

## Questionnaire du Rapporteur Spécial sur les droits de l'homme des migrants

sur

### Bonnes pratiques et initiatives en matière de législations, politiques, et pratiques migratoires sensibles au genre

\* \* \*

#### Réponses de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand-Duché de Luxembourg

Questions:

#### 1. Comment le/s pays où vous travaillez définit/issent-il/s “la prise en compte de la problématique du genre”?

L'égalité entre les hommes et les femmes est garantie par **l'article 11 paragraphe 2 de la Constitution** luxembourgeoise selon lequel : « *Les femmes et les hommes sont égaux en droits et en devoirs. L'Etat veille à promouvoir activement l'élimination des entraves pouvant exister en matière d'égalité entre femmes et hommes* ».

Depuis 1995, le Grand-Duché de Luxembourg dispose également d'un ministère dédié à l'égalité entre femmes et hommes, appelé « **ministère de l'Égalité des chances** », <sup>1</sup> dont la seule compétence réside dans l'égalité entre hommes et femmes. En outre, depuis 2006, le Luxembourg dispose d'un **Centre pour l'égalité de traitement (CET)**, qui a pour objet de promouvoir, d'analyser et de surveiller l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée entre autres sur le sexe.

Le Luxembourg dispose depuis 2006 des **plans d'action nationaux sur l'égalité entre homme et femmes**. Le [dernier plan d'action](#) couvre la période entre 2015-2018. Le gouvernement y a conclu que « *[l']importance d'intégrer la dimension du genre dans le travail politique pour améliorer la qualité, l'efficacité, l'équité et la cohérence des politiques publiques reste sous-estimée dans les ministères. Les expériences internationales ont démontré que sans une forte volonté politique de créer un consensus sur l'égalité et une culture de l'égalité des sexes, la politique du gender mainstreaming pourra difficilement être mise en œuvre.* » Chaque ministre est responsable pour la mise en œuvre des mesures pour lesquelles il est fonctionnellement compétent. Le ministère de l'égalité des chances assurera la coordination des travaux par le biais d'un Comité interministériel. A noter cependant que le volet de la migration n'y est pas explicitement visé. Selon l'accord de coalition du nouveau gouvernement en place depuis décembre 2018, un nouveau plan d'action national sera élaboré.

En date du 13 juillet 2018, le gouvernement du Luxembourg a adopté son premier [Plan d'action national « Femmes et paix et sécurité »](#) 2018-2023 pour la mise en œuvre de la résolution 1325 (2000) du Conseil de sécurité des Nations Unies.

---

<sup>1</sup> Veuillez cliquer [ici](#) pour aller vers le site internet du Ministère.

De même, le gouvernement s'est doté d'un plan d'action national « [Santé sexuelle et affective](#) ». Il y est prévu d' « [i]nitier un projet interdisciplinaire pour l'identification des besoins spécifiques en matière de santé affective et sexuelle de populations vulnérables ((...) demandeurs de protection internationale, bénéficiaires de protection internationale, ...) et [d'élaborer des] actions de sensibilisation particulières ».

**2. Veuillez fournir des informations sur les bonnes pratiques ou initiatives existantes ou à venir dans le/s pays où vous travaillez en matière de législation, politique ou pratique visant à gouverner la migration en prenant compte des aspects du genre.**

*(Si vous fournissez des informations sur des législations ou politiques, veuillez soumettre le texte original, accompagné d'une traduction anglaise s'il est rédigé dans une langue autre qu'une des six langues officielles des Nations Unies).*

Les **plans d'action nationaux** mentionnés dans la réponse à la première question peuvent être cités comme bonnes pratiques et initiatives. Il serait cependant souhaitable d'accorder une place plus importante à la migration et la problématique du genre.

