



**Pour une loi belge des
étrangers qui protège toutes
les femmes des violences
conjugales**

décembre 2019

CIRÉ

| | |
|--|-----------|
| Introduction | 3 |
| Contexte et chiffres | 4 |
| Chiffres | 4 |
| Les spécificités des femmes migrantes venues dans le cadre d'un regroupement familial et victimes de violences | 5 |
| Le cadre légal de protection des personnes migrantes venues par regroupement familial et victimes de violences conjugales | 6 |
| Le droit de séjour acquis par regroupement familial | 6 |
| Les clauses de protection de la loi du 15.12.1980 | 6 |
| Les principaux problèmes du cadre actuel et nos recommandations | 8 |
| La dépendance administrative inhérente à la situation de séjour sur base d'un regroupement familial | 8 |
| Les clauses de protection de la loi de 1980 ne protègent pas toutes les victimes | 8 |
| La nécessité d'activer très rapidement les clauses de protection et la marge d'appréciation laissée à l'Office des étrangers | 10 |
| L'impossibilité pour les femmes en séjour précaire ou sans papiers de déposer plainte pour violences | 11 |
| Le manque de places en centres d'hébergement | 12 |
| Le manque d'information des victimes et des accompagnants | 13 |
| Conclusion | 14 |

Écrit par Coralie Hublau - service études et politique

Éditrice responsable : Sotieta Ngo - tous droits réservés - CIRÉ asbl 2019 - cire.be

Introduction

Le CIRÉ a récemment été invité avec d'autres organisations, à faire part au GREVIO, organe d'expertise indépendant chargé de veiller à la mise en œuvre de 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, dite « Convention d'Istanbul », à partager ses constats et recommandations concernant la mise en œuvre par la Belgique des dispositions de la Convention relatives aux femmes migrantes. Cette rencontre fut organisée dans le cadre du premier tour d'évaluations depuis l'entrée en vigueur de la Convention en Belgique le 1er juillet 2016.

Cette rencontre avec le GREVIO fut l'occasion de revenir sur les écueils du cadre légal belge en la matière ainsi que sur les recommandations que nous formulons pour que celui-ci soit renforcé et permette, réellement, de protéger toutes les victimes de violences, quel que soit leur nationalité ou leur statut de séjour, conformément aux obligations qui incombent à la Belgique dans le cadre de la « Convention d'Istanbul ».

Après quelques éléments de contexte et quelques chiffres, la présente analyse reprend nos constats et recommandations et est l'occasion de revenir sur l'un des combats menés par le CIRÉ depuis plusieurs années, contre la double violence faite aux femmes migrantes venues en Belgique vivre en famille.

La loi belge définit les violences entre partenaires comme

« Les violences dans les relations intimes sont un ensemble de comportements, d'actes, d'attitudes, de l'un des partenaires ou ex-partenaires qui visent à contrôler et dominer l'autre. Elles comprennent les agressions, les menaces ou les contraintes verbales, physiques, sexuelles, économiques, répétées ou amenées à se répéter portant atteinte à l'intégrité de l'autre et même à son intégration socio-professionnelle. Ces violences affectent non seulement la victime, mais également les autres membres de la famille, parmi lesquels les enfants. Elles constituent une forme de violence intrafamiliale.

Il apparaît que dans la grande majorité, les auteurs de ces violences sont des hommes et les victimes, des femmes. Les violences dans les relations intimes sont la manifestation, dans la sphère privée, des relations de pouvoir inégal entre les femmes et les hommes encore à l'œuvre dans notre société. »

La violence au sein du couple, que l'on soit marié ou non, est un fait punissable par la loi. Différents instruments de lutte contre la violence conjugale ont été mis en place par les autorités belges depuis plusieurs années dans le cadre des plans d'action nationaux et de ceux des entités fédérées¹. Ces instruments ont vocation à s'appliquer à toute victime de violence, quelle que soit sa situation de séjour.

Le 14 mars 2016, après assentiment de toutes les entités fédérées concernées, la Belgique ratifiait 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, dite « Convention d'Istanbul ». Celle-ci est entrée en vigueur en Belgique le 1er juillet 2016. La Convention d'Istanbul comporte des dispositions qui concernent spécifiquement l'asile et la migration qui ont clairement des répercussions sur les droits d'asile et de séjour pour ce qui est du traitement de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique (articles 59, 60 et 61).

