

# RECOMMENDATIONS



## LISTEN, EXCHANGE AND INFORM ON HUMAN RIGHTS LAW FOR WOMEN



Co-funded by the  
European Union

Co-Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the authors only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.

[leilaw@passerell.lu](mailto:leilaw@passerell.lu)

**LEILAW**

# Introduction

---

Le Luxembourg accueille un grand nombre de femmes et de filles migrantes. Pour le faire **dignement** et en **accord avec les textes de droit international**, il est nécessaire de s'intéresser aux particularités inhérentes à la situation des femmes migrantes.

La **Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique** (Convention d'Istanbul), en leur dédiant un chapitre entier, reconnaît que le risque pour elles d'être victime de violence fondée sur le genre est accru.

Pour mieux appréhender ces enjeux, il est crucial de considérer le **continuum des violences**, qui révèle l'imbrication complexe des diverses formes de violence auxquelles ces femmes sont exposées, tant en raison de leur genre que de leur statut migratoire.

Le projet **LEILaW**, *Listen Exchange and Inform on Human Rights Law for Women*, arrive à son terme le 31 décembre 2024. À cette occasion, le consortium composé de **DOURI, RYSE & Passerell**, souhaite tirer le bilan des actions mises en place.

Durant ces deux dernières années, chaque association partenaire s'est démenée pour proposer un espace sécurisé pour accueillir les femmes et les filles migrantes, tout en les incluant dans ce processus de création via plusieurs moyens : des activités artistiques, des groupes de discussions, un soutien sur l'accès aux droits.

Nous avons pu tout au long du projet générer des discussions à la fois avec les premières concernées sur leurs besoins spécifiques ;

mais également avec les professionnel·les du droit, encadrant·es sociaux·ales, médicaux·ales ou scolaires.

Ce projet a permis à nos trois associations de débiter un **travail de fond** en ce qui concerne la violence fondée sur le genre dont sont, ou sont susceptibles d'être victimes, les femmes ou les filles migrantes qui se trouvent au Grand-Duché.

De notre expérience commune ressortent des constats et des recommandations claires. Ces recommandations sont à destination **de l'ensemble des acteurs·rices qui ont un rôle à jouer dans la lutte** contre les violences fondées sur le genre et la violence domestique au Luxembourg.

Nous saluons l'initiative du Ministère de l'Égalité des genres et de la Diversité qui, après la publication du rapport du GREVIO, a lancé une consultation pour le lancement d'un plan d'action national « Violences fondées sur le genre ». Nous encourageons le MEGA, ainsi que l'ensemble des ministères compétents, à adopter une ligne qui promeut le soutien et la protection de toutes les femmes, sans discrimination fondée sur le statut de migrante, et ceci contre toutes les formes de violence.

Nous continuons à constater un décalage entre l'ambition du pays et la situation sur le terrain.

Nos recommandations débutent par des points généraux puis se concentrent sur quatre grandes thématiques que nous avons identifiées collectivement et que nous avons souhaité mettre en avant à travers le projet LEILaW.

# Vue d'ensemble

---

## Recommandations générales

- 1 Accueillir la parole des victimes, enfants ou adultes
- 2 Mettre en place un dialogue structuré et renforcé
- 3 Rendre visible la thématique des violences fondées sur le genre chez les professionnel·les et dans la société
- 4 Tout mettre en œuvre pour créer davantage de « safe spaces »

## Partie I L'articulation entre la Convention d'Istanbul et la Convention de Genève

- 5 Une meilleure prise en compte des violences fondées sur le genre dans les procédures d'asile
- 6 Affiner les statistiques sur l'asile
- 7 Prévoir une approche plus proactive dès l'arrivée des personnes sur le sol luxembourgeois

## Partie II la violence domestique dans le contexte migratoire

- 8 Mettre en place une protection inconditionnelle pour toutes les femmes et filles victimes de violences domestiques
- 9 Mettre en place, dans les structures d'hébergement pour demandeur·euses de protection internationale, des directives claires & un protocole d'urgence commun
- 10 Améliorer l'information sur la prise en charge des femmes victimes de violence domestique dont le titre de séjour est dépendant du conjoint

## Partie III Protéger les enfants victimes de violences fondées sur le genre dans le contexte de la migration et de l'asile

- 11 Respecter les concepts clés établis par la Convention internationale des droits de l'enfant
- 12 Adopter une « victim centred approach »

## Partie IV Mutilations génitales féminines

- 13 Élaborer une stratégie nationale de lutte contre les mutilations génitales féminines (MGF) au Luxembourg, aujourd'hui inexistante
- 14 Inclure les personnes directement concernées dans le processus de réflexion
- 15 Améliorer la collecte de données sur les victimes de mutilations génitales féminines
- 16 Renforcer les mesures en cas de risque de mutilation génitale féminine de filles ou femmes se trouvant au Luxembourg

# Recommandations générales

---

**1** **Accueillir la parole des victimes**, enfants ou adultes, qui viennent chercher une protection suite à un acte de violence et dont le récit est trop souvent minimisé, voire discrédité.

