

« LA LOI ÉTAIT CONTRE MOI »

Accès des femmes migrantes à la protection contre la violence
intrafamiliale en Belgique



“La loi était contre moi”

Accès des femmes migrantes à la protection contre la violence
intrafamiliale en Belgique

Droit d'auteur © 2012 Human Rights Watch

Tous droits réservés.

Imprimé aux États-Unis d'Amérique

ISBN: 1-56432-961-5

Couverture conçue par Rafael Jimenez

Human Rights Watch se consacre à protéger les droits humains à travers le monde. Nous nous rallions aux victimes et aux militants pour prévenir la discrimination, défendre les libertés politiques, protéger les populations contre les comportements inhumains en temps de guerre, et réclamer la traduction en justice des criminels. Nous menons des enquêtes, exposons au grand jour les atteintes aux droits humains et réclamons des comptes aux auteurs de ces violations. Nous exerçons des pressions sur les gouvernements et les détenteurs du pouvoir afin qu'ils mettent un terme aux pratiques répressives et respectent le droit international des droits humains. Nous mobilisons le public et la communauté internationale pour qu'ils apportent leur soutien à la cause des droits humains pour tous et toutes.

Human Rights Watch est une organisation internationale qui compte du personnel dans plus de 40 pays et des bureaux à Amsterdam, Beyrouth, Berlin, Bruxelles, Chicago, Genève, Goma, Johannesburg, Londres, Los Angeles, Moscou, Nairobi, New York, Paris, San Francisco, Tokyo, Toronto, Tunis, Washington et Zurich.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter notre site web :

<http://www.hrw.org/fr>



NOVEMBRE 2012

ISBN: 1-56432-961-5

“La loi était contre moi”

Accès des femmes migrantes à la protection contre la violence intrafamiliale en Belgique

Résumé	1
Recommandations	6
Méthodologie	12
I. Cadre légal et de politique publique sur la violence intrafamiliale	14
Lacunes de protection et réformes proposées	18
La sensibilisation menée par l’État vers les femmes d’origine immigrée	20
II. Les obstacles à la protection des migrantes en regroupement familial	24
Législation relative au regroupement familial.....	25
Lacunes dans les clauses de protection	28
Exclusion de migrantes récemment arrivées	28
Exclusion des femmes dont le partenaire violent part à l'étranger	31
Les obstacles à la protection des femmes migrantes ayant des droits de résidence dépendants de leur partenaire	33
La peur de dénoncer la violence	33
Preuves insuffisantes	35
Présentation tardive de résultats de preuve dans la perte des droits de résidence	37
Exigences supplémentaires relatives aux revenus.....	39
III. Les obstacles à la protection pour les femmes sans-papiers	42
La peur de dénoncer des actes de violence	43
Une réponse policière inadéquate	45
IV. Accès aux refuges et aux services	49
Pénurie de refuges.....	49
Exclusion de femmes migrantes sans-papiers	54
V. Les obligations de la Belgique en termes de droits humains	58
Remerciements	62

Résumé

«J'ai parfois eu l'impression que la loi était contre moi. Tout s'est mal passé [pour moi], alors qu'il n'a eu aucun problème», a soupiré Ngalla A., tout en buvant son café dans un bar belge. Après sept années de violences qui ont comporté des passages à tabac réguliers et une forte pression psychologique, Ngalla a enfin osé dénoncer son partenaire à la police. « Je me suis sentie plus sûre de moi à ce moment-là», a-t-elle affirmé, «grâce à mes papiers.»

Ngalla, une femme de 35 ans en provenance du Cameroun s'étant vu refuser l'asile, n'avait pas osé demander de l'aide auprès des autorités belges jusqu'à ce qu'elle ait obtenu un permis de séjour permanent, craignant d'être expulsée et convaincue des menaces de son mari que si elle était expulsée, elle ne reverrait jamais ses deux jeunes enfants. Quand elle a finalement quitté son mari, Ngalla a dû faire face à des listes d'attente pour obtenir une place dans un refuge ou un logement social. Luttant pour survivre financièrement en tant que mère célibataire, Ngalla a perdu la garde de ses enfants, confiés à son mari.

La violence intrafamiliale vécue par Ngalla n'est pas rare en Belgique.¹ Dans ce pays, près de 15 pour cent des femmes subissent certaines formes de violence de part de leur partenaire au cours d'une année donnée, selon un sondage.² Bien que la violence intrafamiliale et d'autres formes de violence sexistes ne se limitent manifestement pas aux communautés de migrants, certaines femmes migrantes en Belgique sont confrontées à des difficultés particulières pour accéder à la protection. En particulier, notre étude a révélé que les femmes qui ont récemment émigré en Belgique pour le regroupement familial ou le mariage ainsi que les femmes migrantes sans-papiers sont confrontées à des entraves spécifiques à l'accès à la protection.

¹ «Stocktaking study on the measures and actions taken in Council of Europe member States to combat violence against women», Conseil de l'Europe (Strasbourg : Direction générale des droits de l'homme, 2006), [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/violence-against-women/CDEG\(2006\)3_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/violence-against-women/CDEG(2006)3_en.pdf), p.8 (consulté le 5 janvier 2012).

² Jérôme Pieters et al., «Experiences of Women and Men with Psychological, Physical and Sexual Violence» (Bruxelles : Institut pour l'égalité des femmes et des hommes), 2010, http://igvm-iefh.belgium.be/nl/binaries/41%20-%20Dark%20number_NL_tcm336-102287.pdf (consulté le 19 décembre 2011).

