



# Lutte contre les violences faites aux femmes migrantes

Où en est la Belgique ?

juillet 2022

 CIRÉ

<b>Introduction</b>	<b>3</b>
<b>La Convention d'Istanbul et le rapport du GREVIO</b>	<b>3</b>
<b>Concernant les femmes venues dans le cadre d'un regroupement familial</b>	<b>4</b>
Que dit la Convention d'Istanbul ?	4
Que dit la loi belge?	4
<b>Concernant les femmes réfugiées</b>	<b>5</b>
Que dit la Convention d'Istanbul ?	5
Que dit la loi belge?	5
<b>Concernant les femmes sans papiers</b>	<b>6</b>
Que dit la Convention d'Istanbul ?	6
Que dit la loi belge?	6
<b>Conclusion</b>	<b>7</b>

Écrit par Coralie Hublau

Éditrice responsable : Sotieta Ngo - tous droits réservés - CIRÉ asbl 2022 - cire.be

## Introduction

Depuis le mois de mars 2021, le CIRÉ diffuse régulièrement auprès du grand public ses recommandations aux autorités belges en charge de l'asile, de la migration mais également de l'égalité des genres. L'objectif est que celles-ci mettent en œuvre les engagements pris par la Belgique à l'égard des femmes migrantes dans le cadre de la Convention d'Istanbul et qu'elles protègent, réellement, toutes les victimes de violences de genre. La présente analyse fait le point sur le cadre de protection actuel en Belgique et pointe plus particulièrement la situation des femmes venues en regroupement familial, celles des femmes réfugiées, et celle des femmes sans papiers. Pour chacune de ces situations, nous rappelons ce que prévoit la Convention d'Istanbul, les problèmes qui subsistent en pratique et les recommandations que nous formulons.

## La Convention d'Istanbul et le rapport du GREVIO

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 » a été ratifiée par 36 pays et est le premier instrument juridique européen contraignant en matière de lutte contre la violence à l'égard des femmes<sup>1</sup>. En ce qui concerne les femmes migrantes, ce texte prévoit qu'une attention spécifique soit accordée aux catégories de femmes particulièrement vulnérables à la violence sexiste, comme les femmes dont le séjour est conditionné à la vie commune avec un conjoint ou partenaire dans le cadre d'un regroupement familial, et les femmes demandeuses d'asile. La Convention d'Istanbul comporte ainsi des dispositions spécifiques en matière d'asile et de migration.

La Belgique a ratifié cette convention le 14 mars 2016. Par cette ratification, ce sont toutes les entités du pays qui se sont engagées au niveau international à protéger les femmes contre toutes les formes de violence, mais aussi à prévenir, à poursuivre et à éliminer la violence à l'égard de toutes les femmes, quels que soit leur nationalité ou leur statut de séjour, qu'elles soient venues dans le cadre d'un regroupement familial, qu'elles soient demandeuses d'asile, réfugiées ou sans papiers.

En septembre 2020, la Belgique a fait l'objet d'une première évaluation par le GREVIO<sup>2</sup>, organe d'expertise indépendant mis en place par la Convention, qui a remis son rapport d'évaluation à la Belgique en septembre 2020. Ce rapport évalue la conformité de la législation, mais aussi de la pratique belge dans les différents domaines couverts par la Convention. Il pointe également les domaines prioritaires dans lesquels les autorités belges doivent prendre des mesures pour se conformer pleinement aux dispositions de la convention.

Si le rapport du GREVIO a salué l'élaboration de plans d'action nationaux de lutte contre les violences de genre en Belgique, il souligne que la violence à l'égard des femmes, fondée sur le genre, est relativement invisible dans les politiques belges et que, dans le domaine de l'asile et de la migration, il est nécessaire de :

- revoir en profondeur la loi sur le séjour des étrangers afin qu'un statut de séjour autonome soit

1 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 : [Accueil \(coe.int\)](https://www.coe.int/fr/Treaties/Convention-on-prevention-and-combating-violence-against-women-and-domestic-violence)