La violence conjugale ou intrafamiliale peut se produire dans n'importe quelle famille. Elle est indépendante de l'âge, de l'origine, de la culture ou de l'appartenance sociale des personnes. Les femmes et filles venues dans le cadre d'un regroupement familial en Belgique ne sont donc pas « plus » victimes de violences conjugales ou intrafamiliales que les autres mais la migration, à l'instar de la grossesse, est considérée comme une période « à risque » qui aura tendance à faire émerger ou intensifier les violences³.

CHIFFRES

Sur les violences conjugales en général

- **35 %** des femmes dans le monde ont subi des **violences physiques et/ou sexuelles** de la part d'un partenaire intime ou des violences sexuelles de la part d'une autre personne (sans compter le harcèlement sexuel) à un moment donné de leur vie
- dans les pays européens, **entre 1/5 et 1/4 de toutes les femmes** ont subi des violences physiques au moins une fois dans leur vie adulte, et plus d'une femme sur dix ont subi des violences sexuelles avec usage de la force⁴
- en Belgique, **1 femme sur 7** a été confrontée à au moins un **acte de violence** commis par son (ex-) partenaire au cours des 12 derniers mois⁵
- les **formes de violences les plus courantes** sont la violence verbale (41,5%), les intimidations (22%) et les coups (15%)
- les femmes victimes de violence ne portent **plainte** que dans une minorité des cas (13,9%).

1 La loi du 4 juillet 1989 réprimant le viol entre époux; La loi du 24 novembre 1997 visant à combattre les violences au sein du couple; La loi du 30 octobre 1998 introduisant dans le code pénal la violence psychologique et le harcèlement moral; L'article 327 du Code Pénal concernant les menaces d'attentat contre les personnes; La loi du 6 janvier 2003 permettant l'attribution du logement familial au conjoint victime; L'article 458 bis du Code pénal qui permet de rompre le secret professionnel en cas d'infraction sur des personnes vulnérables (par exemple, violences durant la grossesse) et en cas de violences conjugales en général (à partir du 1^{er} mars 2013); La loi du 15 mai 2012 relative à l'interdiction temporaire de résidence en cas de violence domestique (entrée en vigueur le 01/01/2013)

2 <https://www.planningsfps.be/nos-dossiers-thematiques/dossier-violences-conjugales/>

3 <https://www.planningsfps.be/victimes-de-violences-conjugales-vous-etes-arrive-e-en-belgique-et-vous-etes-dans-une-situation-de-regroupement-familial-que-faire/>

4 Selon une analyse du Conseil de l'Europe

5 Les expériences des femmes et des hommes en matière de violence psychologique, physique et sexuelle : https://igvm-iefh.belgium.be/fr/activites/violence/violence_entre_partenaires

Sur les violences conjugales dans le cadre du regroupement familial

- plus de la **moitié des premiers titres de séjour délivrés en 2017 pour des raisons liées à la famille** ont été délivrés à des femmes. Les femmes représentaient **79% des conjoints** et 49% des descendants nés à l'étranger⁶
- le second profil rencontré dans les maisons d'accueil d'urgence bruxelloises sont les femmes victimes de violences conjugales ou familiales⁷ : lors de leur admission 27% des femmes ont déclaré avoir vécu des problèmes de couple avec violences
- environ 60% des personnes hébergées dans les milieux d'accueil d'urgence et d'hébergement sont Européennes (dont 60 % de Belges) et un tiers des personnes hébergées sont originaires d'Afrique du Nord ou de l'Ouest principalement (dont 42% de personnes marocaines et 20% de personnes congolaises). Il s'agit pour la plupart de femmes arrivées par regroupement familial et qui ont quitté leur logement en raison de maltraitances, d'abus ou d'exploitation par un conjoint, un partenaire ou un autre membre de la famille
- en 2018, seules 58 demandes de maintien du droit de séjour pour motif de violences familiales auraient été introduites à l'Office des étrangers (parmi celles-ci : 14 décisions de maintien du droit de séjour ont été prises pour violences familiales reconnues, 9 décisions de maintien du droit de séjour ont été prises pour un autre motif alors que les violences familiales n'étaient pas reconnues, 1 décision de retrait de séjour a été prise)

Les spécificités des femmes migrantes venues dans le cadre d'un regroupement familial et victimes de violences

Les personnes victimes de conjugales ou intrafamiliales dont il est question sont, dans la plupart des cas, des femmes venues en Belgique dans le cadre d'une procédure de regroupement familial pour rejoindre leur mari ou partenaire. Mais il s'agit aussi parfois de jeunes filles ou de jeunes garçons venus rejoindre l'un de leurs parents par regroupement familial et qui connaissent des difficultés avec celui-ci et parfois de la violence.