**2** **Mettre en place un dialogue structuré et renforcé**

- Créer une plateforme de discussions avec le MAI, le MENJE, le MAEE, le MIFA, le MJ & le MEGA pour suivre l'application transversale de la Convention d'Istanbul : rendre attentif l'ensemble des acteur·rices concerné·es que chaque administration est tenue de respecter et de tout mettre en œuvre pour combattre toute forme de violences basées sur le genre (VBG).
- Créer dans le cadre de cette plateforme, et dans l'esprit de la Convention et du principe des politiques intégrées, des groupes de travail impliquant :
  - les autorités ayant pour compétence la police, l'immigration & l'asile, l'éducation, le vivre ensemble, la justice, ainsi que l'égalité entre les genres, et
  - les associations de terrain.

**3** **Rendre visible la thématique des violences fondées sur le genre chez les professionnel·les et dans la société**

- En proposant des formations sur les droits, en prenant en compte **l'ensemble des violences basées sur le genre** qui peuvent toucher les femmes et les filles migrantes auprès des acteurs·rices du travail social – dont le travail est indispensable sur le terrain. Ces formations devront aussi être délivrées, selon les thématiques, aux professionnel·les de santé, les services de police, la justice, les enseignant·es et encadrant·es sociaux·ales. Spécifiquement pour les avocat·es, les juges, les administrations, nous insistons sur la nécessité de connaître les implications au Luxembourg de la ratification de la Convention d'Istanbul ; **notamment dans les domaines de l'immigration et de d'asile ;**
- En sensibilisant les femmes demandeuses d'asile sur la prise en compte des persécutions liées au genre dans les demandes d'asile en les informant de manière continue sur leurs droits ;
- En maintenant une approche **intersectionnelle** et **centrée sur la personne** pour aborder les thématiques liées aux violences fondées sur le genre : sortir de l'approche occidentale pour aborder les thèmes sans jugement. Les violences prennent des formes variées et sont souvent liées à des systèmes de domination et il est primordial de ne pas filtrer les récits à travers le prisme de nos propres cultures et expériences.

# Recommandations générales

---

## 4

Tout mettre en œuvre pour créer davantage de « **safe spaces** »

- Afin de respecter entièrement les dispositions de la Convention d'Istanbul, il est pertinent de créer un **centre pour toutes les victimes de violence fondée sur le genre** regroupant : un suivi social, médical, psychologique et juridique et qui protège contre **tout type de violence fondée sur le genre**. La pluridisciplinarité de ce centre devra être exemplaire : il est primordial qu'il comporte des juristes spécialisées, des équipes sociales formées sur les violences fondées sur le genre et le cadre juridique, une équipe médicale capable de réaliser le suivi immédiat d'une victime, en prenant en compte les traumatismes subis.
- Pour que ce centre accueille l'ensemble des victimes sur le territoire du Grand-Duché, il est primordial d'adopter un **message clair d'accueil inconditionnel** et **non discriminatoire** destiné aux femmes. Cela est d'autant plus vrai pour les victimes migrantes ou réfugiées, lorsque la barrière de la langue s'ajoute à cette confusion et qu'elles sont plus susceptibles de penser qu'elles ne sont pas éligibles à la protection.





# Partie I

## L'articulation entre la Convention d'Istanbul et la Convention de Genève

---

### 5 Une meilleure prise en compte des violences fondées sur le genre dans les procédures d'asile.

En 2008, le HCR dans ses principes directeurs (1), écrivait :

“

Même si la définition du réfugié ne fait pas spécifiquement référence au genre, il est généralement admis que celui-ci peut influencer, ou dicter, le type de persécution ou de préjudices subis, ainsi que les raisons du traitement subi. La définition du réfugié, interprétée correctement, englobe donc les demandes liées au genre.