En 2016, le Luxembourg s'est doté d'un [plan d'action national sur la prostitution](#) et d'une [nouvelle loi](#) renforçant la lutte contre l'exploitation de la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains. A première vue, on peut conclure que le Luxembourg s'est engagé sur une voie courageuse qui est celle de vouloir abolir la prostitution avec un renforcement de l'encadrement médical et psychosocial au profit des personnes prostituées et la mise en œuvre d'une politique d'éducation affective et sexuelle et avec un durcissement de la répression à l'égard des proxénètes. Néanmoins, si l'on regarde de plus près, on constate que les timides mesures envisagées n'apporteront que peu de changements.

En date du 3 juillet 2018, la Chambre des députés a adopté le projet de loi portant approbation de la Convention d'Istanbul sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Le Luxembourg dispose d'une législation et d'un cadre social et psychosocial solides, complétés par de nombreux projets de sensibilisation et campagnes d'information en relation avec la violence domestique. Dans le cadre de la ratification de la Convention d'Istanbul, une campagne de sensibilisation a été lancée avec la mise en place d'un [site internet](#), qui donne des informations non seulement sur la violence domestique, mais aussi sur différentes formes de violence envers les femmes, les dispositions pertinentes de la Convention ainsi que les numéros de téléphone des différents services d'aide compétents en fonction du type de violence.

Concernant particulièrement les filles et femmes en situation de migration, la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) salue l'introduction du droit de séjour pour victimes de mariage forcé et du permis de résidence renouvelable pour victimes de violence domestique par loi du 20 juillet 2018 portant approbation de la Convention d'Istanbul.

Dans [son avis](#) sur le projet de loi portant approbation de la Convention d'Istanbul, la CCDH a insisté sur l'importance de mettre en place une permanence téléphonique gratuite accessible 24h/24h et 7j/7j pour toutes les victimes de violence et encouragé des recherches supplémentaires sur toutes les formes de la violence à l'égard des femmes afin d'étudier les causes profondes et les effets de ce phénomène.

Par ailleurs, la législation luxembourgeoise en matière d'accueil prévoit une protection spécifique des **personnes vulnérables** que la [loi accueil](#) définit comme étant les « (...) *femmes enceintes, (...) victimes de traite des êtres humains, (...), personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, et plus particulièrement de mutilation génitale féminine* ». **Certains aspects du genre sont donc intégrés dans cette définition, tandis que d'autres ne le sont pas : il s'agit notamment des personnes trans- et intersexes.**

Le Planning familial offre un **lieu de rencontre neutre (« Café Santé »)** pour les femmes où elles peuvent recevoir des informations en matière de santé sexuelle et affective. En principe, ces rencontres ont lieu dans les locaux du Planning familial, mais peuvent également se tenir exceptionnellement dans les foyers d'hébergement, sur demande de ceux-ci, ce qui permet également aux femmes hébergées dans des foyers isolés de profiter de cette initiative. Le fait de tenir les rencontres dans les locaux du Planning familial donne aux femmes la possibilité de s'exprimer le plus librement possible, de sortir du foyer, de se libérer d'éventuelles barrières psychologiques, et de se familiariser avec le personnel médical en vue d'éventuelles consultations ultérieures. Ces rencontres dans un environnement sécurisant leur offrent la possibilité de renforcer la prise en charge de leur propre santé (« empowerment »), le cas échéant en présence d'un traducteur formé par le Planning familial. Libérées des pressions de la communauté, les femmes souvent polytraumatisées racontent leurs histoires douloureuses vécues, leur intimité et apprennent qu'elles ont un droit à la santé. L'offre du Planning familial s'adresse aux occupantes de tous les foyers mais est ouverte également aux hommes et répond à leur demande en matière de santé sexuelle et affective, de traitement de maladies sexuelles et de contraception.