Parmi les femmes que nous rencontrons, la plupart ont épousé leur conjoint dans leur pays d'origine parfois quelques mois, parfois plusieurs années auparavant. Certaines se sont mariées par amour, d'autres suite à un mariage arrangé, parfois d'un mariage forcé.

Certaines de ces femmes parlent le Français, ont eu au pays un parcours scolaire voire universitaire et parfois même une carrière. D'autres n'ont pas été scolarisées et ne parlent pas Français.

Lorsque nous rencontrons ces personnes dans le cadre de nos permanences sociojuridiques, certaines de ces femmes disposent d'un titre de séjour sur base du regroupement familial (une carte électronique F pour la plupart car elles sont épouses de Belges ou d'Européens), d'autres sont encore en cours de procédure et disposent d'un titre de séjour temporaire (une carte orange), d'autres, enfin, sont déjà en situation irrégulière soit parce que les conditions du regroupement familial n'étaient pas remplies (souvent faute de revenus suffisants du conjoint) soit parce que le conjoint qui les a fait venir n'est pas allé au bout des procédures, soit parce qu'ayant quitté le domicile conjugal pour se mettre à l'abri des violences, l'Office des étrangers leur a retiré leur titre de séjour.

Si ces femmes ne sont pas plus victimes de violences que les autres femmes en Belgique, elles rencontrent toutefois des difficultés spécifiques qui peuvent les rendre plus vulnérables aux violences et les empêcher d'accéder aux mesures de protection prévues par la loi.

Elles sont tout d'abord le plus souvent isolées, n'ayant pas nécessairement de famille ou de réseau social en Belgique. L'isolement fait également partie de la stratégie de domination de l'auteur des violences qui empêchera sa victime d'avoir des contacts avec sa famille, ses amis ou de faire des connaissances dans la nouvelle société d'accueil.

6 Myria, La migration en chiffres et en droits, rapport 2019, p.66 : https://www.myria.be/files/Myria_RAMIG-FR_2019-AS-gecomprimeerd.pdf

7 Selon l'étude réalisée par la Strada : Femmes en rue, dans les services d'hébergement d'urgence et les maisons d'accueil bruxelloises, état de automne 2014: https://www.lastrada.brussels/portail/images/Strada_rapport_femme_2016_FR_VF.pdf

Le cadre légal de protection des personnes migrantes venues par regroupement familial et victimes de violences conjugales

Ces personnes se trouvent également la plupart du temps dans une situation de dépendance vis-à-vis de l'auteur des violences. Cette dépendance est souvent financière, alimentaire, linguistique ...et elle est toujours administrative. La dépendance est en effet inhérente à la procédure de regroupement familial puisque les personnes qui arrivent en Belgique par regroupement familial disposent pendant 5 ans d'un titre de séjour qui dépend de la vie commune avec leur conjoint ou partenaire.

Ces femmes ont souvent peur aussi de s'adresser aux autorités pour porter plainte par méconnaissance des types d'aides qui peuvent leur être apportées ou parce que le rapport à la police ou aux autorités nationales en général n'est pas le même dans leur pays d'origine ou encore par peur des représailles de l'auteur des violences.

Elles sont également parfois bloquées dans leurs démarches ou leur volonté de s'en sortir à la fois en raison du conflit de loyauté qui s'opère à l'égard de l'auteur des violences (leur mari ou leur père) et/ou par un sentiment d'échec personnel lorsque ça ne va pas dans leur couple ou dans leur famille. Même lorsqu'elles sont victimes de violences, quitter son conjoint, partir de la maison signifie pour beaucoup être responsable de la rupture au sein de la famille, d'être responsable de l'échec du projet « familial » de ce mariage et de l'installation en Europe.

Enfin, ces femmes sont également victimes de la représentation négative au sein de notre société de la personne migrante, venue par regroupement familial et du climat de suspicion lié aux politiques de lutte contre les mariages de complaisance.

Outre la difficulté pour toute victime de violence conjugale à sortir du cycle de la violence⁸, tous ces éléments réunis rendent encore plus difficile pour les femmes migrantes le départ du foyer violent. Ce n'est donc pas la seule crainte de perdre son titre de séjour qui empêche une femme de quitter son conjoint violent.

LE DROIT DE SÉJOUR ACQUIS PAR REGROUPEMENT FAMILIAL

Les dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers prévoient que les conditions relatives au regroupement familial, notamment la condition de cohabitation, doivent être remplies pendant une période de 5 ans, que le conjoint étranger soit l'époux ou l'épouse d'un Belge, d'un citoyen européen ou d'une personne étrangère autorisée au séjour pour un séjour limité ou illimité

La personne qui rejoint son conjoint a donc, pendant 5 ans, un droit de séjour dépendant de la relation (et de la cohabitation) avec son conjoint. S'il n'y a plus de vie commune, l'Office des étrangers peut décider de retirer le droit de séjour de la personne venue par regroupement familial. Celle-ci n'obtiendra en effet de séjour autonome qu'à l'issue de la période de contrôle de 5 ans. Il existe toutefois des exceptions à ce principe et notamment lorsque survient une situation de violences conjugales ou intrafamiliales.