Le gouvernement belge a adopté des lois et des politiques visant à prévenir, enquêter et poursuivre les actes de violence et à protéger les victimes. Un Plan d'action national périodique qui est révisé tous les trois à quatre ans fixe l'agenda pour les entités fédérales et fédérées dans la lutte contre la violence intrafamiliale. Le dernier plan attire l'attention sur la violence contre les femmes migrantes, en particulier la violence dite «*violence liée à l'honneur*», les mariages forcés et les mutilations génitales féminines. Mais il y a encore des lacunes dans la protection ainsi qu'un comportement arbitraire dans le traitement de certaines femmes migrantes victimes de mauvais traitements. Ces lacunes doivent être traitées afin de garantir que toutes les femmes migrantes en Belgique bénéficient pleinement de la protection juridique.

Le droit et la politique belges reconnaissent que les femmes migrantes qui arrivent en Belgique pour rejoindre leur conjoint, fiancé ou partenaire civil sont particulièrement vulnérables si elles sont victimes de violence. Comme pour de nombreux pays de l'Union européenne (UE), les femmes migrantes qui s'unissent à un ressortissant Belge ou de l'UE, ou bien à un résident de longue durée originaire d'un pays non membre de l'UE, bénéficient d'une autorisation de séjour conditionnelle pendant trois ans. Après leur arrivée en Belgique, la plupart de ces femmes migrantes en regroupement familial doivent attendre six à douze mois avant que leur demande de regroupement familial ne soit traitée et qu'elles puissent recevoir un permis de séjour provisoire. Si la relation avec le partenaire qu'elles ont rejoint se termine avant la période probatoire de trois ans, elles perdent le droit de résidence et doivent quitter le pays.

Human Rights Watch a documenté plusieurs cas dans lesquels des femmes non ressortissantes de l'UE qui sont venues en Belgique en tant que migrantes dans le cadre du regroupement familial ont reçu un ordre d'expulsion après avoir quitté un conjoint violent. La crainte que dénoncer la violence et quitter un partenaire puissent mettre en péril le statut d'immigration signifie que les femmes migrantes victimes de violence de la part de leurs partenaires peuvent être contraintes de subir la violence jusqu'à ce qu'elles aient un statut juridique plus sûr.

En 2006 et 2007, le gouvernement belge a cherché à résoudre ce problème en introduisant des clauses importantes dans la Loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (connue sous le nom de «*loi des étrangers*»). Ces changements juridiques permettent aux migrants de conserver les droits

de résidence s'ils se manifestent et dénoncent la violence intrafamiliale. Si les femmes migrantes prouvent qu'elles sont victimes de violence de la part de leurs partenaires, l'Office des étrangers du ministère de l'Intérieur ne leur retirera pas leur permis de résidence même si la relation avec leur partenaire de parrainage a pris fin au cours de la période probatoire.

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 exige des gouvernements qui la ratifient de garantir que les victimes de violence conjugale dont le statut de résidence dépend de celui de leur conjoint soient protégées contre le refoulement de sorte qu'elles puissent faire une demande indépendante de permis de séjour. Le 11 septembre 2012, la Belgique a signé la convention, mais ne l'a pas encore ratifiée au moment de la rédaction de ce rapport.³

À l'heure actuelle, la Belgique a adopté une approche différente de celle prévue par la convention. Plutôt que de permettre aux victimes de violence conjugale de faire une demande indépendante de permis de résidence, elle leur permet simplement de conserver les droits de résidence qui ont été accordés sur la base de leur relation avec le partenaire de parrainage, même après que la relation a cessé d'exister.

Cette approche comporte certaines limites. Elle ne protège pas les migrantes qui fuient la violence lorsque leur demande de regroupement familial est encore en cours de traitement, ni les femmes dont le conjoint violent a quitté le pays après qu'elles aient demandé de l'aide. Les migrantes sans-papiers sont également incapables de bénéficier de la loi.

Les femmes migrantes en regroupement familial rencontrent également des obstacles à l'obtention de preuves pour établir qu'elles sont victimes de violence. Celles qui sont mariées à des ressortissants belges et autres originaires de l'UE doivent également démontrer qu'elles ne dépendent pas des fonds publics pour bénéficier de la loi. En outre, l'État omet de fournir des informations à ces femmes sur leurs droits et les procédures par lesquelles elles peuvent sécuriser leurs droits, et porte ainsi atteinte à l'efficacité générale des clauses de protection. Par exemple, il est difficile pour les femmes migrantes en regroupement familial d'obtenir des conseils sur la façon dont elles peuvent quitter un

³ Le Soir.be, «La Belgique signe la convention sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes», 11 septembre 2012, http://www.lesoir.be/actualite/le_fil_info/2012-09-11/la-belgique-signe-la-convention-sur-la-lutte-contre-la-violence-a-l-egard-des-femmes-937098.php (consulté le 25 septembre 2012).

conjoint violent sans risquer de perdre leurs droits de résidence, ou sur ce qui constituerait des preuves suffisantes. Ces femmes migrantes qui quittent un partenaire violent, sans en informer le Bureau des étrangers sont confrontées à de grandes difficultés de recours contre un arrêté d'expulsion, même si elles ont obtenu des éléments de preuve documentés de violence à leur rencontre.

