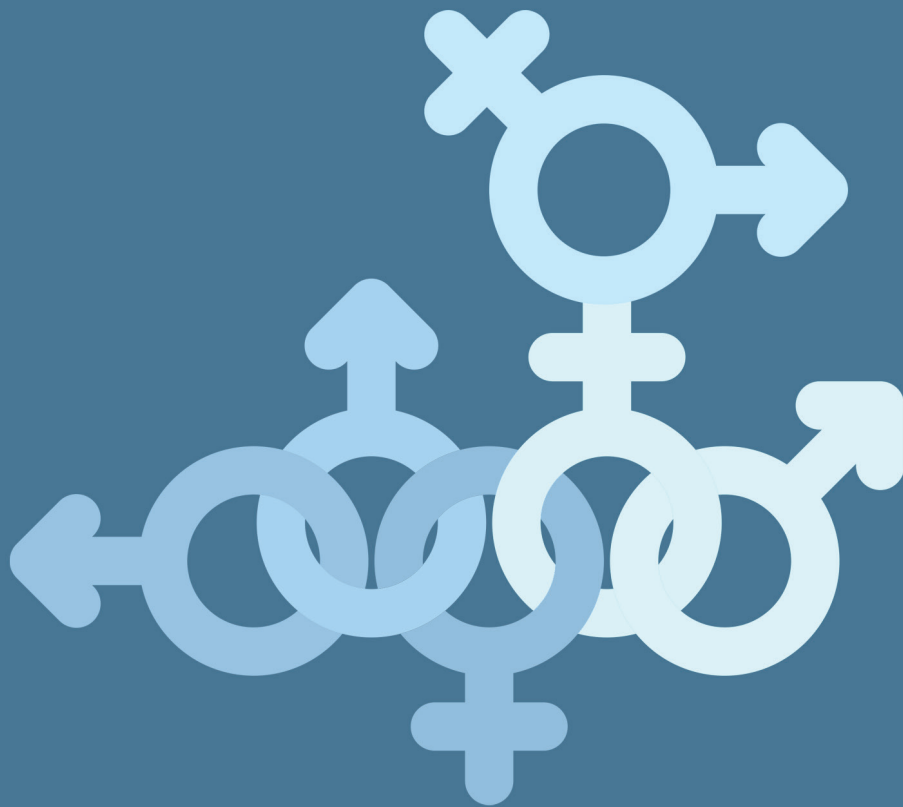


# Mesures "asile et migration" du Plan d'action national de lutte contre les violences basées sur le genre



Juillet 2024

  
CIRÉ

## SOMMAIRE

Introduction	3
Des mesures encourageantes en matière d’asile et de migration	4
... mais encore très insuffisantes	4
Une protection en matière de séjour limitée aux personnes déjà autorisées au séjour sur base du regroupement familial	4
Une circulaire administrative pour informer les acteur·trices concerné·es et les victimes	5
L’amélioration de la communication entre la police et l’OE	6
Des mesures moins ambitieuses à l’égard des femmes sans papiers ou en séjour précaire	7
Conclusion	8

Écrit par Coralie Hublau

Éditrice responsable : Sotieta Ngo - tous droits réservés - CIRÉ asbl 2024 - cire.be

## INTRODUCTION

Depuis 2001, la Belgique met en œuvre sa politique en matière de violence liée au genre via un plan d'action national (PAN). Le 26 novembre 2021, le Conseil des ministres a adopté le plan d'action 2021-2025 approuvé par tous les gouvernements du pays<sup>1</sup>. Ce plan se base sur la Convention d'Istanbul, ratifiée par la Belgique le 14 mars 2016, et sur les recommandations adressées à la Belgique concernant sa mise en œuvre. Il ne comprend pas moins de 201 mesures relevant de l'État fédéral, des Communautés et des Régions. Comme les années précédentes, il reprend notamment des objectifs de sensibilisation, de formation, de prévention, de protection et de prise en charge des victimes. Il comporte aussi un volet consacré à l'asile et à la migration.

Cette analyse se penche sur quelques-unes des mesures inscrites dans l'axe VI du PAN, qui vise à garantir une prise en compte des violences basées sur le genre en matière d'asile et de migration. Elle cherche en particulier à livrer un premier regard sur les mesures concernant les femmes migrantes venues dans le cadre d'un regroupement familial, les femmes sans papiers et en séjour précaire. Une prochaine analyse viendra la compléter et se penchera plus spécifiquement sur les mesures concernant la protection internationale et l'accueil des demandeuses d'asile contenues dans le PAN.