LES CLAUSES DE PROTECTION DE LA LOI DU 15.12.1980

Le législateur a prévu dans la loi du 15 décembre 1980 des clauses de protection pour les victimes de violences conjugales (article 11 § 2, alinéa 4 pour les époux/épouses d'un étranger autorisé au séjour et articles 42 quater §4, 4° pour les époux/épouses d'un Belge ou d'un citoyen européen) qui permettent aux personnes migrantes venues par regroupement familial et qui sont victimes de violences conjugales et/ou intrafamiliales de demander le maintien de leur titre de séjour.

⁸ <https://www.besafe.be/fr/themes-de-securite/violence/violence-entre-partenaires>

En cas de séparation du couple endéans les 5 ans, les clauses de protection permettent le maintien du droit de séjour des personnes victimes de violences conjugales qui prouvent :

Pour les conjoints étrangers de Belges ou d'Européens (art 42 quater § 4, 4°) :

- que « *des situations particulièrement difficiles* » exigent le maintien du droit de séjour, comme par exemple les « *violences dans la famille* »,
- OU qu'elles ont été victime « *de faits de violence visés aux articles 375, 398 à 400, 402, 403 ou 405 du Code pénal* » (viol, tentative d'homicide et lésions corporelles),
- ET qu'elles sont travailleurs salariés ou non salariés en Belgique ou qu'elles disposent de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale,
- ET qu'elles disposent d'une assurance maladie.

Pour les conjoints étrangers de ressortissants non UE en séjour illimité (art 11 § 2, alinéa 4) également appliqué aux conjoints d'étrangers en séjour limité :

- qu'elles ont été victimes « *d'un fait visé aux articles 375, 398 à 400, 402, 403 ou 405 du Code pénal* » (viol, tentative d'homicide et lésions corporelles),
- OU de « *violences dans leur famille* »

La loi du 15 décembre 1980 prévoit ainsi une différence de traitement entre les personnes étrangères mariées à un citoyen de l'Union européenne ou à un Belge et les personnes étrangères mariées à un ressortissant de pays tiers dans les situations de cessation de vie commune suite à des violences familiales. Dans le premier cas, sur base de l'article 42quater, §4, 4°, la personne doit démontrer qu'elle dispose d'un revenu suffisant pour maintenir son séjour. Dans le second cas, l'article 11,§2 ne prévoit pas cette condition pour le maintien du séjour en cas de violences dans la famille.

Toutefois, en février dernier, la Cour constitutionnelle a eu à se prononcer sur la question de la différence de traitement de ces victimes suite à une question préjudicielle posée par le Conseil d'État le 11 mai 2017⁹. Dans son arrêt du 7 février 2019¹⁰, la Cour constitutionnelle a estimé que « *ni les objectifs poursuivis par le législateur à travers la loi du 8 juillet 2011, ni les motifs invoqués par le Conseil des Ministres ne peuvent justifier que les deux catégories d'étrangers comparés, qui se trouvent dans les mêmes situations particulièrement difficiles et nécessitent pour cette raison une protection particulière, soient traités différemment* ».

La Cour en a ainsi conclu que l'article 42quater, §4, 4° de la loi du 15/12/1980 violait les articles 10 et 11 de la Constitution.

Suite à cet arrêt, l'Office des étrangers a décidé, de ne plus exiger de la victime de violences familiales, qui est membre de famille d'un citoyen de l'Union européenne ou d'un Belge, la preuve qu'il dispose d'un revenu suffisant ou d'un travail ainsi que d'une assurance maladie.

9 Le 11 mai 2017, le Conseil d'État posait la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle : « *L'article 42 quater de la loi du 15 décembre 1980 ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que le Ministre ou son délégué peut, dans les 5 années qui suivent la reconnaissance du droit de séjour, mettre fin à ce droit de séjour pour un étranger non européen, divorcé d'un belge et victime dans le cadre du mariage de faits de violence conjugale, si cet étranger n'apporte pas la preuve qu'il travaille ou qu'il dispose de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assurances sociales du Royaume et d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques en Belgique, alors que dans les mêmes circonstances de violence conjugale, il n'est pas permis au Ministre ou à son délégué de mettre fin au séjour de l'étranger non-européen divorcé d'un autre étranger non-européen admis au séjour illimité, même si celui-ci n'a pas de travail ou ne dispose pas de revenus suffisants et d'une assurance maladie* ».