2 Rapport d'évaluation (de référence) du GREVIO sur les mesures d'ordre législatif et autres donnant effet aux dispositions 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 (Convention d'Istanbul) du 21 septembre 2020 : [Belgique \(coe.int\)](https://www.coe.int/fr/Treaties/Convention-on-prevention-and-combating-violence-against-women-and-domestic-violence)

garanti à toutes les victimes de violences, quelle que soit leur situation de séjour ;

- répondre au problème de pénurie de places dans les centres d'accueil et identifier et soutenir les femmes demandeuses d'asile en situation de vulnérabilité en raison de violences ;
- produire et mettre en œuvre des lignes directrices, des protocoles et des formations centralisés et sensibles au genre pour tous les centres d'accueil ;
- appliquer une approche sensible au genre à tous les motifs de persécution invoqués dans le cadre d'une demande d'asile ;
- garantir la prise en compte des violences pour les femmes vulnérables auxquelles s'appliquent la procédure de placement à la frontière et la procédure accélérée.

La Belgique doit maintenant mettre en œuvre ces recommandations et remettre au GREVIO son prochain rapport étatique pour décembre 2023<sup>3</sup>.

## Concernant les femmes venues dans le cadre d'un regroupement familial

En Belgique, de nombreuses femmes et filles arrivent chaque année par regroupement familial pour rejoindre un conjoint ou un parent. Pendant les 5 premières années, leur carte de séjour dépend de la vie commune avec celui ou celle qu'elles sont venues rejoindre. Alors, lorsque cette personne est violente, la carte de séjour devient une arme.

### QUE DIT LA CONVENTION D'ISTANBUL ?

La Convention d'Istanbul impose aux États de permettre aux victimes de violences dont le statut de séjour dépend de leur conjoint ou partenaire de demander un titre de séjour autonome et d'être protégées d'une expulsion en cas de séparation et ce, quelle que soit la durée de la relation (article 59).

### QUE DIT LA LOI BELGE ?

La loi belge sur le regroupement familial permet aux victimes de violences qui quittent le domicile conjugal ou familial de demander le maintien de leur séjour en Belgique à l'Office des étrangers-OE (articles 42 quater §4,4° et 11 §2 alinéa 4 de la loi du 15.12.1980). Mais le dispositif de protection existant varie selon le statut administratif de la victime et selon la nationalité et le statut de la personne rejointe. Aujourd'hui, la Belgique doit mieux faire, car ce dispositif comporte trop de limites et ne protège pas toutes les victimes.

Dans son rapport de décembre 2020, le GREVIO épingle le fait que la législation belge est « extrêmement complexe et fragmentée » et invite les autorités à entreprendre « une révision en profondeur de ses lois et politiques en matière d'immigration afin de les aligner sur les obligations prévues à l'article 59 de la Convention d'Istanbul ».

Plusieurs dysfonctionnements peuvent en effet être pointés dans la législation belge actuelle. Tout d'abord, la loi belge ne protège pas toutes les victimes. Seules les femmes venues dans le cadre d'un regroupement familial et qui disposent déjà de leur carte de séjour électronique (cartes A ou F) peuvent être protégées.

→ La Belgique doit protéger toutes les victimes de violences, quels que soient leur nationalité ou leur statut de séjour (par exemple, celles dont la demande de regroupement familial n'a pas (encore) été introduite, celles dont la demande est encore en cours de traitement, celles qui ont rejoint un partenaire en séjour limité, celles qui n'ont plus de titre de séjour...).

<sup>3</sup> Voir le calendrier provisoire de la première période d'évaluation du GREVIO : [Timetable baseline evaluation procedure \(coe.int\)](#)

Ensuite, la loi belge prévoit toujours (malgré un arrêt de la Cour constitutionnelle de février 2019) que les victimes de violences doivent justifier de revenus pour garder leur séjour en Belgique.

→ La Belgique doit supprimer la condition de revenus suffisants du cadre de protection prévu par la loi, quels que soient la nationalité ou le statut de séjour des victimes.

Ensuite, seules des preuves écrites de violences sont examinées par l'OE, qui dispose d'une trop large marge d'appréciation en la matière. Le délai laissé aux victimes pour envoyer les preuves des violences subies est beaucoup trop court (1-3 mois).