Human Rights Watch a documenté des cas comme celui de Ngalla A., dans lesquels des femmes migrantes en regroupement familial ont subi des violences physiques et mentales pendant des années. Nos recherches ont révélé que d'autres femmes deviennent des sans-papiers une fois qu'elles quittent leur partenaire violent, incapables de bénéficier des clauses de violence en raison de lacunes dans la loi sur les étrangers ainsi que d'un accès limité à l'information sur leurs droits à une vie sans violence et sur les procédures disponibles pour garantir leurs droits.

Les femmes sans-papiers font à la fois partie du groupe le plus vulnérable et le moins visible de victimes de violence intrafamiliale. Human Rights Watch a documenté des cas dans lesquels la police, lorsque elle est alertée sur des incidents de violence conjugale, s'est enquis du statut des femmes migrantes au lieu de les protéger contre la violence intrafamiliale et de conduire des enquêtes criminelles.

Les victimes de violence courent le risque d'être arrêtées et placées en détention lorsqu'elles cherchent à obtenir une protection, ce qui sape la confiance dans la police et les dissuade de signaler la violence intrafamiliale. Ngalla A. était l'une des femmes qui a confié à Human Rights Watch qu'elle n'a osé dénoncer son partenaire à la police après sept années de sévices graves qu'après avoir officialisé son statut d'immigration et qu'elle ne risquait plus l'expulsion. Nos recherches indiquent que la menace d'expulsion des migrantes sans-papiers qui sont victimes de violence compromet leur accès à la protection.

Les femmes sans-papiers qui sont victimes de violence intrafamiliale ont des possibilités limitées quant à la régularisation de leur statut, en particulier celles qui n'ont pas d'enfants. Contrairement aux victimes de la traite, elles ne peuvent pas demander un permis de séjour provisoire à la condition qu'elles coopèrent dans une procédure pénale contre le criminel concerné. Elles peuvent demander la régularisation de leur statut pour des raisons humanitaires, mais la loi ne précise aucun critère pour cela, et la pratique administrative démontre que la violence sexiste en Belgique n'est pas un critère établi.

Des refuges existent en Belgique pour les femmes qui fuient une relation abusive, mais ils ont des listes d'attente et les recherches de Human Rights Watch indiquent que certains refuges refusent l'accès aux femmes migrantes sans-papiers, en invoquant un manque de financement de l'État pour ces femmes. Les victimes de violence sans-papiers ne peuvent pas faire de demande pour les fonds publics qui sont disponibles à d'autres victimes de violence intrafamiliale pour payer les refuges et les services de soutien. Cela met en péril la sécurité des femmes sans-papiers, parce qu'elles sont obligées soit de retourner dans des foyers violents soit de vivre dans la rue.

La Belgique a des obligations claires au regard de la législation relative aux droits humains de protéger les femmes contre la violence, quel que soit le statut juridique de la victime. Bien que la Belgique ait fait des progrès considérables pour lutter contre la violence sexiste, elle devrait prendre des mesures supplémentaires pour protéger pleinement les droits des victimes migrantes. Le gouvernement a adopté d'importantes lois pour mieux protéger les victimes et punir leurs agresseurs. Il a également fait preuve de volonté quant à donner la priorité à la protection des femmes sur leur statut migratoire. Avec quelques mesures supplémentaires, cependant, son approche pourrait être grandement améliorée.

Recommandations

Au gouvernement fédéral de Belgique

- Ratifier et appliquer 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.
- Réaffirmer la politique de tolérance zéro pour la violence conjugale et autres formes de violence contre les femmes, sans aucune discrimination.

Au parlement fédéral de Belgique

- Réformer la Loi sur les étrangers pour garantir que les migrantes en situation irrégulière puissent demander une protection contre la violence intrafamiliale et une assistance légale sans risquer l'expulsion, notamment par:
 - » La garantie que les femmes sans-papiers qui dénoncent des violences fondées sur le sexe ne soient pas interrogées sur leur statut juridique ou signalées aux autorités d'immigration.
 - » La suspension d'expulsion des migrantes en situation irrégulière qui dénoncent la violence conjugale, jusqu'à la résolution des procédures pénales contre leur agresseur et jusqu'à ce que toute demande de résidence ait été définitivement résolue.
 - » La délivrance d'une nouvelle instruction sur l'article 9bis de la Loi sur les étrangers pour permettre à toutes les victimes de violence sans-papiers de demander un permis de séjour pour raisons humanitaires en incluant explicitement la violence sexiste comme une «*circonstance exceptionnelle*».
- Modifier les clauses de protection dans les articles 11 et 42 quater de la Loi sur les étrangers afin de permettre à toutes les migrantes en regroupement familial dont les droits de résidence dépendent de leur relation avec un partenaire auteur de violences de faire une demande indépendante pour un permis de séjour, notamment:
 - » Les candidates au regroupement familial qui quittent un conjoint ou un époux violent dans l'attente de leur permis;
 - » Les migrantes dont le permis de séjour dépend d'une relation avec le titulaire d'un permis de séjour de courte durée;
 - » Les migrantes dont le partenaire violent a quitté le territoire ou a été expulsé pendant la période probatoire.