10 Arrêt de la Cour constitutionnelle du 7 février 2019, n° 17/2019 : <https://www.const-court.be/public/f/2019/2019-017f.pdf>

Les principaux problèmes du cadre actuel et nos recommandations

Si elles ont le mérite d'exister, dans la pratique malheureusement les deux clauses de protection de la loi de 1980 ne sont souvent pas effectives pour différentes raisons abordées ci-après.

LA DÉPENDANCE ADMINISTRATIVE INHÉRENTE À LA SITUATION DE SÉJOUR SUR BASE D'UN REGROUPEMENT FAMILIAL

Le séjour conditionnel de 5 ans crée une dépendance administrative entre conjoints qui est propice à la violence conjugale et qui constitue souvent une arme supplémentaire pour les auteurs de violence, la personne venue par regroupement familial étant placée dans une situation de totale vulnérabilité.



Recommandation : un séjour autonome pour éviter la « double violence ». Il conviendrait que le titre de séjour accordé sur base d'un regroupement familial (qu'il y ait ou non séparation du couple dans les années suivantes) soit dès le départ un titre de séjour autonome. Et il est au minimum indispensable de maintenir (pour les personnes ayant déjà une carte de séjour) ou d'octroyer (pour celles qui étaient encore en procédure) un séjour autonome (non dépendant du conjoint) à l'époux victime de violences conjugales ou intrafamiliales le plus tôt possible, quelle que soit la durée du mariage ou de la relation. L'article 59§1er de la Convention d'Istanbul est clair à cet égard et impose ainsi aux États de prendre « *les mesures législatives ou autres nécessaires pour garantir que les victimes dont le statut de résident dépend de leur conjoint ou leur partenaire se voient accorder, sur demande, dans l'éventualité de la dissolution du mariage ou de la relation, en cas de situation particulièrement difficile, un permis de résidence autonome, indépendamment de la durée du mariage ou de la relation* ». Ce titre de séjour indépendant doit pouvoir être obtenu quel que soit la catégorie de regroupement familial visé et à n'importe quel stade de la procédure, la Convention ne posant pas de limite à ces niveaux.

LES CLAUSES DE PROTECTION DE LA LOI DE 1980 NE PROTÈGENT PAS TOUTES LES VICTIMES

Ces clauses de protection ne protègent pas toutes les victimes. Seules les personnes venues dans le cadre d'un regroupement familial et qui disposent déjà de leur titre de séjour électronique (cartes A ou F) peuvent utiliser ce dispositif de protection. Ainsi ne peuvent pas les invoquer :

- les personnes dont la demande de regroupement familial n'a pas (encore) été introduite (par exemple les personnes venues avec un visa en vue de mariage ou de cohabitation légale)
- les personnes dont la demande est encore en cours de traitement auprès de l'OE et qui disposent d'une annexe ou d'une attestation d'immatriculation
- les personnes ayant rejoint une personne en séjour limité sur base de l'article 10 bis (par exemple l'épouse arrivée dans le cadre d'un regroupement familial avec un ressortissant de pays tiers titulaire d'un droit de séjour limité sur base du travail)
- les personnes sans titre de séjour

Or, dans bien des cas, les personnes ne sont pas responsables du long délai de traitement relatif à leur demande et les violences conjugales peuvent apparaître très tôt après l'arrivée sur le territoire. Il arrive également régulièrement que des personnes mariées arrivent en Belgique pour vivre avec leur conjoint sans qu'aucune démarche ne soit entreprise pour les mettre en ordre de séjour. Ces situations font partie du processus de violence de certains auteurs et visent à accroître leur domination sur leur victime. Dans les pires cas, nous rencontrons également des situations où les victimes, à peine arrivées en Belgique, sont séquestrées, enfermées, isolées, se voient confisquer leurs documents d'identité et de séjour ou ne sont même jamais inscrites auprès de la commune et où la dépendance administrative à l'égard du conjoint est totale.



Recommandation : la protection de toutes victimes quel que soit leur statut de séjour.

Les victimes qui n'ont pas encore obtenu leur carte de séjour sur base du regroupement familial et qui ont été contraintes de quitter leur partenaire avant la délivrance de la carte ainsi que les personnes venues par regroupement familial dans le cadre de l'article 10 bis doivent également être protégées par les clauses de protection prévues aux articles 42 quater §4, 4° et 11§2 de la loi du 15 décembre 1980.