”

La Convention d'Istanbul est venue entériner cela grâce à ses articles 60 & 61 (2). La reconnaissance de la violence fondée sur le genre comme une forme de persécution au sens de l'article 1 A(2) de la Convention de Genève **implique de reconnaître qu'une femme peut être persécutée en raison du simple fait qu'elle est une femme.**

Or actuellement, nous constatons que les récits ne sont encore pas entendus, que leur crédibilité est régulièrement remise en cause au niveau de l'administration et des juridictions alors que la ratification par le Luxembourg en 2018 et par l'Union européenne en 2023 rendent contraignantes ses dispositions. Les décisions souffrent souvent d'un manque de neutralité, sont souvent empreintes d'un ton moralisateur, paternaliste, voire condescendant.

Extrait d'une décision datant de novembre 2024 :

“

Votre sœur a justifié cette démarche à travers son mandataire en formulant des allégations graves, mais non prouvées, telles que des attouchements subis en XX de la part d'un agent de police. En effet, si votre sœur avait effectivement été victime d'attouchements sexuels, la Direction générale de l'immigration est avec discernement en droit de s'attendre à ce qu'elle ait déposé une plainte au XX, sinon qu'elle entame des démarches depuis le Luxembourg. Or, force est de constater qu'à ce jour, accompagnée par un mandataire, elle n'a entrepris aucune démarche en ce sens.

Ce recours répété à des accusations sans fondement démontre clairement un mépris pour le cadre juridique, les décisions des autorités européennes et les règles régissant le système d'asile. Cette stratégie systématique, qui consiste à « réinventer » des faits à chaque étape de la procédure, visant à semer le doute et à contourner les décisions légales, révèle une volonté manifeste de manipuler le système à des fins purement personnelles, sans jamais étayer les allégations avec des preuves tangibles.

”



# Partie I

## L'articulation entre la Convention d'Istanbul et la Convention de Genève

---

**6** **Affiner les statistiques** pour qu'il soit possible d'identifier le nombre de demandes d'asile introduites et qui concernent une ou plusieurs types de violences fondées sur le genre, ainsi que le nombre de statuts de protection internationale (réfugié ou protection subsidiaire) octroyés sur cette base.

Ceci permettrait de mettre en place des politiques publiques adaptées aux réels besoins du terrain. Nous rappelons que les violences fondées sur le genre se placent dans un **continuum de violence**. Il est probable qu'une femme ait pu subir plusieurs types de persécutions basées sur le genre, celles-ci pouvant être liées à plusieurs des motifs énumérés dans la convention de Genève.

**7** **Prévoir une approche plus proactive** dès l'arrivée des personnes sur le sol luxembourgeois impliquant tous·tes les professionnel·les qui les entourent à travers une **procédure claire de détection des vulnérabilités** avec des acteurs·rices formé·es et pluridisciplinaires dans le respect de l'article 19 de la Loi du 18 décembre 2015 relative à la protection internationale et à la protection temporaire.

# Partie II

## la violence domestique dans le contexte migratoire

---

8

**Mettre en place une protection inconditionnelle pour toutes les femmes et filles victimes de violences domestiques** et rendre visible le fait que cette protection est disponible pour que les femmes puissent être protégées : toute personne doit pouvoir porter plainte si elle le souhaite.

- **Traiter la violence subie par la victime avant sa situation administrative** en offrant la même gestion du parcours de prévention, de protection et de poursuite (le cas échéant) à une personne sans autorisation de séjour qu'à n'importe quelle victime conformément à l'article 4 de la Convention (3). Accueillir toutes les femmes, même sans statut administratif clair, peut diminuer le risque pour elles de subir d'autres formes d'abus ou de violence (ex: traite).
- Suspendre les mesures d'éloignement pour toute la durée de la procédure de prise en charge pour violences domestiques et **permettre l'octroi par la Direction Générale de l'Immigration d'un titre de séjour** rattaché à des droits (au travail, à l'éducation) pour la femme ou l'enfant qui cherche une protection contre des violences.
- Dans l'esprit de la recommandation n°4, assurer la protection avant tout par, conformément à l'accord de coalition, la **création d'un Centre spécialisé avec des personnes formées à l'interculturalité** pour héberger les femmes et qui permette à la fois la possibilité de dépôt de plainte, un suivi psycho-médico-social de la situation et autant que possible, une réinsertion sociale et un accès aux droits. Cela signifie également que des médiateurs·rices interculturel·les doivent être présent·es pour les personnes dès que besoin. Ce nouveau centre doit permettre d'avoir des listes d'attente réduites par rapport à la situation actuelle.

