

Place du genre dans la gestion des frontières

SOMMAIRE

En quoi la perspective du genre est-elle importante pour la gestion des frontières?

Comment intégrer la perspective du genre à la gestion des frontières?

Défis et opportunités postconflituels

Questions pour la gestion des frontières

Complément d'information

Il est communément admis que la réforme du secteur de la sécurité (RSS) doit répondre aux besoins sécuritaires distincts des hommes, des femmes, des garçons et des filles. L'intégration de la perspective du genre est tout aussi essentielle à l'efficacité et à la responsabilité du secteur de la sécurité, ainsi qu'à l'appropriation locale et à la légitimité des processus de RSS.

Cette Note pratique présente sommairement les avantages de l'intégration des questions de genre dans la gestion des frontières et énonce, ainsi que quelques informations sur le faire.

Cette Note pratique est fondée sur le Dossier correspondant, tous deux faisant partie de la **Boîte à outils «Place du genre dans la réforme du secteur de la sécurité»**. Conçue pour expliquer de manière empirique aux décideurs et aux praticiens de la RSS les questions des sexes, cette Boîte à outils se compose de douze Dossiers, accompagnés des Notes pratiques correspondantes. Voir le Complément d'information.

En quoi la perspective du genre est-elle importante pour la gestion des frontières?

La **gestion des frontières** «concerne l'administration des frontières entre les pays. Bien que sa signification précise varie en fonction du contexte national, elle désigne généralement les règles, les techniques et les procédures qui régissent les activités et le trafic au travers de zones définies par des frontières.»¹ La garde des frontières, les services de l'immigration et les douanes sont les principaux acteurs chargés de gérer la circulation des personnes et des marchandises à travers les frontières.

Le **genre** renvoie aux rôles et rapports, aux traits de personnalité, aux attitudes, aux comportements et aux valeurs que la société attribue aux hommes et aux femmes. Le terme «genre» renvoie donc aux différences *appries* entre les hommes et les femmes, tandis que le terme «sexe» renvoie aux différences *biologiques* entre les hommes et les femmes. Les rôles liés au genre varient grandement d'une culture à l'autre et évoluent au fil du temps. De fait, le genre ne se rapporte pas simplement aux femmes ou aux hommes, mais également aux relations entre les femmes et les hommes.

Prévention et détection de la traite et du trafic illicite des êtres humains

- L'adoption d'une approche sexospécifique de la prévention, de l'investigation et du contrôle de la traite et du trafic illicite des êtres humains peut optimiser la détection et la protection des victimes.

Protection et promotion des droits humains

- Les personnels en charge de la gestion des frontières qui protègent et promeuvent les droits humains des hommes, des femmes, des filles et des garçons ont plus de chances de s'assurer la confiance du public vis-à-vis de leurs services. Cette confiance, à son tour, favorise la circulation des personnes, des biens et des services et améliore les capacités de prévention et de détection criminelles des personnels de gestion des frontières.

Différents types de violations des droits humains peuvent se produire lors du contrôle des frontières, par exemple:

- Violence physique, dont coups, viol et torture.
- Déni du droit de demander asile ou de solliciter le statut de réfugié.
- Harcèlement et discrimination sur la base du sexe ou de l'orientation sexuelle.
- Profilage racial/ethnique portant atteinte à la liberté de circulation.
- Corruption, abus et violence à l'égard des négociants transfrontaliers.
- Déni du droit aux soins médicaux.



Encadré 1 Conseils pour des procédures sexospécifiques de traitement des victimes féminines de la traite des êtres humains

1. Il y a peu de chances pour qu'une femme victime de traite réponde à des enquêteurs masculins. Dans de telles situations, il est nettement préférable de recourir à des enquêtrices, ne serait-ce que pour préserver le sens de la sécurité de la victime.
2. Une femme doit être présente comme témoin à tout moment. Si aucune femme du personnel n'est disponible, une organisation féminine connue et fiable peut être appelée pour faire fonction d'observateur.
3. Les victimes doivent être tenues à l'écart des trafiquants.
4. Une femme doit pratiquer les fouilles sur les femmes et leurs biens.
5. Un contact immédiat doit être établi avec les organisations de femmes et les défenseurs des victimes.
6. Les besoins physiques et médicaux doivent être satisfaits.

Institutions représentatives de gestion des frontières

- Il peut être utile d'accroître la représentation des femmes parmi les personnels frontaliers, car les hommes y sont actuellement surreprésentés:
 - Garantir l'application de procédures appropriées en matière d'interrogatoire, de fouilles corporelles et de suivi dans le cas de crimes de traite et de trafic illicite d'êtres humains.
 - Créer des institutions plus représentatives qui reflètent la société en termes d'origine ethnique, de langue, de sexe, de religion, etc., afin de renforcer la légitimité et de «normaliser» les environnements frontaliers.
 - Prévenir les violations des droits humains aux frontières, notamment le harcèlement sexuel, les fouilles corporelles abusives et l'usage excessif de la force.