Dans la même idée, les femmes sans papiers doivent également pouvoir être protégées des violences. Il convient dès lors de considérer les violences conjugales ou intrafamiliales comme des « circonstances exceptionnelles » dans le cadre de l'application de l'article 9 bis de la loi du 15.12.1980.

LA NÉCESSITÉ D'ACTIVER TRÈS RAPIDEMENT LES CLAUSES DE PROTECTION ET LA MARGE D'APPRÉCIATION LAISSÉE À L'OFFICE DES ÉTRANGERS

Ces clauses doivent être activées le plus rapidement possible, dès le départ du domicile conjugal.

« Activer » ces clauses signifie signaler la situation de violences à l'Office des étrangers et lui envoyer des preuves de cette violence et dans certains cas des preuves de revenus. Il faut savoir qu'un retrait de séjour peut intervenir très rapidement et donc avant que les preuves de violences et de revenus n'aient pu être apportées.

Prévenir rapidement l'Office des étrangers de la situation est une difficulté majeure dans l'application de ces clauses car lorsqu'une personne est victime de violences et qu'elle parvient à trouver le courage de quitter l'auteur des violences, sa première préoccupation sera de trouver un refuge, des ressources, un logement et de s'éloigner du foyer violent.

Il faut également avoir à l'esprit que lorsqu'une victime parvient à quitter le domicile violent, il existe différents moments « à risque » de transmission d'une information partielle à l'Office des étrangers concernant leur situation : le changement d'adresse (de la victime qui a trouvé refuge quelque part ou de l'auteur des violences), la visite de l'agent de quartier, la dénonciation de l'abandon de domicile par le conjoint ou partenaire violent. Il arrive donc, dans une série de situations, que l'Office des étrangers est averti que du fait que les conjoints ou partenaires ne vivent plus ensemble, sans qu'il soit informé des motifs de la séparation et qu'il décide de prendre une décision de retrait du séjour.

Si un « droit d'être entendu » a été introduit dans la loi du 15 décembre 1980 depuis 2017 qui impose à l'Office des étrangers, dans le cadre de toute décision de retrait de séjour, de donner la possibilité aux personnes concernées de faire valoir leurs arguments en faveur du maintien de leur droit de séjour, la situation est loin d'être évidente pour les personnes victimes de violences ayant quitté le domicile conjugal et qui, bien souvent, se retrouvent dans une situation d'hébergement précaire, non officialisée, risquant dès lors de ne jamais recevoir le courrier l'invitant à se faire entendre. D'autant que le délai laissé aux personnes pour faire valoir par écrit « des éléments pertinents de nature à empêcher ou influencer la décision » est de 15 jours.



Recommandation : Un cadre clair d'application des clauses de protection. Le pouvoir d'appréciation de l'Office des étrangers quant à l'application des clauses de protection doit être balisé. Un cadre clair est nécessaire pour éviter des différences de traitement quant à la prise en compte des preuves de violence, quant au délai laissé pour apporter ces preuves, par exemple. La Convention d'Istanbul prévoit d'ailleurs que les États doivent déterminer le type de documents de nature à prouver les violences. Il pourrait par exemple être prévu qu'une série d'actes ou de documents lient l'Office des étrangers dans sa décision de maintenir le séjour en cas de violences (mesures de protection de la victime prises par le juge de paix dans le cadre des procédures de séparation, mesures prises par la police, transmission du dossier de violence au Parquet, ...). Un délai suffisant doit également être accordé aux victimes pour apporter les preuves de violence. Lorsque les victimes prennent la difficile décision de quitter le domicile conjugal, leur priorité est généralement de se mettre à l'abri, de trouver un refuge, un accompagnement. Toutes ces démarches peuvent prendre du temps.

L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 7 février 2019 a mis en lumière la différence de traitement existant entre les victimes de violences ayant rejoint un Belge et celles ayant rejoint un étranger en séjour limité ou illimité en Belgique. Il serait souhaitable que le législateur profite de cette occasion, non pour appliquer une condition de ressources similaire aux membres de famille, victimes de violence, de ressortissants de pays tiers, mais pour remodeler significativement le système de protection pour que toutes les victimes, quelle que soit la situation administrative du regroupant soient protégées.