Au ministère fédéral de l'Intérieur et de l'Égalité des chances

- En collaboration avec le secrétaire d'État pour l'immigration, émettre et diffuser un protocole à l'attention de la police en indiquant clairement qu'elle ne devrait pas informer les autorités d'immigration lorsque les victimes de violence sans-papiers demandent de l'aide, de sorte que ces personnes puissent jouir de leurs droits à une protection immédiate, sans crainte d'expulsion.
- Donner la priorité à la lutte contre la violence intrafamiliale dans le prochain Plan de sécurité national et veiller à la mise en œuvre vigoureuse des circulaires 2006/3 et 2006/4. Les mesures particulières pour améliorer la protection des victimes de violence d'origine immigrée devraient inclure, mais sans s'y limiter:
 - » La garantie que la police dans les zones peuplées de migrants ont un agent de liaison spécial avec une formation adéquate en matière de violence intrafamiliale dont les responsabilités comprennent d'entrer en contact et coopérer de manière proactive avec les communautés de migrants afin d'accroître la confiance dans les signalements de violence, notamment parmi les femmes migrantes sans-papiers.
 - » La désignation des personnes de contact au sein des organisations de migrants pour assurer une interaction régulière avec la police et l'orientation des victimes de violence vers les services de protection, d'assistance et de réhabilitation.
- Garantir que dans le prochain Plan d'action national — en collaboration avec le secrétaire d'État pour l'immigration, le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique et les ministres responsables de la Communauté et de la Région — des fonds publics sont mis à la disposition de toutes les victimes de violence pour garantir l'accès sans restriction aux refuges pour femmes et aux services de soutien, sans discrimination.
- Impliquer les organisations de femmes migrantes dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation du prochain Plan d'action national afin de surmonter les obstacles particuliers auxquels les femmes migrantes sont confrontées pour demander de l'aide et obtenir une protection sûre contre la violence intrafamiliale.
- Lancer une campagne de diffusion, en collaboration avec le ministère de la Justice et les ministres pertinents des Communautés, afin d'informer les femmes migrantes sur leurs droits et les services existants pour les victimes de violence et leurs enfants à charge, notamment sur les clauses de protection et les procédures connexes pour les migrantes en regroupement familial. Faire connaître et diffuser du matériel

d'information rédigé dans les langues des minorités et coopérer avec des organisations de migrants et de femmes dans le développement et la sensibilisation de la campagne.

À la Secrétaire d'État à l'Asile, à l'Immigration et à l'Intégration sociale

- Promouvoir la réforme de la loi du 15 décembre 1980 relative à l'Accès au territoire, au séjour, à l'établissement et l'éloignement des étrangers pour
 - » Modifier les clauses de protection dans les articles 11 et 42 quater de la loi pour permettre à toutes les migrantes en regroupement familial qui sont victimes de violence de faire une demande indépendante de permis de séjour, sans tenir compte des revenus, notamment:
 - Les candidates au regroupement familial qui quittent un partenaire ou un conjoint alors qu'elles sont en attente de leur permis ;
 - Les migrantes qui sont venues rejoindre des détenteurs de permis de séjour de courte durée;
 - Les migrantes qui sont venues rejoindre des détenteurs de permis de résidence de longue durée qui ont quitté le territoire ou ont été expulsés.
 - » suspendre l'expulsion des migrantes en situation irrégulière qui sont victimes de violence intrafamiliale, notamment les migrantes en regroupement familial dont la résidence a été résiliée en attendant que la résolution des procédures criminelles contre leur agresseur, et toute demande de séjour, y compris les demandes en appel, soient définitivement fixées.
- Lancer une nouvelle directive sur l'article 9bis de la loi autorisant les migrantes sans-papiers à obtenir un permis de séjour pour raisons humanitaires en incluant explicitement la violence sexiste comme une « *circonstance exceptionnelle*.»
- Élaborer, en concertation avec les ministres de la Justice et de l'Intérieur, une circulaire qui explique comment les femmes migrantes ayant un permis de séjour non autonome peuvent bénéficier des clauses de protection comprises dans la loi lorsqu'elles fuient une relation ou un mariage violent. Cette circulaire devrait être largement diffusée afin d'informer les femmes migrantes, leurs organisations, les prestataires de services, les praticiens de santé, les représentants de la loi et autres personnes travaillant avec les migrants sur la législation et les procédures, et stipuler que:
 - » Les victimes de violence physique, psychologique, sexuelle et économique qui quittent un partenaire ou un conjoint violent au cours de la période probatoire

peuvent faire une demande indépendante de permis de séjour pour des motifs de violence intrafamiliale, quelle que soit la durée de leur relation, le statut juridique de leur partenaire ou leurs revenus.

- » Les victimes peuvent apporter la preuve de la violence par le biais d'un rapport de police officiel, d'un rapport médical, d'une ordonnance de restriction, d'une attestation d'un refuge ou d'un psychiatre, ou d'un autre élément de preuve crédible. Elles devraient normalement présenter immédiatement cette preuve à l'Office des étrangers au moment de quitter un partenaire violent, mais l'Office devrait accepter d'examiner des présentations plus tardives lorsqu'il existe une raison pour cela.
- » Il est clair que les victimes ne sont pas tenues d'informer l'Office avant de quitter un partenaire violent.
- » Le Conseil du contentieux des étrangers tient compte des faits de violence présentés après qu'il ait mis fin aux droits de résidence dans toute contestation juridique d'une ordonnance d'expulsion pour ce motif.
- Mettre à disposition, en collaboration avec les ministres de l'Intérieur et de la Santé publique, ainsi que les ministres responsables de la communauté et de la région, des fonds publics pour toutes les survivantes d'abus et enfants à charge pour garantir le libre accès aux refuges pour femmes et aux services de soutien sans discrimination.
- Recueillir et diffuser des informations sur le nombre de migrantes qui ont obtenu ou conservé des droits de résidence pour motifs de violence sexiste, notamment combien de demandes ont été rejetées et pour quels motifs, et le nombre de décisions qui ont été annulées.
- Créer un point focal au sein de l'Office des étrangers en charge des cas qui impliquent la violence sexiste, et qui peut former et informer le personnel sur les droits des migrantes à la protection, notamment, mais sans s'y limiter, les services d'immigration, y compris l'Office lui-même, les refuges, la police, les prestataires de services, les procureurs et les associations de migrants.