9

**Mettre en place, dans les structures d'hébergement pour demandeur·euses de protection internationale, des directives claires & un protocole d'urgence commun** à l'ensemble des structures en cas de détection d'un cas de violence domestique et mettre à disposition immédiatement les informations sur les possibilités de soutien des associations spécialisées, notamment en traduisant les flyers des associations compétentes dans les langues les plus parlées (tigrinya, arabe, farsi, ukrainien, espagnol et toutes langues jugées utiles), ainsi que du service UMEDO.



# Partie II

## la violence domestique dans le contexte migratoire

---

10

Améliorer l'information sur la prise en charge des femmes victimes de violence domestique dont le titre de séjour est dépendant de leur conjoint, auteur des violences. Permettre également aux femmes nouvellement arrivées au Luxembourg de comprendre le système luxembourgeois et de s'autonomiser, afin de limiter la mise en place d'un contrôle coercitif (lié aux finances, au titre de séjour et toute autre forme de violence).



# Partie III

## Protéger les enfants victimes de violences fondées sur le genre dans le contexte de la migration et de l'asile

---



11

**Respecter les concepts clés établis par la Convention internationale des droits de l'enfant :**

- Considérer l'**intérêt supérieur de l'enfant** dans toutes les procédures qui le concernent: notamment dans le domaine de l'asile et de la migration, il est primordial pour les autorités de prendre conscience des risques de persécution potentiellement subis par l'enfant de parents demandeurs de protection internationale en cas de refus de la demande (mariage forcé, crime d'honneur, violence intrafamiliale/domestique, mutilation etc.).
- Mettre en place une procédure pour l'**écoute de la parole de l'enfant**, consacrée dans les textes (internationaux & nationaux), en travaillant avec des interprètes qualifié-es pour recueillir cette parole. Dans le cadre d'une demande de protection internationale notamment, considérer la parole de l'enfant de manière proactive ou à sa demande dans la mesure où l'enfant peut faire état de motifs liés à l'asile différents des parents et que les demandes doivent être examinées au cas par cas.

12

Placer l'enfant au cœur de la réflexion et **adopter une « victim centred approach »** comme le promeut la convention d'Istanbul : **l'enfant qui est témoin est aussi victime** lorsqu'il est question de VBG. Tous les enfants sur le territoire du Grand-Duché doivent être protégés sans égard à leur statut de migrant ou de réfugié.

# Partie IV

## Mutilations génitales féminines

---

13

**Élaborer une stratégie nationale de lutte contre les mutilations génitales féminines (MGF) au Luxembourg, aujourd’hui inexistante:** notamment en lançant des campagnes de sensibilisation et de diffusion d’informations aux communautés touchées (y compris sur le principe d’extraterritorialité qui semble être encore méconnu) et/ou nouvellement arrivées au Luxembourg, en collaboration notamment avec l’Office National de l’Accueil. Cela implique de renforcer la prise en charge médicale / psychologique / au niveau de la santé sexuelle dès l’arrivée des femmes sur le sol luxembourgeois et d’**identifier et renforcer des services compétents et formés** pour les femmes et filles avec une mutilation génitale féminine.

14

**Inclure les personnes directement concernées dans le processus de réflexion :** leur engagement est primordial pour combler les lacunes et comprendre les facteurs sociaux qui encadrent les MGF, ainsi que pour garantir un système et un réseau d’orientation communautaire adéquat. Des groupes de sensibilisation communautaires garantiront une évaluation précise des besoins et la diffusion d’informations sur les services existants pour les femmes migrantes ou les victimes de mutilations génitales féminines.

15

Dans la continuité des recommandations n°6 et 7, nous préconisons d’améliorer la collecte de données sur les victimes de mutilations génitales féminines (dans l’asile et au pénal). De plus, il est primordial d’informer les professionnel·les sur les risques de **re-excision** en cas de renvoi vers le pays d’origine. Ces violences peuvent toucher les femmes adultes, jeunes femmes, adolescentes et enfants.