Recommandation : Un recours de plein contentieux auprès du Conseil du contentieux des étrangers (CCE). A l'heure actuelle, le recours possible contre un retrait de séjour accordé sur base du regroupement familial est un recours de légalité. Cela implique que si l'Office des étrangers n'a pas pu avoir connaissance de la situation de violences et des preuves de celles-ci suffisamment tôt avant la prise de décision, les preuves de violences ne peuvent être examinées par le Conseil du contentieux des étrangers. Un recours de plein contentieux auprès du CCE permettrait de garantir une protection même dans les situations où les preuves de violences et de revenus n'auraient pas pu être produites à temps avant le retrait du titre de séjour par l'OE.

L'IMPOSSIBILITÉ POUR LES FEMMES EN SÉJOUR PRÉCAIRE OU SANS PAPIERS DE DÉPOSER PLAINTE POUR VIOLENCES

La difficulté majeure que rencontrent les personnes sans papiers lorsqu'elles souhaitent déposer plainte est liée à la suite de la procédure puisque les services de police doivent, après l'enregistrement de la plainte, accomplir leur mission de police administrative. Dans ce cadre, la police doit vérifier l'identité des personnes qui déposent plainte et donc leur situation de séjour en Belgique. Si la personne ne dispose pas d'un titre de séjour valable, le policier devra alors prendre contact avec l'Office des étrangers qui décidera, en fonction de différents éléments (le nombre d'ordre de quitter le territoire à son actif, sa nationalité et la facilité/difficulté à l'éloigner, son casier judiciaire, l'existence ou non d'une procédure en cours, s'il y a des places en centre fermé...) si la personne doit être arrêtée et placée en détention en centre fermé en vue de son éloignement du territoire. Le dépôt de plainte par une personne sans papiers représente donc un risque pour cette personne.



Recommandation : une procédure de plainte encadrée qui permette à toute victimes quelle que soit sa situation de séjour même irrégulière de déposer et de faire acter une plainte auprès des services de police

LE MANQUE DE PLACES EN CENTRES D'HÉBERGEMENT

La question des possibilités d'hébergement sécurisé est déterminante et encore plus pour les femmes migrantes car celles-ci n'ont souvent pas ou peu de réseau familial ou amical en Belgique.

Tant que ces femmes n'ont pas la garantie de trouver un lieu sûr où être protégées parfois avec leurs enfants, elles ne prendront pas le risque de partir. Or, il est parfois extrêmement compliqué pour les femmes migrantes de trouver un lieu d'hébergement en raison du manque de places dans le dispositif mais également en raison du fait qu'elles n'ont parfois qu'un séjour précaire (n'ayant pas encore obtenu leur carte de séjour sur base du RF, ayant perdu leur carte de séjour ou en passe de la perdre suite à la fuite du domicile conjugal) et ne disposant pas des revenus nécessaires pour financer leur place, ce qui entraîne parfois l'obligation pour les victimes de devoir « choisir » entre rester au sein du foyer violent ou vivre dans la rue.

De plus, à l'heure actuelle, de nombreuses femmes venues dans le cadre du regroupement familial et victimes de violences se retrouvent sans papiers. Elles n'ont alors accès qu'aux dispositifs d'accueil d'urgence (type SAMU social) ou à la solidarité citoyenne (type Sister house de la plateforme citoyenne). Nous rencontrons également des situations où les personnes ont été hébergées pendant plusieurs mois dans le cadre de la procédure de traite d'êtres humains (qui permet aux victimes qui collaborent avec les autorités de police et de justice de disposer d'un titre de séjour temporaire et d'un hébergement dans l'un des centres belges agréés, type PAG-Asa) et qui, lorsque la procédure de traite n'aboutit pas, se retrouvent à la rue, alors qu'elles ont subi des violences conjugales ou intrafamiliales.



Recommandation : Financer davantage d'hébergements et en rendre accessibles aux femmes victimes de violences en séjour précaire et sans papiers. Davantage de places doivent être financées, en particulier dans les grandes villes, pour accueillir de manière sécurisée les victimes de violences conjugales ou intrafamiliales et ce quelles que soient leurs possibilités ou non de financer ces places de manière autonome.

Ce n'est généralement que lorsqu'elles sont parvenues à trouver un lieu sûr d'hébergement (et les lieux d'hébergement spécialisés pour les victimes de violences sont particulièrement saturés à Bruxelles et dans les grandes villes) qu'elles pourront porter plainte puisque la procédure de dépôt de plainte implique que l'auteur des violences soit également entendu dans les jours qui suivent le dépôt de plainte par la victime.

LE MANQUE D'INFORMATION DES VICTIMES ET DES ACCOMPAGNANTS

Nous constatons encore trop souvent sur le terrain un manque d'information des victimes qui ne sont pas informées du fait qu'elles ont le droit de demander le maintien de leur séjour en Belgique. Certaines l'apprennent trop tard que pour pouvoir réagir avant le retrait. Beaucoup ont peur également, vu la précarité de leur séjour et la dépendance administrative vis-à-vis du conjoint de quitter le domicile conjugal et de s'adresser aux services de police pour porter plainte.