Appropriation locale, contrôle civil et collaboration

- L'accroissement de la participation des acteurs clés, notamment les organisations de femmes, dans les processus de réforme de la gestion des frontières renforce l'appropriation locale et le contrôle civil.
- La collaboration avec des organisations féminines, ainsi que d'autres organisations de la société civile, permet d'accéder à de précieux renseignements locaux sur les activités criminelles, à des conseils politiques spécialisés et à une expertise en matière de formation

Encadré 2 Principes d'éthique et de sécurité pour les entretiens avec les victimes de traite²

1. Ne pas nuire – Traiter chaque personne comme si le potentiel préjudiciable était extrême, sauf preuve du contraire.
2. Maîtriser son sujet et évaluer les risques avant d'entreprendre un interrogatoire.
3. Préparer les informations d'orientation concernant les services juridiques, de santé, d'assistance sociale, de protection et de sécurité.
4. Sélectionner dûment les interprètes.
5. Garantir l'anonymat et la confidentialité.
6. Obtenir le consentement éclairé de la personne interrogée.
7. Écouter et respecter l'évaluation de la situation de chaque personne et des risques pesant sur sa sécurité.
8. Ne pas poser de questions dans le but de provoquer une réponse émotionnellement chargée, de manière à ne pas susciter de nouveaux traumatismes.
9. Se préparer à une intervention d'urgence.
10. Utiliser les informations collectées d'une manière bénéfique aux victimes ou propice à la définition de bonnes pratiques et d'interventions en faveur des victimes de la traite.

sexospécifique. Les organisations de la société civile constituent aussi de précieux instruments pour l'orientation des victimes et fournissent des services d'appui complémentaires.

Respect des obligations imposées par les lois et instruments internationaux

L'intégration de la perspective du genre dans la gestion des frontières est nécessaire au respect des lois, instruments et normes internationaux et régionaux en matière de sécurité et de genre. Ces instruments sont, entre autres, les suivants:

- La Déclaration et le Programme d'action de Beijing (1995)
- Le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (Protocole de Palerme, 2000).

Pour de plus amples informations, veuillez consulter l'Annexe de la Boîte à outils sur les lois et instruments internationaux et régionaux.

Comment intégrer la perspective du genre à la gestion des frontières?

Collecter des informations

- Collecter, analyser et diffuser des données précises sur les flux migratoires, la traite et le trafic illicite des êtres humains afin d'améliorer les politiques et pratiques de gestion des frontières. Ventiler, au minimum, les informations par sexe, par âge, par destination et par but/objet du voyage.

Établir des politiques, protocoles et procédures sexospécifiques

- Concevoir des politiques, protocoles et procédures sexospécifiques (voir l'Encadré 1) pour l'identification, les interrogatoires, les fouilles corporelles, les enquêtes, la détention et autres processus en tenant compte des besoins différents des femmes et des hommes et distinguant la migration, la traite humaine et le trafic illicite des êtres humains.
- Établir des codes de conduite clairs et précis, des procédures internes et externes pour le traitement des plaintes, les enquêtes et les sanctions disciplinaires et des processus d'examen et de conduite externe.
- Faire connaître ouvertement au public les directives et politiques de gestion des frontières et mener des consultations régulières avec différents acteurs concernant l'opinion publique sur les menaces sécuritaires perçues et les réponses apportées.
- Déployer des politiques et des pratiques de ressources humaines sexospécifiques et propices à la vie de famille, y compris des politiques sur le harcèlement sexuel.

- Examiner les échelles de salaires, le développement du personnel et autres mécanismes de stimulation en gestion des frontières en vue de mettre un terme aux pots-de-vin et à d'autres formes de corruption. Les personnels ont plus de chances d'être réceptifs aux mesures de réforme s'ils sont correctement payés et bénéficient de conditions de service satisfaisantes.

Dispenser des formations en matière de genre

- Concevoir des supports de formation en matière de genre et de renforcement des capacités ciblés sur les personnels de gestion des frontières et sur les problèmes qu'ils rencontrent, en particulier les personnels des services de garde des frontières, de douane et d'immigration.
- Faire participer des organisations de femmes à l'élaboration et à la prestation des formations en matière de genre et à d'autres initiatives de renforcement des capacités.