Au ministère fédéral de la Justice

- Instaurer une formation obligatoire sur tous les types de violence conjugale et intrafamiliale pour les procureurs et les juges au sein de chaque juridiction.
- Promouvoir, en collaboration avec le ministère de l'Intérieur, la proposition de loi en attente sur les ordonnances de restriction contre les auteurs potentiels de violences

sexistes et, une fois que la législation est en place, assurer un suivi adéquat et une formation des forces de l'ordre afin que les ordonnances de restriction soient:

- » Émises et appliquées avec diligence et sans discrimination sur la base de l'appartenance ethnique, la race, la nationalité, le statut juridique, ou toute autre situation.
 - » Accordées, sur la base de menaces ou de soupçons de toute forme de violence, et pas seulement la violence physique, mais aussi pour les couples qui ne vivent pas formellement ensemble.
- Poursuivre la collecte des statistiques annuelles sur les enquêtes (préliminaires), les poursuites, les sanctions infligées et s'assurer qu'elles soient largement publiées.

Aux ministres des Affaires sociales, de la Santé publique, de l'Égalité des chances et de la Famille de la Flandre, la Wallonie, les communautés francophone et germanophone et toutes les Commissions des communautés dans la Région de Bruxelles-Capitale, et son secrétaire d'État pour l'Égalité des chances

- Mettre à disposition, conjointement avec le secrétaire d'État fédéral pour l'immigration, l'asile et l'intégration sociale et les ministres de l'Intérieur et de l'Égalité des chances, des fonds publics pour les victimes de violence ayant un statut juridique irrégulier ou précaire pour permettre l'accès aux refuges et aux services de soutien.
- Garantir qu'il existe suffisamment de centres d'accueil spécialisés et sûrs disponibles pour les femmes et les enfants, conformément aux normes européennes qui exigent la disponibilité d'au moins une place familiale dans un refuge pour 10 000 habitants.
- Lancer une campagne de diffusion pour informer les femmes migrantes sur leurs droits et les services existants pour les victimes de violence. Faire connaître et diffuser du matériel d'information rédigé en langues des minorités et coopérer avec des organisations de migrants et de femmes dans le développement et la sensibilisation de la campagne.

À l'Union européenne

- La Direction générale des Affaires intérieures pour la Commission européenne devrait continuer de fournir des sources de financement régulières aux organisations de femmes ainsi qu'aux organisations de migrants et de minorités en Belgique et dans l'UE

qui traitent la violence sexiste dans leurs communautés et supprimer les exigences qui limitent le financement à des «*ressortissants de pays tiers résidant légalement.*»

- Le Parlement et le Conseil européen devraient modifier la proposition de directive en attente du Parlement européen et du Conseil établissant des Normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité, pour affirmer explicitement que les droits prévus par cette directive doivent s'appliquer aux victimes d'une manière non discriminatoire, notamment en ce qui concerne leur statut de résident et inclure des protections spécifiques pour les victimes de violence sexiste, quel que soit leur statut juridique.

Au Conseil de l'Europe

- Le Commissaire aux droits de l'homme devrait examiner la question de l'accès des femmes migrantes à la protection contre la violence, indépendamment de leur statut, en Belgique et plus largement dans la région du Conseil de l'Europe.

Au Rapporteur spécial de l'ONU sur la violence contre les femmes

- Surveiller les droits à la protection contre la violence sexiste et à la justice pour les femmes migrantes en Belgique, notamment les préoccupations liées à l'accès à un refuge pour femmes, le dépôt de plaintes pénales liées à la violence, ou la recherche de tout autre mécanisme de protection.
- Inclure la question spécifique de l'accès des femmes migrantes à la protection contre la violence dans le rapport thématique de 2013 sur la responsabilité étatique dans l'élimination de la violence contre les femmes.

Au Comité des Nations Unies sur l'Élimination de la discrimination à l'égard des femmes

- Veiller à ce que le prochain examen périodique de la conformité de la Belgique avec la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes traite les problèmes de droit et de pratique relatifs à l'accès des femmes à la protection et à la justice sans discrimination, en particulier les femmes migrantes en situation précaire ou irrégulière.

Méthodologie

Ce rapport est basé sur des recherches effectuées en Belgique entre juillet 2011 et décembre 2011. Des entretiens sur le terrain ont été menés à Bruxelles, Anvers, Gand, Liège, Hasselt, Malines, Louvain et La Louvière. Human Rights Watch a réalisé 44 entretiens approfondis auprès de femmes victimes de violence intrafamiliale, notamment des migrantes en situation irrégulière, des migrantes en regroupement familial, des citoyennes belges et des résidentes de longue durée d'origine étrangère. 29 femmes étaient d'origine turque, kurde, marocaine et algérienne, tandis que les autres avaient immigré en provenance du Cameroun, du Congo, du Togo, du Ghana, d'Iran, du Brésil, de Bosnie-Herzégovine et de Macédoine. La femme la plus âgée avait 43 ans, la plus jeune avait 23 ans.