Nous relevons encore régulièrement également un manque d'information des acteurs qui sont informés de la violence subie et qui, soit ignorent les conséquences de l'« abandon de domicile » sur le séjour et qu'il faut avertir l'OE, soit craignent d'accélérer le retrait de séjour en prévenant l'administration de cette situation. Ces acteurs (qu'il s'agisse des services sociaux, des centres d'hébergement, des plannings familiaux, des avocats mais aussi des acteurs « publics » comme les communes, les services de police, les bureaux d'aide aux victimes et le monde judiciaire) sont souvent peu conscients ou mal informés du rôle qu'ils peuvent jouer et des démarches à mener pour aider ces personnes à se mettre à l'abri et à conserver leur titre de séjour.



Recommandation : une meilleure formation et information des acteurs de terrain et un renforcement de la collaboration entre les services concernés. Il est indispensable de renforcer la sécurité juridique via un travail de sensibilisation et d'information des victimes elles-mêmes et des acteurs concernés (police, monde judiciaire, acteurs communaux, acteurs d'intégration, services médicaux, ...). Ce travail doit être mené par les autorités publiques et ne reposer uniquement sur la société civile.

Il est indispensable également de renforcer la collaboration entre tous les acteurs de terrain impliqués dans la lutte contre les violences domestiques (communes, services de police et judiciaires, bureaux d'aide aux victimes, parquets, ...). Ainsi, la circulaire COL 4/2006 (circulaire commune du Ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux relative à la politique criminelle en matière de violence dans le couple) a été révisée en octobre 2015 et prévoit notamment diverses mesures à prendre à l'égard des victimes. Elle prévoit notamment que lorsque les services de police prennent connaissance de faits de violence au sein de familles où la victime vit en Belgique dans le cadre du regroupement familial, ils informent les autorités administratives concernées et notamment l'Office des étrangers afin que l'administration puisse prendre les mesures de protection prévues par la loi du 15 décembre 1980.

Conclusion

Si les clauses de protection de la loi du 15 décembre 1980 permettant aux victimes de violences conjugales ou intrafamiliales de demander le maintien de leur titre de séjour après séparation du partenaire violent ont le mérite d'exister, elles sont encore trop souvent ignorées des personnes concernées et des accompagnants. Le cadre de protection qu'elles offrent ne permettent pas de protéger toutes les victimes.

L'accès au maintien du titre de séjour ou l'obtention de celui-ci doit être garanti à toutes car c'est de ce titre de séjour que dépendra l'accès à l'hébergement, à l'accompagnement et à la justice donc à la protection mais également à la reconstruction.

Si les mesures de prévention que sont l'information et la sensibilisation ainsi que le renforcement de l'accueil d'urgence et des hébergements spécialisés sont essentiels, et les gouvernements régionaux semblent s'être engagés en ce sens, il devient aujourd'hui urgent, au regard des engagements pris par la Belgique de mettre la loi du 15 décembre 1980 en conformité avec ceux-ci.

Ces recommandations ont été transmises aux acteurs politiques et seront encore prochainement transmis au Parlement dans le cadre de l'examen d'une proposition de loi à l'examen.

Les différences de traitement dans la lutte contre les violences faites aux femmes selon la nationalité ou la situation administrative des personnes ne sont pas acceptables dans un État de droit. Le besoin de protection des personnes migrantes victimes de violences conjugales doit passer avant leur statut de migrantes.

La loi belge des étrangers doit participer à la protection et non à la domination des femmes migrantes victimes de violences conjugales.

Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 28 organisations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.

CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80-82 | B-1050 Bruxelles

t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33

| www.CIRÉ.be

 Votre soutien compte ! Faites un don

IBAN : BE91 7865 8774 1976 - BIC : GKCCBEBB

Les organisations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour le droit des étrangers (ADDE)
- BePax
- Cap migrants
- Caritas international
- Centre d'éducation populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Centre des Immigrés Namur-Luxembourg (CINL)
- Convivium
- Croix-Rouge francophone de Belgique (département accueil des demandeurs d'asile)
- CSC Bruxelles-Hal-Vilvorde
- CSC Nationale
- Équipes populaires
- FGTB Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit refugee service – Belgium (JRS)
- Médecins du Monde
- Mentor-escale
- Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
- Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
- L'Olivier 1996
- Le monde des possibles
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)
- Union des Progressistes Juifs de Belgique (UPJB)