<sup>1</sup> Institut pour l'égalité des femmes et des hommes: [PAN / Institut pour l'égalité des femmes et des hommes \(belgium.be\)](#). L'Institut est responsable du suivi, de la coordination et de l'évaluation des différents plans successifs et ce, avec l'aide d'un groupe interdépartemental et d'un groupe d'expertes. Le groupe interdépartemental se compose de représentant-es des administrations des autorités fédérales, communautaires et régionales. Le groupe d'expertes réunit des professionnel·les de terrain.

## DES MESURES ENCOURAGEANTES EN MATIÈRE D'ASILE ET DE MIGRATION

Sur la lutte contre les violences faites aux femmes migrantes, le PAN comporte plusieurs mesures encourageantes. Il intègre tout d'abord une approche intersectionnelle, pour tenir compte des situations complexes, où certaines personnes se trouvent simultanément à l'intersection de plusieurs oppressions. Le PAN met également en avant le fait que les personnes sans titre de séjour, ou avec un titre de séjour précaire sont particulièrement vulnérables face aux violences.

Le PAN prévoit aussi que la Convention d'Istanbul doit servir de boussole. C'est un élément fondamental pour les matières de travail du CIRÉ. En effet, la Convention d'Istanbul prévoit un principe de non-discrimination, selon lequel toutes les mesures visant à protéger les droits des victimes doivent être assurées sans distinction fondée, par exemple, 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.

La Convention d'Istanbul impose également 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.

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 quand leur séjour est nécessaire pour coopérer à une enquête, ou à une procédure pénale (article 59).

## ... MAIS ENCORE TRÈS INSUFFISANTES

### UNE PROTECTION EN MATIÈRE DE SÉJOUR LIMITÉE AUX PERSONNES DÉJÀ AUTORISÉES AU SÉJOUR SUR BASE DU REGROUPEMENT FAMILIAL

Le Plan d'action national prévoit « *la possibilité, dans le cadre prévu par l'accord de gouvernement fédéral, de modifier la loi sur les étrangers pour améliorer le statut des victimes de violences intrafamiliales résidant sur la base du regroupement familial* ».

Cette mesure est intéressante, mais se limite malheureusement au cadre strict du regroupement familial et des personnes qui disposent déjà d'un statut administratif sur cette base. Elle ne concerne donc pas toutes les victimes de violences intrafamiliales, ce qui est contraire aux engagements pris par la Belgique dans le cadre de la Convention d'Istanbul.

Au moment de la rédaction de la présente analyse, les travaux de codification du droit des étrangers sont en suspens et la loi du 22 février 2024 modifiant les dispositions relatives au regroupement familial (non encore publiée au Moniteur belge) ne comporte aucune disposition en ce sens<sup>2</sup>. Aucune des mesures envisagées dans ce projet ne tend à améliorer le statut des victimes de violences intrafamiliales. Or, plusieurs dysfonctionnements peuvent être pointés dans la législation belge actuelle sur le séjour des personnes étrangères.

Ainsi, la loi du 15.12.1980 prévoit toujours que les victimes de violences en regroupement familial avec un·e Belge ou un·e Européen·ne doivent justifier de revenus pour garder leur séjour en Belgique. La condition de revenus suffisants doit être supprimée du cadre de protection prévu par la loi, quels que soient la nationalité ou le statut de séjour des victimes

2 [Projet de loi du 29 septembre 2023 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers en matière de regroupement familial \(DOC 55 3596/001\) adopté par la Chambre des représentants le 22 février 2024: <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/3596/55K3596001.pdf>](https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/3596/55K3596001.pdf)

Ensuite, la procédure de maintien de séjour permettant aux victimes de violences conjugales de demander à conserver leur titre de séjour en raison des violences (articles 42 quater §4,4° et 11 §2 alinéa 4 de la loi du 15.12.1980) est une procédure écrite. Seules des preuves écrites de violences sont examinées par l'Office des étrangers (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 dans la prise en compte des « preuves » de violence. Un délai suffisant doit être accordé aux victimes pour réunir les preuves demandées, ou être entendues.

Enfin, le recours existant auprès du Conseil du Contentieux des Étrangers (CCE) est un recours de légalité seulement. Ce qui signifie que si les preuves de violences n'ont pas été envoyées à temps à l'Office des étrangers, 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.

## UNE CIRCULAIRE ADMINISTRATIVE POUR INFORMER LES ACTEUR·TRICES CONCERNÉ·ES ET LES VICTIMES

Le PAN prévoit aussi l'adoption d'une circulaire visant à « clarifier la procédure et la pratique de l'Office des étrangers en ce qui concerne les victimes de violences intrafamiliales disposant d'un titre de séjour basé sur le regroupement familial ».

Une circulaire a ainsi été adoptée le 15 juin 2023 et publiée le 29.11.2023<sup>3</sup>. Elle vise « à mieux informer les victimes de violences intrafamiliales ainsi que les divers acteurs concernés sur les clauses de protection existantes en matière de séjour, sur les conditions et sur les procédures à suivre. Cette circulaire contribue ainsi à renforcer la sécurité juridique et cherche à réduire les obstacles entravant le signalement des violences intrafamiliales. Elle clarifie également l'impact de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 7 février 2019 en attendant la mise en conformité de la loi du 15 décembre 1980 avec cette jurisprudence ».