Les entretiens ont été réalisés en néerlandais ou en anglais par une chercheuse de Human Rights Watch et en français avec l'aide d'une traductrice. Les entretiens en arabe, kurde et turc ont eu lieu avec l'assistance de femmes interprètes fournies par les interviewées elles-mêmes ou par des personnes qui les aidaient. La majorité des entretiens ont eu lieu individuellement dans des lieux choisis par les femmes interrogées. Dans les rares cas où des enfants étaient présents, on a pris soin de minimiser le risque qu'ils entendent l'entretien.

Les personnes interrogées ont été identifiées avec l'aide du personnel des refuges, des travailleurs sociaux, des avocats, d'un médecin, ainsi que des ONG et des institutions qui fournissent des services aux femmes ou aux migrants. Toutes les femmes ont été informées du but de l'entretien, de son caractère volontaire, ainsi que de l'objectif et du caractère public de nos rapports, et elles ont été prévenues qu'elles pouvaient mettre fin à l'entretien à tout moment. Toutes les femmes ont donné leur consentement oral pour participer à l'entretien et l'anonymat leur a été garanti. Aucune personne interrogée n'a reçu de compensation pour fournir des informations. Une femme a été remboursée pour les dépenses qu'elle a effectuées lors du déplacement pour l'entretien. Le cas échéant, Human Rights Watch a fourni les coordonnées des organismes offrant des services juridiques, sociaux ou de conseils. Des pseudonymes ont été utilisés pour toutes les personnes interrogées.

Human Rights Watch a mené 28 entretiens auprès de représentants du gouvernement, notamment douze responsables politiques, deux procureurs, un juge d'instruction, cinq officiers de police, un fonctionnaire de l'Institut fédéral pour l'égalité des femmes et des hommes, un fonctionnaire du Bureau flamand du Bien-être général, un représentant de l'Office des étrangers et des représentants de différents ministères, tant au niveau fédéral (le ministère de la Justice et le ministère de l'Égalité des chances) qu'au niveau communautaire ou régional (les ministères de l'Égalité des chances, des Affaires sociales, de la Santé publique et de la Famille). Nous avons également mené 40 entretiens avec des avocats, des universitaires, des militants d'ONG, des experts en matière de droits des femmes ou des migrants, du personnel des refuges, des travailleurs sociaux et des responsables de services pour les victimes. Certains de ces entretiens ont été menés par téléphone.

Ce rapport met l'accent sur la violence intrafamiliale comme une forme de violence contre les femmes. Il utilise « *elle* » pour décrire les victimes et « *il* » pour leurs agresseurs, tout en reconnaissant que la violence intrafamiliale est un phénomène universel qui touche les deux sexes et se produit à travers les cultures, les religions, les classes sociales, les orientations sexuelles, les identités sexuelles et les âges.

I. Cadre légal et de politique publique sur la violence intrafamiliale

La Belgique est un État fédéral composé de trois communautés non-géographiques de langues différentes (français, néerlandais et allemand) et de trois régions géographiques différentes (Wallonie, Flandres et la région de Bruxelles-Capitale), chacune disposant d'un large degré d'autonomie. L'État fédéral ainsi que les six entités fédérées ont chacun leur propre gouvernement et un parlement élu, à l'exception de la région et de la communauté linguistique flamandes, qui ont fusionné leurs gouvernements. Le gouvernement fédéral est finalement responsable du respect par la Belgique du droit international des droits humains visant à prévenir la violence intrafamiliale, ainsi qu'à protéger, les femmes, les hommes et les enfants, et à sanctionner les coupables.

La Belgique a développé un cadre robuste légal et de politique publique dans le but de prévenir et de sanctionner la violence conjugale, ainsi que de protéger les personnes. En 2010, le gouvernement fédéral a lancé son quatrième Plan d'action national contre la violence faite aux femmes qui comporte une liste de 120 mesures visant à prévenir et sanctionner la violence conjugale.⁴ Ce plan est coordonné par l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, une institution publique nationale autonome créée en 2002 et chargée de combattre toutes les formes de discrimination et d'inégalité basées sur le sexe. La mise en œuvre du plan est une responsabilité partagée, impliquant aussi bien les ministères fédéraux que les communautés et les régions.

La violence conjugale a été reconnue comme un crime en 1997 dans le Code pénal, qui comportait un certain nombre de dispositions visant à renforcer la protection contre la violence conjugale.⁵ Lorsqu'une personne est accusée de violence, le fait que la victime est un conjoint ou partenaire, ou bien ex conjoint ou ex partenaire, est considéré comme

⁴ Plan d'action national de lutte contre la violence entre partenaires et d'autres formes de violences intrafamiliales, 2010-2014 (23 novembre 2010).

⁵ Art. 410 du Code pénal, amendé par la Loi visant à combattre la violence au sein du couple du 24 novembre 1997, dite également « loi Lizin », du nom d'une des sénatrices qui a déposé la loi, Anne-Marie Lizin.

circonstance aggravante au moment de prononcer la sentence.⁶ Les autorités chargées de l'application de la loi peuvent fouiller une résidence à la demande de la victime.⁷

Il s'agit d'un principe général de la loi en Belgique que la police peut arrêter une personne prise sur le fait en train de commettre un délit passible d'une peine d'un an d'emprisonnement ou plus, et détenir cette personne pour une durée maximum de 24 heures.⁸ Lorsque la police a de sérieux motifs de penser qu'une personne a commis un tel crime (indices sérieux de culpabilité/ernstige aanwijzingen van schuld), elle peut demander au procureur du Roi de délivrer un mandat d'arrêt, également pour 24 heures.⁹ La loi ne stipule pas quels sont les indices requis. Cette disposition peut également être utilisée dans les cas de violence conjugale.