Renforcer la détection et la protection des victimes de la traite des êtres humains

- S'assurer que les personnels de gestion des frontières ont la capacité de reconnaître et d'identifier la traite des êtres humains et de la distinguer de la contrebande, de la prostitution, de la migration professionnelle volontaire et d'autres formes de mouvements aux frontières:
 - Exécuter une surveillance complète et informée, ainsi que des contrôles croisés.
 - Reconnaître les objectifs et expériences distincts de la traite des femmes, des hommes, des filles et des garçons.
 - Renforcer les capacités des personnels de manière à ce qu'ils apportent des réponses adéquates aux victimes de la traite (voir l'Encadré 2) – en reconnaissant leurs vulnérabilités, leur résistance et leurs besoins – et familiariser les personnels avec les procédures opérationnelles standard d'orientation et d'enquête.
 - Coopérer avec des organisations de femmes et d'autres organisations non gouvernementales pour la prestation de services aux victimes.

Créer des institutions de gestion des frontières plus représentatives et participatives

- Planifier et cibler le recrutement de manière à attirer davantage de candidates, avec examen des critères de sélection, rédaction de profils de postes adéquats, formation des recruteurs aux sexes spécifiques, révision des supports de recrutement et examen des formats d'entretien.

Encadré 3 Recrutement de femmes au Kosovo

Au lendemain de la guerre du Kosovo, d'importants efforts ont été déployés pour recruter des femmes comme élèves officiers dans le cadre du nouveau programme de police conçu par l'OSCE. Les premières années, 33% de femmes sont sorties diplômées, mais toutes n'aimaient pas leur travail, certaines partaient lorsqu'elles étaient enceintes et d'autres trouvaient un meilleur emploi ailleurs. Aujourd'hui, les femmes représentent près de 14% des personnels de la police du Kosovo. La police des frontières du Kosovo (BBPT) a été créée ultérieurement. En janvier 2007, sur un total de 1 009 policiers des frontières, 76 étaient des femmes, dont le général qui dirige le service.

Encadré 4 Contrôle de la société civile³

Le Réseau d'action frontalière (*Border Action Network*), conjointement avec des organisations communautaires des États frontaliers des États-Unis, a rédigé des «Directives pour de nouvelles politiques et pratiques de gestion de la frontière» en vue de garantir la responsabilité, le respect des droits humains et la sécurité communautaire. En juin 2006, le Réseau frontalière pour les droits humains (*Border Network for Human Rights*) d'El Paso, du Texas et du sud du Nouveau-Mexique, a soumis un rapport officiel au Comité des droits de l'homme, documentant des violations de droits humains et civils dans la zone de la frontière américano-mexicaine.

- Nommer ou promouvoir des femmes qualifiées à des postes de niveau supérieur en gestion des frontières (voir l'Encadré 3).
- Accroître la participation des acteurs locaux, par exemple les organisations de la société civile et les organisations de femmes, aux activités d'examen, de conception, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des processus de réforme afin d'optimiser la transparence et l'appropriation locale (voir l'Encadré 4).

Suivre et évaluer

- Faire conduire par un organisme indépendant des enquêtes de «satisfaction clients» dans le cadre du suivi.

À voir aussi dans le Dossier 6...

- Conseils pour des procédures sexospécifiques
- Questionnaire type de mécanisme national d'orientation
- Conseils pour des codes de conduite efficaces
- Exemples de programmes de formation en matière de genre pour la police des frontières du Kosovo
- Conseils pour de meilleurs taux de recrutement, de rétention et d'avancement de personnels féminins

Défis et opportunités postconflictuels

La réforme de la gestion des frontières au lendemain d'un conflit peut constituer un processus extrêmement sensible du fait des litiges frontaliers et du contrôle des frontières exercé par des groupes armés locaux. Dans de nombreux cas, les systèmes de gestion des frontières devront être totalement réinventés. La démilitarisation et le déminage des frontières, la prévention du trafic illicite d'armes et de personnes, ainsi que la protection des réfugiés et des personnes déplacées constituent quelques-unes des priorités de la réforme de la gestion des frontières.

Défis posés à l'intégration de la perspective du genre

- Les frontières demeurent des zones contestées et potentiellement hostiles après un conflit, un environnement souvent considéré «trop dangereux» pour des femmes.
- La violence sexiste à l'égard des femmes et des fillettes est omniprésente dans les environnements peu contrôlés, où règne une impunité quasi totale.
- Hausse des taux de traite des êtres humains.
- La priorité est souvent conférée à la réforme de la police en général, tandis que la réforme des polices spécialisées, dont les gardes-frontières, est sans cesse repoussée, et que les efforts initialement déployés pour intégrer des femmes dans les forces de sécurité perdent en intensité.