Par ailleurs, Caritas Luxembourg a ouvert en janvier 2019 la maison « Le Temps des Femmes ». Il s'agit d'un lieu de rencontre pour les femmes réfugiées et migrantes qui a pour objectif de les renforcer dans l'estime qu'elles ont d'elles-mêmes par toute une série d'activités. Des séances esthétiques et sportives, des ateliers d'expression artistique, des réunions thématiques, ainsi que des modules de formations aux langues et à l'informatique figurent au programme. Il s'agit aussi de les conseiller dans toute une série de domaines comme, par exemple, l'éducation de leurs enfants et la vie au Luxembourg.

La majorité des collaborateurs de l'Office luxembourgeois de l'accueil et de l'intégration (OLAI) suivent une **formation sur les mutilations génitales féminines**.

La CCDH soutient l'organisation de **cours d'éducation sexuelle, reproductive et affective** dans les classes d'accueil et dans les écoles. La CCDH relève positivement la tenue d'un projet pilote en 2016 par l'OLAI, le ministère de l'Égalité des Chances et le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse portant « *notamment sur l'égalité des chances entre femmes et hommes* », mais elle estime que des projets de ce type devraient être pérennisés, plus largement accessibles, voire obligatoires dans tous les foyers.

La CCDH salue aussi **l'édition de brochures d'information** sur le sujet, notamment par des [acteurs privés](#).

Le 13 juillet 2018, le gouvernement luxembourgeois a adopté le premier [Plan d'action national pour la promotion des droits des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes](#). Ce PAN prévoit aussi des objectifs et actions qui visent particulièrement les réfugiés. Ainsi, il vise par exemple à renforcer la formation des professionnels en charge de l'accueil des

demandeurs de protection internationale et garantir un accueil sécurisé des demandeurs de protection internationale LGBTI et à intégrer le thème des droits des personnes LGBTI dans les outils d'accueil et d'intégration des demandeurs de protection internationale, des bénéficiaires de protection internationale et des personnes immigrées.

Par la [loi du 10 août 2018 relative à la modification de la mention du sexe et du ou des prénoms à l'état civil et portant modification du Code civil](#), une procédure administrative rapide et facilement accessible a été créée pour les modifications de la mention du sexe et du ou des prénoms accessoires. Ainsi, la modification du sexe à l'état civil sera basée sur la „dépathologisation“ et l'autodétermination de la personne intéressée, sans requérir des certificats médicaux à l'appui de la demande. Il est aussi interdit de requérir une stérilisation, opération chirurgicale ou un quelconque traitement médical comme condition préalable à la modification de la mention du sexe et du ou des prénoms. L'accès à cette nouvelle procédure administrative est aussi prévu pour les étrangers majeurs et mineurs ainsi que les étrangers majeurs capables et les mineurs bénéficiaire du statut de réfugié sous certaines conditions.

L'accord de coalition prévoit que la possibilité d'inscrire une **troisième option dans le registre de l'état civil** sera examinée. De plus, il y aura une réflexion sur l'information généralisée des citoyens quant à leurs droits et obligations en matière d'égalité entre femmes et hommes. Une stratégie sera élaborée pour lutter contre les **stéréotypes sexistes dans le domaine de la publicité** et le rôle et l'image des femmes et hommes dans la publicité sera étudiée. L'accord de coalition prévoit aussi de favoriser la mixité et l'égalité des genres et **d'intégrer l'éducation à l'égalité des genres dans l'ensemble des différents ordres d'enseignement** et de formation afin de toucher tous les acteurs concernés.

Il est aussi prévu de créer une **structure spécifique pour le placement en rétention de femmes, familles et personnes vulnérables**. Ce placement restera toujours une mesure d'ultime ressort.

### 3. A quelles difficultés et/ou obstacles à la mise en oeuvre des législations et/ou politiques migratoires tenant compte des aspects du genre avez-vous fait face?