Cette circulaire présente l'avantage de rendre « publique » et donc un peu plus transparente la pratique actuelle de l'Office des étrangers en matière de maintien de séjour sur base de situations de violences. Mais cet outil, qui n'a pas (encore ?) été publié sur le site de l'administration, n'offre pas le cadre de sécurité juridique attendu, puisque qu'il peut être retiré ou modifié à tout moment par la/le secrétaire d'État en charge de l'asile et de la migration. Cette circulaire se contente ainsi de rappeler - ou d'informer sur - la pratique actuelle de l'Office des étrangers et indique notamment (en application de l'arrêt de la Cour constitutionnelle de février 2019), que les conditions de ressources et de mutuelle ne sont plus exigées à l'appui des demandes de maintien de séjour pour violences des victimes, conjointes ou partenaires de Belges et d'Européen·nes.

La circulaire prévoit en outre qu'un délai complémentaire peut être accordé par l'OE pour apporter des preuves complémentaires, mais uniquement si un tiers prévient l'administration de la situation de violences, et non si la victime prévient elle-même l'OE. Or, dans de nombreuses situations, les victimes ne disposent pas, ou pas directement, d'éléments ou de tous les éléments de preuve suffisants pour un maintien de séjour, et la constitution d'un dossier « complet » peut prendre du temps.

3 Circulaire du 15 juin 2023 relative à la protection en matière de séjour des victimes de violences intrafamiliales admises au séjour dans le Royaume au titre du regroupement familial (M.B., 29.11.2023) : [https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article\\_body.pl?language=fr&pub\\_date=2023-11-29&caller=su\\_mmary&numac=2023043617](https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&pub_date=2023-11-29&caller=su_mmary&numac=2023043617)

Enfin, la circulaire du 15 juin 2023 confirme la limitation du champ d'application des clauses de protection prévues par la loi et renvoie à l'introduction de demandes de régularisation, pour les situations qui ne seraient pas couvertes. Ainsi, elle indique que : « *La loi du 15 décembre 1980 ne prévoit pas explicitement de protection en matière de séjour dans les situations où la victime de violences intrafamiliales a été autorisée à séjourner en Belgique en vertu de l'article 10bis de ladite loi. De même, les victimes de violences intrafamiliales ne peuvent pas non plus invoquer le droit à la protection en matière de séjour lorsque la demande de regroupement familial est encore à l'examen et que le droit de séjour en tant que tel n'a pas encore été octroyé. Les victimes de violences intrafamiliales qui ont besoin d'une protection mais qui ne relèvent pas du champ d'application des clauses de protection en matière de séjour peuvent introduire une demande d'autorisation de séjour sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980. L'Office des étrangers examine ces demandes au cas par cas et dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour, le cas échéant, autoriser la victime concernée à séjourner dans le Royaume de manière autonome* ».

Les clauses de protection devraient être beaucoup plus étendues, si la Belgique veut se conformer à ses obligations internationales. La loi du 15.12.1980 actuelle permet aux victimes de violences familiales ou entre partenaires, 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). 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. Sont donc exclues de cette protection toutes celles qui se trouvent déjà en Belgique, mais dont la demande de regroupement familial n'a pas (encore) été introduite, celles dont la demande est encore en cours de traitement et qui n'ont qu'une carte de séjour provisoire (attestation d'immatriculation), celles qui ont rejoint un partenaire en séjour limité ou qui sont venues pour se marier en Belgique (visa C) ou rejoindre un conjoint sans obligation de visa et qui n'ont pas pu entamer les démarches de regroupement familial lorsqu'éclate la violence.

Par ailleurs, 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, est 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. Ainsi, dans son rapport de septembre 2020<sup>4</sup>, le GREVIO relevait 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 épinglait 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* ».

---

## AMÉLIORATION DE LA COMMUNICATION ENTRE LA POLICE ET L'OE

Le PAN prévoit l'amélioration de la communication entre la police et le service regroupement familial de l'OE concernant les victimes de violences intrafamiliales, et l'optimisation de l'utilisation de la fiche de signalement existante. À l'heure actuelle, il semblerait que les services de police aient désormais l'obligation d'utiliser cette fiche de signalement pour communiquer au service regroupement familial de l'OE une situation de violences portée à leur connaissance. C'est évidemment positif, mais cette procédure devrait être plus transparente et communiquée aux personnes concernées.

4 [Projet de rapport final sur la Belgique pour la réunion \(coe.int\)](#). Le GREVIO est un organe d'experts indépendants qui est chargé de veiller à la mise en œuvre, par les Parties, 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](#)).