Opportunités d'intégration de la perspective du genre

- Il peut y avoir de la part de la communauté internationale, des organisations internationales et des gouvernements nouvellement mis en place une volonté politique plus ferme d'investir dans des processus de réforme.
- La création ou la réforme des systèmes de gestion des frontières permet de définir des cibles en matière de recrutement féminin et de prise en compte des sexospécificités dans les nouveaux protocoles et politiques, programmes opérationnels, campagnes de recrutement et formations.
- Il peut y avoir davantage de femmes disponibles pour un emploi dans les services des frontières – dont des femmes chefs de foyer et des femmes démobilisées dotées de compétences en leadership et en organisation.



Questions pour la gestion des frontières

L'un des meilleurs moyens pour identifier les points d'entrée, les points forts et les points faibles de la prise en compte des sexospécificités dans la gestion des frontières consiste à pratiquer un état des lieux. Ci-dessous figure une liste type de questions importantes en matière de genre à inclure dans tout processus d'examen, de suivi et d'évaluation de la gestion des frontières.

- Les personnels de gestion des frontières ont-ils reçu des informations précises et suivi une formation adéquate sur les sexospécificités?
- Les personnels des frontières sont-ils dûment préparés à protéger les droits et à satisfaire les besoins des victimes de la traite ou du trafic illicite des êtres humains?

- Des procédures opérationnelles standard ont-elles été définies pour l'orientation des victimes de la traite et du trafic illicite des êtres humains?
- Des politiques sexospécifiques sont-elles en place, notamment des codes de conduite et des politiques contre le harcèlement sexuel et la discrimination?
- Les personnels des frontières reflètent-ils la société en termes de sexe, d'origine ethnique, de religion, de langue, etc.?
- Des femmes et des hommes sont-ils employés à parts égales à tous les niveaux des institutions de gestion des frontières?
- Les acteurs clés des ministères et de la société civile, dont des organisations féminines, participent-ils à l'examen, à la planification, à la prise de décisions et aux processus d'examen et d'évaluation de la gestion des frontières?
- Les processus d'identification, d'interrogatoire et d'enquête ont-ils été examinés sous une perspective sexospécifique?
- Des registres centralisés pour la collecte et l'échange d'informations ont-ils été créés aux points-frontières? Toutes les données sont-elles ventilées par sexe, par âge et autres critères pertinents?

Complément d'information

Ressources

OIT – *Human Trafficking and Forced Labour Exploitation: A Self-Assessment Guide for Law Enforcement*, 2005.

OIM – «Migration et Genre», *Éléments essentiels de gestion des migrations*, 2007.

OIM – *Identification and Protection Schemes for Victims of Trafficking in Persons in Europe: Tools and Best Practices*, 2005.

OSCE – *National Referral Mechanisms: Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A Practical Handbook*, 2004.

UNODC – *Référentiel d'aide à la lutte contre la traite des personnes*, 2006.

OMS – *Ethical and Safety Recommendations for Interviewing Trafficked Women*, 2003.

Organisations

CLEEN Foundation – www.cleen.org

Coalition Against Trafficking in Women – www.catwinternational.org

Human Rights Watch – www.hrw.org

Organisation internationale pour les migrations – www.iom.int

No Border Network – www.noborder.org

OSCE – www.osce.org

UNIFEM – www.unifem.org

Boîte à outils «Place du genre dans la réforme du secteur de la sécurité»

1. Place du genre dans la réforme du secteur de la sécurité
 2. Place du genre dans la réforme de la police
 3. Place du genre dans la réforme de la défense
 4. Place du genre dans la réforme de la justice
 5. Place du genre dans la réforme pénale
 6. Place du genre dans la gestion des frontières
 7. Place du genre dans le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité
 8. Place du genre dans l'élaboration de politiques de sécurité nationale
 9. Place du genre dans le contrôle du secteur de la sécurité par la société civile
 10. Place du genre dans les sociétés militaires et de sécurité privées
 11. Place du genre dans l'examen, le suivi et l'évaluation de la Réforme du secteur de la sécurité
 12. Formation des personnels du secteur de la sécurité en matière de genre
- Annexe sur les lois et instruments internationaux et régionaux

Les Dossiers et les Notes pratiques correspondantes sont disponibles sur les sites Web suivants;
www.dcaf.ch, www.un-instraw.org et www.osce.org/odihr.

Cette Note pratique a été élaborée par Nadia Nieri, de l'UN-INSTRAW, sur la base du Dossier 6 conçu par Angela Mackay.

¹ Hills, A., *Towards a Rationality of Democratic Border Management, Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*. DCAF, Genève, 2006, p. 33.

² Adapté de : Zimmerman, C. et Watts, C., *WHO Ethical and Safety Recommendations for Interviewing Trafficked Women*. OMS, Genève, 2003.

³ Border Network for Human Rights, *US/Mexico Border Report to the United States Human Rights Committee Regarding the United States Compliance with the International Covenant on Civil and Political Rights*, juin 2006. <http://www.borderaction.org>