16

**Renforcer les mesures en cas de risque de mutilation génitale féminine de filles ou femmes se trouvant au Luxembourg.** Le code pénal luxembourgeois prévoit en son article 409bis (4) l’incrimination des mutilations génitales féminines. Pourtant, depuis 2018, aucun signalement et aucune plainte n’ont été reporté aux services répressifs. Plusieurs mesures sont à mettre en place :

- Auprès des familles : **préparer les parents qui se rendent dans un Etat où le taux de prévalence est élevé**
- Au niveau des **autorités et de la police** : mettre en œuvre un mécanisme de suivi qui se devra d’être graduel et dans l’intérêt de l’enfant. Ce dernier devra comporter plusieurs étapes : de l’explication aux familles du cadre légal luxembourgeois qui criminalise les MGF (et le principe **d’extraterritorialité**) à une possibilité d’empêcher le départ de la famille jusqu’au signalement auprès des autorités de protection de la jeunesse. Pour cela, il est essentiel que la police luxembourgeoise ait à sa disposition des directives claires en cas de risque élevé de mutilation génitale féminine.

# Notes

---

(1) Principes directeurs sur la protection internationale no. 1 : La persécution liée au genre dans le cadre de l'article 1A (2) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au Statut des réfugiés HCR/GIP/02/01 Rev.1

<https://www.unhcr.org/fr/media/principes-directeurs-sur-la-protection-internationale-no-1-la-persecution-liee-au-genre-dans>

(2) Convention d'Istanbul

**Article 60** - 1 Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour que la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre puisse être reconnue comme une forme de persécution au sens de l'article 1, A (2), de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et comme une forme de préjudice grave donnant lieu à une protection complémentaire/subsidaire.

2 Les Parties veillent à ce qu'une interprétation sensible au genre soit appliquée à chacun des motifs de la Convention et à ce que les demandeurs d'asile se voient octroyer le statut de réfugié dans les cas où il a été établi que la crainte de persécution est fondée sur l'un ou plusieurs de ces motifs, conformément aux instruments pertinents applicables.

**Article 61** - 1 Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour respecter le principe de non-refoulement, conformément aux obligations existantes découlant du droit international.

(3) Convention d'Istanbul

**Article 4** - 3 La mise en œuvre des dispositions de la présente Convention par les Parties, en particulier les mesures visant à protéger les droits des victimes, doit être assurée sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, le genre, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'âge, l'état de santé, le handicap, le statut marital, le statut de migrant ou de réfugié, ou toute autre situation.

# NOTES

---

## (4) Article 409bis du Code pénal:

“(1) Quiconque aura pratiqué, facilité ou favorisé l’excision, l’infibulation ou toute autre mutilation de la totalité ou partie des labia majora, labia minora ou clitoris d’une femme, avec ou sans consentement de cette dernière, sera puni d’un emprisonnement de trois à cinq ans et d’une amende de 500 euros à 10 000 euros.

(2) La tentative de commettre l’infraction visée au paragraphe 1er sera punie d’un emprisonnement de huit jours à un an et d’une amende de 251 euros à 5 000 euros.

(3) Si la mutilation des organes génitaux d’une personne de sexe féminin a entraîné une maladie paraissant incurable ou une incapacité permanente de travail personnel, les peines seront la réclusion de cinq à sept ans et une amende de 1 000 euros à 25 000 euros.

Si la mutilation des organes génitaux d’une personne de sexe féminin a été commise par un ascendant légitime, naturel ou adoptif de la victime ou par une personne qui a autorité sur elle ou abuse de l’autorité que lui confèrent ses fonctions ou si elle a occasionné la mort, même sans intention de la donner, les peines seront la réclusion de sept à dix ans et une amende de 2 500 euros à 30 000 euros.

(4) L’infraction prévue au paragraphe 1er est punie de la réclusion de dix à quinze ans et d’une amende de 1 000 euros à 25 000 euros :

1. si l’infraction a été commise envers un mineur ;
2. si l’infraction a été commise envers une personne dont la particulière vulnérabilité, due à sa situation administrative illégale ou précaire, à sa situation sociale précaire, à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente ou connue de l’auteur ;
3. si l’infraction a été commise par la menace de recours ou le recours à la force ou d’autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie.

(5) Les infractions visées au paragraphe 4 sont punies de la réclusion de quinze à vingt ans et d’une amende de 3 000 euros à 50 000 euros si elles ont entraîné une maladie paraissant incurable ou une incapacité permanente de travail personnel. Elles sont punies de la réclusion à vie et d’une amende de 5 000 euros à 75 000 euros si l’infraction a été commise par un ascendant légitime, naturel ou adoptif de la victime, par une personne qui a autorité sur elle ou abuse de l’autorité que lui confèrent ses fonctions, ou si l’infraction a causé la mort, même sans intention de la donner.