## DES MESURES MOINS AMBITIEUSES À L'ÉGARD DES FEMMES SANS PAPIERS OU EN SÉJOUR PRÉCAIRE

Si le PAN prévoit aussi des mesures spécifiques pour les femmes sans papiers victimes de violences de genre, la plupart restent pour le moins peu ambitieuses.

Ainsi, en matière d'hébergement, le PAN prévoit de procéder à une évaluation de l'accessibilité de l'hébergement pour les victimes de violences basées sur le genre en statut de séjour précaire, alors qu'il faudrait créer et rendre accessibles des places d'hébergement « bas seuil » pour les femmes sans papiers.

Il est également prévu « *d'améliorer la communication entre la police et l'Office des Étrangers afin que, lorsque la police remplit son obligation légale d'informer l'OE de la présence d'une personne en situation illégale, elle précise toujours clairement qu'il s'agit d'une victime de violences qui signale l'incident. Ceci afin que l'OE puisse en tenir compte lors du suivi du rapport et prendre les mesures appropriées* ». Ainsi dans le projet de loi "féminicides" du gouvernement adopté le 29 juin 2023, il est prévu ceci: « [...] l'article 1 de la directive 2012/29/UE prévoit que les droits des victimes "s'appliquent aux victimes de manière non discriminatoire, y compris en ce qui concerne leur statut de résident". Il convient donc de veiller, lorsqu'une personne étrangère en séjour irrégulier porte plainte à la police en raison de violences fondées sur le genre, à ce que la communication de la police à l'Office des étrangers en application de l'article 74/7 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers soit systématiquement accompagnée de l'information selon laquelle il s'agit d'une victime qui porte plainte pour des violences fondées sur le genre [...] »<sup>5</sup>.

Il est positif que ce signalement soit prévu. Mais, cette disposition reste dissuasive pour les femmes sans papiers qui auraient été victimes de violences. Des garanties de protection contre l'expulsion des victimes de violences, quelle que soit leur situation administrative, qu'il s'agisse de femmes victimes de violences conjugales ou familiales, de travailleur-euses (du sexe), ou de personnes LGBTQIA+ victimes d'agressions, auraient dû être introduites dans cette loi et dans la loi sur le séjour.

Il y est aussi prévu de « *mieux faire connaître, à travers les conseils fournis aux victimes, la pratique de l'OE indiquant que si un ordre de quitter le territoire (OQT) est délivré à l'encontre d'une personne sans titre de séjour qui dépose plainte pour violences conjugales, il n'y aura pas de détention, en règle générale* ».

À nouveau, cette disposition est loin de fournir aux victimes des garanties suffisantes contre une éventuelle expulsion.

5 [55K3400001.pdf \(lachambre.be\)](#)



## CONCLUSION

Au moment de la finalisation de cette analyse, le Comité des Parties à la Convention d'Istanbul vient de rendre ses conclusions concernant la Belgique<sup>6</sup>, sur la mise en œuvre des recommandations. Celles-ci clôturent le processus d'évaluation de la mise en œuvre des engagements pris par la ratification de la Convention d'Istanbul. Elles saluent notamment « *les mesures prises et les progrès réalisés par la Belgique en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations destinées à améliorer la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul, et note en particulier l'adoption d'un nouveau plan d'action national sur la violence fondée sur le genre (2021-2025), qui prend en considération les besoins spécifiques des victimes exposées à la discrimination intersectionnelle, telles que les femmes en situation de handicap, les femmes migrantes en situation irrégulière, les femmes LGBTI, les femmes et les filles victimes (ou risquant de le devenir) de mutilations génitales féminines (MGF), et les femmes en situation de prostitution (...)* ».

Si l'on peut saluer que le volet « asile et migration » du présent PAN soit plus étoffé que les précédents, il est dommage qu'il reste encore peu ambitieux en ce qui concerne les modifications à apporter à la loi du 15.12.1980 sur le séjour des personnes étrangères. Le titre de séjour dont dispose la personne victime de violences familiales ou dues à un partenaire, reste encore déterminant dans l'étendue de la protection à laquelle elle aura accès.

Nous appelons les autorités, fédérales en particulier, lors de cette nouvelle législature, qui sera également la dernière année de mise en œuvre du présent PAN, à s'atteler à la modification de la loi du 15.12.1980 afin de prévoir enfin des mécanismes de maintien ou d'octroi du séjour en cas de violences accessibles à tous·tes et ce, pour mettre les dispositions relatives au regroupement familial et à la régularisation en conformité avec la Convention d'Istanbul.

---

6 [Conclusions CdP Pays Bas \(coe.int\)](#)





## Coordination et Initiatives pour Réfugié·es et Étranger·ères

**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·ères.**

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