En 2003, la loi dite Onkelinx, du nom de la ministre de la Justice alors en fonction, Laurette Onkelinx, a été adoptée pour assurer une meilleure protection aux femmes courant le risque de violence conjugale.¹⁰ Cette loi, qui ne contient pas de définition détaillée de la violence conjugale, a doublé la peine d'emprisonnement maximum pour coups et blessures contre un partenaire et conjoint, actuel ou ancien, la portant de six mois à un an.¹¹

En augmentant la sanction à un an, un juge d'instruction peut désormais appliquer la Loi de 1990 sur la détention préventive dans les cas de violence conjugale impliquant une agression présumée contre un partenaire par son conjoint, et délivrer un mandat d'arrêt qui autorise une période de détention pouvant aller jusqu'à cinq jours maximum.¹² Durant cette période, un juge siégeant dans un tribunal connu sous le nom de Chambre de Conseil/Raadkamer doit décider de prolonger la détention d'un mois supplémentaire ou bien relâcher le criminel présumé, y compris à la condition qu'il s'abstienne de contacter

⁶ Arts. 398 à 405 du Code pénal.

⁷ Arts. 46 et 49 du Code d'instruction criminelle (CIC).

⁸ Art. 1 de la Loi sur la détention préventive du 20 juillet 1990, mise en œuvre le 1er décembre 1990.

⁹ Art. 2. de la Loi sur la détention préventive.

¹⁰ Loi visant à l'attribution du logement familial au conjoint ou au cohabitant légal victime d'actes de violence physique de son partenaire et complétant l'article 410 du Code pénal du 28 janvier 2003, dite aussi « loi Onkelinx », du nom de la ministre de la Justice alors en fonction, Laurette Onkelinx.

¹¹ Art. 410 du Code pénal.

¹² Arts. 3, 10 et 21 de la Loi sur la détention préventive.

la victime.¹³ Le criminel présumé ne peut être que détenu ou mis en liberté conditionnelle, lorsqu'il y a de sérieux motifs de croire qu'il a commis un délit passible d'au moins une année d'emprisonnement et si la sanction est « *absolument nécessaire* » à l'ordre public, notamment pour empêcher la répétition de violences ou de menaces de violence.¹⁴ Les victimes n'ont pas à déposer plainte contre leur partenaire pour déclencher les procédures judiciaires, sauf dans les cas où les allégations portent sur du harcèlement.

Le juge d'instruction peut également relâcher plus tôt le criminel présumé sous certaines conditions, par exemple s'il s'abstient de contacter ou d'approcher la victime pendant une période maximum de trois mois.¹⁵ L'ordre peut être émis en 24 heures et il est exécuté dans le cadre d'un mandat d'arrêt avec sursis. Si le criminel présumé enfreint l'ordre, il sera arrêté et détenu dans l'attente de poursuites judiciaires.¹⁶ Du fait que la mesure est une sanction pénale, les victimes doivent apporter la preuve au procureur que le criminel a soit commis des violences, soit les a menacées de violences. La procédure prend fin si la victime est dans l'incapacité d'apporter cette preuve, même si les autorités ont enregistré des incidents antérieurs de violence conjugale au domicile.¹⁷

Les procureurs peuvent aussi ordonner des interdictions de contact comme alternative aux poursuites.¹⁸ Cette pratique s'est développée au fil du temps et n'est pas fixée par la loi, aussi il n'y a pas de sanctions si les criminels enfreignent l'ordre d'interdiction de contact.¹⁹ Les procureurs peuvent aussi recourir à une procédure qui les autorise à rouvrir une affaire si le criminel commet un nouveau délit.²⁰

¹³ Arts. 21 et 35 de la Loi sur la détention préventive.

¹⁴ Art. 16§1 de la Loi sur la détention préventive. Arts. 327-1 et 331 (menaces verbales) et art. 327-2. (menaces orales) du Code pénal.

¹⁵ Art. 35 de la Loi sur la détention préventive.

¹⁶ Entretien de Human Rights Watch avec Martine Quitin, juge d'instruction, Bruxelles, 27 novembre 2011.

¹⁷ Isabelle Leclercq et al, «Restraining Orders as a Judicial Instrument in the Fight against Domestic Violence between Partners», Service fédéral de la politique criminelle, janvier 2012, http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/DSB_Eindrapport_190112.pdf (consulté le 22 février 2012), pp. 11-12.

¹⁸ CIC, Art. 216ter.

¹⁹ Entretien de Human Rights Watch avec Michael Carlier et Nathalie Franco, substituts pour le Procureur du Roi, Bruxelles, 10 novembre 2011.

²⁰ La procédure est connue sous le nom de « praetoriaanse probatie ». Entretien de Human Rights Watch avec Sahli Sivri, employé du Service fédéral de la politique criminelle, 28 octobre 2011.

La loi Onkelinx comporte aussi une composante civile qui autorise les survivantes de violences intrafamiliales à requérir qu'un juge expulse temporairement un partenaire de la résidence familiale où il a commis un meurtre, un homicide, un empoisonnement, des violences physiques ou sexuelles, ou une tentative de viol, ou quand il existe de sérieux motifs indiquant qu'une telle conduite existe.²¹ Ce droit ne dépend pas d'un dépôt de plainte ou d'une inculpation ; un rapport de police et un rapport médical indiquant que la personne a fait l'objet de violences peuvent constituer des preuves suffisantes.²² Ni la loi Onkelinx ni le Code civil ne spécifient la durée maximum des ordres temporaires. Le conjoint expulsé peut contester l'ordre temporaire au tribunal.

