labour*

¹³ AP OSCE, *Résolution sur les aspects de la migration de travail liés à la parité des sexes*, dans [Déclaration d'Istanbul et résolutions](#), Istanbul, 29 juin – 3 juillet 2013.

¹⁴ AP OSCE, *Résolution sur la situation des réfugiés dans l'espace de l'OSCE*, dans [Déclaration de Bakou et résolutions](#), 28 juin – 2 juillet 2014; *Résolution sur la nécessité urgente d'apporter des solutions à la tragédie des morts en Méditerranée*, dans [Déclaration d'Helsinki et résolutions](#), 5-9 juillet 2015.

¹⁵ HCR, Rapport d'évaluation, p. 13-17.

¹⁶ Conseil ministériel de l'OSCE, [Décision No 5/09 sur la gestion de la migration](#), MC.DEC/5/09, 2 décembre 2009.

Migration Policies, qui peut servir de ressource. Ce guide aborde la question sous différents angles; il offre des conseils utiles tant aux pays d'origine qu'aux pays d'accueil et peut aider à l'élaboration d'accords bilatéraux et multilatéraux sur la main-d'œuvre¹⁷. En outre, il pourrait être souhaitable de promouvoir l'utilisation des guides publiés par d'autres organismes relativement aux politiques sur les réfugiés, voire de demander à l'OSCE qu'elle élabore un guide semblable à celui sur la migration de travail, mais portant spécifiquement sur les réfugiés, dont pourront se servir les États participants. Nous aurons l'occasion idéale de discuter de futures initiatives dans quelques jours; j'espère que la question des différences et de parité entre les sexes sera mise à l'ordre du jour des prochaines réunions prévues au programme des Journées de la sécurité qui porteront sur la migration et la sécurité¹⁸.

Beaucoup de délégués de l'AP OSCE s'intéressent activement aux questions touchant la migration et les réfugiés, et j'encourage les délégués à intégrer une démarche sexospécifique dans tous leurs travaux portant sur ce thème. N'oubliez pas : ces femmes et ces filles ont eu bien des déboires et ont peut-être grandement souffert, mais elles sont pour nous un atout. Elles sont peut-être nos futures chefs d'État et PDG. Elles mèneront peut-être des initiatives de pacification pour stabiliser leur région d'origine. Nous devons leur donner tout le soutien nécessaire pour qu'elles puissent guérir des nombreuses difficultés qu'elles ont vécues et s'épanouir. Nous devons travailler avec elles et non croire que nous connaissons leurs besoins ou savons ce qui leur convient le mieux.

Je vous prie instamment, de retour dans vos pays respectifs, d'encourager vos gouvernements et organismes de la société civile d'intégrer l'analyse comparative entre les sexes dans leur réponse à cette crise, que votre pays en soit un de transition ou de destination finale ou, comme le mien, le Canada, un pays qui participe plus activement à la réinstallation des réfugiés. Préparez votre réponse en concertation avec les femmes touchées. L'OSCE peut s'employer à fournir les outils et à mettre sur pied des projets concernant cet enjeu. Nous pouvons jouer un rôle de taille pour améliorer la sécurité de milliers de femmes et de filles, issues de pays ravagés par la guerre et ayant vécu des violences en raison de leur sexe, qui viennent dans nos régions en quête de sécurité. Aussi, j'encourage chacun d'entre nous à réfléchir à l'incidence de la sexospécificité dans nos discussions sur la question à l'AP.

Beaucoup d'entre vous viennent de pays directement touchés, et je serai heureuse de pouvoir discuter de vos expériences et de la façon de mieux intégrer l'analyse comparative sur les sexes dans les réponses à la crise des migrants et des réfugiés.

Merci.

¹⁷ OSCE, [Guide on Gender-Sensitive Labour Migration Policies](#), 2009.

¹⁸ OSCE, « [Security Days: Refocusing Migration and Security – Bridging National and Regional Responses](#) », *Events*.