Dans son [rapport sur les conditions d'accueil des DPI et BPI](#), la CCDH a invité le gouvernement à prendre encore davantage en compte les **besoins spécifiques des femmes, en particulier en matière de santé sexuelle et reproductive**. A titre d'exemple, et nonobstant les bonnes pratiques et plans d'action mentionnés ci-dessus, de multiples obstacles se dressent au moment d'organiser des consultations. Le manque d'information, le manque d'autonomie de certaines femmes et des considérations organisationnelles au niveau familial, comme la prise en charge des enfants ou la préparation des repas, peuvent rendre les consultations moins accessibles. Certaines femmes renoncent à des consultations suite à ces difficultés. La CCDH encourage les autorités donc à **simplifier l'organisation des déplacements**, à garantir la **disponibilité des documents pertinents dans les langues comprises par les résidents** et à **faciliter l'accès à des interprètes** lors des consultations médicales.

Dans le contexte migratoire des DPI, les femmes sont exposées de façon disproportionnée à des violences à leur égard, et leurs droits et besoins sont souvent marginalisés. Dès leur arrivée, une attention particulière à leur situation doit permettre le respect de leurs droits, en particulier en assurant le respect du principe de l'égalité entre femmes et hommes. Dans son rapport, la CCDH a formulé les recommandations suivantes :

- La CCDH souligne qu'une attention particulière doit être apportée aux besoins spécifiques des femmes afin de rendre effective l'égalité entre femmes et hommes. Il est primordial de favoriser leur pleine participation aux **cours de langues**, aux **activités sociales** et aux différentes **formations**.
- Dans ce contexte, la CCDH soutient les efforts pour créer un **espace de parole** et de développement dédié aux femmes.
- Les besoins spécifiques des femmes dans les foyers doivent être pris en compte davantage, en particulier en matière de **sécurité, d'intimité et de soutien à l'insertion sociale**. La CCDH est convaincue que des projets pilotes comme par exemple celui des cartes de crédit rechargeables permettant aux DPI de s'approvisionner dans les magasins de leur choix donne une plus grande autonomie en particulier aux femmes et contribue à réduire leur stigmatisation.
- La CCDH recommande **l'ouverture d'un dossier individuel** par personne afin de permettre aux victimes de violences de s'en libérer.

D'après certains interlocuteurs de la CCDH, le manque d'intimité dans les foyers crée un terreau fertile à la violence basée sur le genre ou sur l'orientation sexuelle et cette **violence touche de façon disproportionnée les membres de la communauté LGBTI**. Consciente des différents aprioris à l'égard des personnes LGBTI, il devrait être veillé à ce qu'aucun réfugié ne soit discriminé en raison de son orientation sexuelle ou de son genre. A ce titre, la CCDH souligne la nécessité de sensibiliser tous les acteurs concernés et de les encourager à collaborer avec les ONG actives dans ce domaine pour trouver la meilleure solution possible pour et ensemble avec les personnes concernées. La CCDH recommande au gouvernement d'accorder suffisamment de ressources financières et humaines aux organisations actives dans ce domaine afin de leur permettre de mener à bien le travail de sensibilisation, d'information et d'assistance aux personnes LGBTI.

Par la loi du 9 avril 2014 renforçant le droit des victimes de la traite des êtres humains (TEH) et transposant la directive 2011/36/UE3, la CCDH a été désignée rapporteur national sur la TEH et elle a publié son [premier rapport sur la TEH au Luxembourg](#) en mars 2017. Avec le nombre croissant de demandeurs de protection internationale arrivés ces dernières années au Luxembourg, la CCDH estime qu'il est crucial de mettre en place une procédure rigoureuse et effective pour la détection proactive des victimes de TEH parmi les DPI. S'agissant plus particulièrement des femmes, la CCDH insiste sur l'entretien isolé pour chaque femme avec un agent et un traducteur de sexe féminin et l'établissement d'un dossier personnel afin de leur assurer le suivi requis sans intimidation de leur entourage.