→ La Belgique doit inscrire un cadre clair dans la loi sur le séjour pour éviter des différences de traitement quant à la prise en compte des « preuves » de violence. Un délai suffisant doit être accordé aux victimes pour réunir les preuves demandées, ou être entendues.

En outre, le recours existant auprès du Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE) est seulement un recours de légalité. Ce qui signifie que si les preuves de violences n'ont pas été envoyées à temps à l'OE et que cette administration prend une décision de retrait ou de refus de maintien de séjour, il n'est plus possible de transmettre ces éléments de preuves au stade du recours au CCE.

→ La Belgique doit prévoir un recours de plein contentieux auprès du CCE permettant de garantir une protection, même dans les situations où les preuves de violences n'auraient pas pu être produites à temps avant le retrait du titre de séjour par l'OE.

Enfin, l'absence de places d'hébergement pour les femmes migrantes en séjour précaire et/ou sans revenus est toujours problématique.

→ La Belgique doit garantir à toutes les victimes, même en séjour précaire et sans revenus, un lieu sûr d'hébergement pour se mettre à l'abri des violences.

## Concernant les femmes réfugiées

Chaque année, de nombreuses femmes et filles fuient leur pays d'origine et arrivent en Belgique pour y demander une protection internationale en raison de violences de genre qu'elles ont subies, ou qu'elles craignent de subir : mutilations génitales, mariage forcé, exploitation sexuelle, crimes d'honneur, stérilisation forcée, violences conjugales, sexuelles ou sexistes... Certaines d'entre elles sont également victimes de violences durant leur trajet. Une fois en Belgique, le parcours d'obtention d'un statut de protection peut être encore long et semé d'obstacles.

### QUE DIT LA CONVENTION D'ISTANBUL ?

La Convention d'Istanbul impose aux États de reconnaître que la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre est une persécution au sens de la Convention de Genève de 1951, leur permettant d'obtenir un statut de réfugiée. La procédure d'asile et d'accueil doit donc tenir compte du genre (article 60). Les États doivent également respecter le principe de non-refoulement : aucune femme victime de violence ne peut être renvoyée dans un pays où sa vie pourrait être en danger, ou où elle risquerait de subir des traitements inhumains et dégradants (article 61).

### QUE DIT LA LOI BELGE ?

La loi et la jurisprudence belges reconnaissent la persécution de genre en se basant sur le motif de « l'appartenance à un certain groupe social » de la Convention de Genève. Une femme ou une fille peut ainsi être reconnue « réfugiée » notamment sur base de ce motif. La loi précise que les « actes de persécution » peuvent être des violences physiques ou mentales, y compris les violences sexuelles, et des actes dirigés contre des personnes en raison de leur sexe.

Malgré qu'il existe une « cellule genre » au sein du CGRA, en charge de l'examen des demandes d'asile, et que la procédure peut être aménagée en fonction des besoins de la personne (par exemple, par le recours à un-e agent-e chargé-e de l'entretien et un-e interprète de même sexe), le niveau de protection varie fortement d'une femme à l'autre selon la détection et la prise en compte du genre dans l'examen de la demande d'asile, le statut familial et la nationalité.

La Belgique doit donc mieux faire, car toutes les femmes victimes de violence ne sont pas protégées à l'issue de leur procédure d'asile.

Dans son rapport d'évaluation de 2020, le GREVIO encourage ainsi les « autorités belges à veiller à ce qu'une approche sensible à la dimension de genre soit appliquée de manière cohérente à tous les motifs de persécution et à ce que les femmes bénéficient d'un

soutien optimal leur offrant la possibilité de révéler les motifs pour lesquels elles demandent une protection internationale ». Il encourage aussi « les autorités belges à développer et publier des lignes directrices tenant compte de la dimension de genre et offrant de meilleures garanties de prise en compte des violences pour les femmes vulnérables auxquelles s'appliquent la procédure de placement à la frontière et la procédure accélérée ».

Mais à l'heure actuelle, plusieurs problèmes subsistent.

Tout d'abord, tous-tes les agent-es entrant en contact avec des femmes demandeuses d'asile ne sont pas formé-es à la question des violences faites aux femmes.