#### **4. Sur la base de l'expérience accumulée jusqu'à présent, que devrait être fait différemment pour maximiser l'impact des interventions sensibles au genre?**

Dans son [communiqué sur la faible représentation des femmes au parlement](#), la CCDH a insisté sur la mise en place d'une véritable politique transversale en matière d'égalité des genres qui doit être axée sur l'éducation, la formation et la communication. Il est crucial de donner une plateforme aux femmes pour s'exprimer et de sensibiliser davantage les **médias**. (voir la réponse à la question n°5)

Les **cellules de compétences en genre** dans les ministères devraient être réinstituées :

Dans son document adressé aux partis politiques avant les élections législatives de 2018, la CCDH a plaidé pour la réinstitution des cellules de compétences en genre dans les ministères. Elle insiste que la formation des fonctionnaires et des employés publics soit complétée par un cours pratique sur l'approche intégrée de l'égalité afin que la vérification de l'impact potentiellement différent de toute mesure sur les femmes ou les hommes devienne un automatisme pour toute personne impliquée aux différentes étapes politiques. Dans ce même ordre d'idées, la CCDH demande au gouvernement de donner une base légale à l'approche intégrée de l'égalité des femmes et des hommes et d'en faire une force contraignante de sa politique de cohésion sociale. Une formation obligatoire à l'intégration de la perspective de l'égalité des femmes et des hommes est indispensable à la transposition de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes. Le gender mainstreaming en est l'outil privilégié.

L'organisation de **cours d'éducation sexuelle, reproductive et affective** dans les classes d'accueil et dans les écoles est d'une importance primordiale. Il convient de promouvoir le plus tôt possible le principe de l'égalité en droit et en fait entre les femmes et les hommes et d'insister sur les libertés individuelles de chacune et chacun. Dans le même ordre d'idée, la CCDH recommande d'intégrer la sensibilisation et l'éducation sur les droits des personnes LGBTI au Luxembourg dans ces cours.

La **loi relative à l'interdiction de la dissimulation du visage** ne renforce pas nécessairement les droits des femmes (voir [l'avis de la CCDH](#)). La CCDH estime que le gouvernement devrait soutenir les femmes contraintes à porter le voile intégral et à réfléchir à une pénalisation des auteurs de telles contraintes. Des campagnes de sensibilisation et d'information devraient être organisées, visant tant les hommes que les femmes, sur les droits des femmes et d'organiser une éducation civique visant à promouvoir l'égalité entre femmes et hommes, l'égalité des chances et la dignité humaine. La CCDH souhaite que le gouvernement approfondisse la réflexion autour de l'intégration et analyse le « vivre-ensemble » de communautés diverses, adaptée au contexte luxembourgeois. Elle l'invite à encourager les dialogues, notamment interconfessionnels, pour atteindre une meilleure intégration de toutes les personnes présentes sur le territoire.

## **5. Quel soutien pourraient fournir d'autres parties prenantes (autres que le gouvernement) pour rendre vos politiques, législations et pratiques migratoires plus sensibles au genre?**

L'article 13 de la Convention d'Istanbul insiste sur l'importance d'une sensibilisation vaste et régulière sur la violence à l'égard des femmes, y inclus la violence domestique.

La CCDH estime important d'engager une réflexion sur la représentation de la femme dans les médias. Il en est de même pour **l'image de la femme et de l'homme dans les médias**, question qui devrait être repensée, selon l'avis de la CCDH, pour lutter ainsi contre les stéréotypes qui contribuent à figer la place des hommes et femmes dans la société. Il en va de même des **personnes trans- et intersexes**.

Les différentes activités de sensibilisation (e. a. campagnes médiatiques, distribution de dépliants, matériel d'information sur internet) devraient permettre d'informer le grand public sur les différentes formes de violence et leurs conséquences néfastes sur les victimes.

Par ailleurs, les **partis politiques** devraient également s'engager davantage pour une meilleure représentativité en termes de genres.

La CCDH estime aussi important pour le gouvernement d'engager une coopération et collaboration active avec les ONG actives dans le domaine de la migration et de l'égalité entre femmes et hommes et de leur accorder les ressources financières et humaines nécessaires.