→ La Belgique doit former tous-tes les agent-es de l'Office des étrangers, du CGRA et de Fedasil à la question spécifique des violences faites aux femmes, de leur détection et prise en charge, spécifiquement dans un contexte de migration et d'asile.

Ensuite, les demandeuses d'asile peuvent être détenues à la frontière pendant toute la durée de leur procédure. Dans d'autres cas, elles peuvent faire l'objet d'une procédure d'asile « accélérée » avec moins de garanties, des délais ultra raccourcis, un examen expéditif...

→ La Belgique doit donc prévoir dans la loi que les procédures dérogatoires comme la procédure à la frontière et la procédure « accélérée » ne peuvent jamais s'appliquer aux demandeuses d'asile vulnérables et aux victimes de violences de genre.

Par ailleurs, le CGRA et le Conseil du Contentieux des Étrangers (l'instance de recours) manquent de proactivité lorsque la femme est accompagnée par d'autres membres de sa famille, ou qu'elle n'invoque pas elle-même spontanément des problèmes de violence, ou des persécutions de genre. La charge de la preuve pèse toujours lourdement sur les épaules des demandeuses d'asile. Le profil socio-culturel des femmes n'est pas suffisamment pris en compte, les instances d'asile se focalisant presque uniquement sur la crédibilité du récit d'asile.

→ La Belgique doit donc organiser la procédure d'asile de sorte que les instances d'asile prennent suffisamment en compte le profil de la demandeuse d'asile, sa vulnérabilité et le contexte socio-culturel. Pour certaines nationalités, il devrait être présumé qu'il existe des persécutions ou atteintes graves liées au genre. La charge de la preuve devrait être renversée lorsque la demandeuse d'asile invoque des éléments liés au genre ou à des violences. Et l'examen ne devrait pas se focaliser sur la crédibilité, mais bien sur le risque de persécution ou de mauvais traitement « objectif » en cas de retour dans le pays d'origine.

## Concernant les femmes sans papiers

Parmi les femmes « migrantes » qui vivent en Belgique, les femmes sans papiers constituent une catégorie particulièrement vulnérable à la violence sexiste. Sans statut administratif, exploitées ou mal payées, survivant souvent dans une extrême précarité, il leur est encore plus difficile qu'aux autres victimes de violences de trouver une réelle protection. Or, les raisons pour lesquelles ces femmes se retrouvent sans papiers ont souvent un lien avec des violences de genre : refus d'une demande d'asile basée sur des motifs liés au genre, comme le mariage forcé, les mutilations génitales féminines ou les violences sexuelles... Refus ou retrait de séjour sur base du regroupement familial avec un (futur) époux/partenaire.

### QUE DIT LA CONVENTION D'ISTANBUL ?

La Convention d'Istanbul prévoit tout d'abord un principe de non-discrimination, selon lequel toutes les mesures visant à protéger les droits des victimes doivent être assurées sans distinction fondée sur le sexe, le genre, la langue, la religion, l'origine nationale ou sociale, ou encore le statut de migrant-e ou de réfugié-e (article 4).

Ensuite, la Convention d'Istanbul impose aux États de permettre aux victimes de violences dont le statut de séjour dépend de leur conjoint ou partenaire de demander un titre de séjour autonome et d'être protégées d'une expulsion en cas de séparation et ce, quelle que soit la durée de la relation (article 59).

Enfin, elle impose aux États de délivrer un permis de résidence renouvelable aux victimes lorsque leur séjour est nécessaire au regard de leur situation personnelle, et/ou lorsque leur séjour est nécessaire pour coopérer à une enquête ou à une procédure pénale (article 59).

### QUE DIT LA LOI BELGE ?

La loi sur le séjour permet aux victimes qui disposent d'un droit ou d'une autorisation de séjour sur base d'un regroupement familial d'en demander le maintien à l'Office des étrangers en cas de séparation due aux violences conjugales (articles 42 quater §4.4° et 11 §2 alinéa 4 de la loi du 15.12.1980). Sont donc exclues de cette protection toutes celles qui n'ont qu'une carte de séjour provisoire ou qui, venues pour se marier en Belgique ou rejoindre un conjoint, n'ont pas pu entamer les démarches de regroupement familial lorsqu'éclate la violence.

L'article 9 bis de la loi sur le séjour, qui ouvre aux personnes la possibilité d'introduire une demande d'autorisation de séjour pour « circonstances exceptionnelles » depuis le territoire belge, constitue donc

aujourd'hui la seule « option » offerte par les autorités belges aux femmes sans papiers victimes de violences de genre. Or, cette disposition n'offre aucune garantie de protection effective aux femmes sans papiers victimes de violences de genre.

→ La Belgique doit garantir à toutes les victimes un lieu sûr d'hébergement et garantir un accès gratuit pour les victimes aux refuges, quels que soient leur condition ou statut.

Ainsi, dans son rapport, le GREVIO relève que la législation belge est « extrêmement complexe et fragmentée » et que la Belgique doit revoir en profondeur « ses lois et politiques en matière d'immigration afin de les aligner sur les obligations prévues à l'article 59 de la Convention d'Istanbul ».

Le GREVIO épingle aussi plus précisément le fait que l'article 9bis est « formulé de manière générique sans viser la situation spécifique des migrants victimes de violence domestique » et que les conditions de recevabilité des demandes de régularisation « humanitaire » ne « tiennent pas compte de la situation spécifique des victimes de violence, comme l'exploitation financière empêchant le paiement de la redevance, la rétention de documents d'identité officiels par l'agresseur ou l'impossibilité pour les victimes de fournir une adresse après avoir fui la violence ». Le GREVIO rappelle également à la Belgique que « dans l'attente de l'examen d'une demande au titre de l'article 9bis, il n'existe pas de garantie qu'une victime soit à l'abri du risque d'être arrêtée et placée en détention ».

L'un des principaux problèmes qui subsiste est que les femmes sans papiers ne peuvent pas porter plainte à la police. Bien que les services de police doivent informer l'Office des étrangers lorsqu'ils ont connaissance de faits de violence entre partenaires et que la victime séjourne en Belgique sur base d'un regroupement familial, cette mesure est en pratique, comme l'a souligné le GREVIO, de nature à dissuader les victimes de signaler les violences et de demander une protection. Quant aux femmes sans papiers, elles risquent purement et simplement d'être arrêtées et placées en détention en centre fermé en vue de leur éloignement du territoire lorsqu'elles portent plainte en l'absence de mesure de protection spécifique.

→ La Belgique doit donc mettre en place une procédure de plainte encadrée qui permette à toute victime quelle que soit sa situation de séjour, même irrégulière, de déposer et de faire acter une plainte auprès des services de police

Ensuite, les femmes sans papiers n'ont pas accès aux dispositifs d'hébergement spécialisés pour les victimes de violences car ceux-ci sont payants. Pour se mettre à l'abri des violences conjugales ou familiales, les femmes sans papiers doivent donc s'adresser aux dispositifs d'accueil d'urgence, souvent saturés, et n'offrant pas la stabilité et la sécurité nécessaires à ces victimes. Plusieurs de ces femmes se retrouvent à la rue, ou contraintes de retourner dans le foyer violent.

## Conclusion

La Belgique s'est engagée dans un nouveau plan d'action national 2021-2025<sup>4</sup> qui prévoit que la Convention d'Istanbul doit servir de boussole et qui comprend, et c'est une première, un volet complet en matière d'asile et de migration. C'est un bon signal, mais le travail de mise en œuvre des recommandations du GREVIO et des engagements pris dans le PAN est important. Nous serons très attentif-ves à ce que les mesures annoncées soient suivies d'effet et permettent réellement aux femmes migrantes victimes de violences d'accéder à une vraie protection, en ce compris les femmes en séjour précaire et sans papiers.

---

4 Plan d'action national de lutte contre les violences basées sur le genre 2021-2025 : [20211125-pan-2021-2025-clean-fr.pdf](#) ([belgium.be](#))





## Coordination et initiatives pour réfugié·es et étranger·es

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant des organisations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeur·euses 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 demandeur·euses d'asile, des réfugié·es et des étranger·es.

### CIRÉ asbl

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

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

cire.be - cire@cire.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-escala
- 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)