Dans les procédures de divorce, le juge doit d'abord reconnaître le conjoint coupable d'avoir commis les délits avant de l'exclure de façon permanente du foyer familial.²³

Le juge peut décider seulement dans des circonstances extraordinaires de ne pas accorder aux victimes le droit de rester dans la résidence familiale. Le droit jurisprudentiel en Belgique indique que parmi ces circonstances figurent celles dans lesquelles l'expulsion du criminel du foyer familial aurait des conséquences négatives pour les revenus de la famille ou pour les enfants.²⁴

Une circulaire officielle émise en 2006 par le ministère de la Justice et le Collège des procureurs généraux établit des directives contraignantes sur la violence conjugale pour la police et les procureurs, basées sur une tolérance zéro.²⁵ Chaque zone de police et juridiction doit avoir un seul système d'enregistrement pour les cas de violence conjugale et mettre en place un responsable spécial chargé de la violence conjugale. Des acteurs engagés auprès des victimes de violence conjugale ont déclaré à Human Rights Watch qu'ils avaient été témoins de changements positifs du fait de la circulaire, bien que

²¹ Arts. 223 et 1479 du Code civil et Art. 1280 du Code judiciaire.

²² Comité belge d'avis pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, Avis no. 89, 1er octobre 2004, <http://www.raadvandegelijkekansen.be/media/products/52/706/89NdlGeweldopvrouwen.pdf> (consulté le 9 janvier 2011), p. 11.

²³ Art. 1447 du Code civil.

²⁴ Liliane Versluys, *Your Rights in your Relationship when Married or Living Together* (« Je rechten in je relatie bij huwelijk en samenwonen ») (Berchem: EPO publishers, 2008), p. 129.

²⁵ Lettre circulaire no. COL4/2006 du Collège des procureurs généraux aux cours d'appel (« COL 4/2006 »), 1er mars 2006, p. 3. La directive est entrée en vigueur le 3 avril 2006.

certaines ont exprimé l'inquiétude que la violence conjugale ne soit plus considérée comme une priorité.²⁶

Lacunes de protection et réformes proposées

En dépit de certains changements positifs, les femmes, notamment les femmes migrantes, continuent d'être confrontées à des obstacles pour se protéger, ainsi que leurs enfants, contre la violence conjugale. En particulier, il existe des lacunes dans le cadre de protection d'urgence visant à protéger les femmes exposées à un danger imminent.²⁷ Il s'agit tout particulièrement des ordres de restriction et d'exclusion.

Au regard de la loi Onkelinx, les survivantes de violence économique, verbale et psychologique ne peuvent pas demander un ordre civil pour exclure le partenaire du foyer. Les femmes non mariées qui cohabitent avec un partenaire mais n'ont pas signé d'accord formel de cohabitation sont également inéligibles à la protection fournie par cette loi.

Dans un commentaire de 2004 sur cette loi, le Comité belge d'avis pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes a indiqué que les procédures civiles étaient ardues et prenaient beaucoup de temps, ce qui entraînait des retards. Le Comité a conclu que la loi était particulièrement inappropriée pour la protection des femmes courant un danger immédiat.²⁸ Les ONG apportant de l'aide aux survivantes de violences ont expliqué à Human Rights Watch que la plupart des victimes devaient d'abord quitter leur foyer pour échapper à la violence, souvent accompagnées par leurs enfants à charge, avant de pouvoir faire une demande d'autorisation à rester dans le foyer familial.²⁹

²⁶ Entretien de Human Rights Watch avec Sandrine Hublau, avocate, Bruxelles, 12 octobre 2011. Entretien de Human Rights Watch avec Zoë Genot, députée fédérale du parti vert francophone Écolo et responsable genre et migration, 18 novembre 2011.

²⁷ Par le Vrouwen Overleg Komitee (VOK) et Vrouw & Maatschappij sur la Journée nationale des femmes de novembre 2002 et à nouveau sur la Journée des femmes de novembre 2011 : « Eisenpakket Vrouwendag Leuven 2011. Krachtdadig tegen geweld », communiqué du Vrouwen Overleg Komitee, Bruxelles, 11 novembre 2011: <http://www.vrouwendag.be/> (consulté le 28 novembre 2011).

²⁸ Comité belge d'avis pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, Avis no. 89, 1er octobre 2004, <http://www.raadvandegelijkekansen.be/media/products/52/706/89NdlGeweldopvrouwen.pdf> (consulté le 9 janvier 2011).

²⁹ Entretien de Human Rights Watch avec Hajar Siyahya, employée de Vereniging voor Ontwikkeling en Emancipatie Moslims (V.O.E.M), Anvers, 15 septembre 2011 ; entretien de Human Rights Watch avec Maria Miguel Sierra, directrice de La Voix des Femmes, Bruxelles, 19 septembre 2011.

Une enquête de 2009 menée par le Service fédéral de la politique criminelle a révélé que les membres de plusieurs zones de police souhaitaient un mandat légal plus clair pour obliger des criminels potentiels à quitter un foyer dans des situations d'urgence.³⁰ Un procureur peut émettre un ordre de non-contact mais seulement après que le crime a été commis et n'a aucun moyen de faire appliquer cet ordre. Des prestataires de services ont indiqué à Human Rights Watch que les victimes couraient davantage de danger quand elles choisissaient de signaler leurs partenaires à la police, et les partenaires ne recevaient alors qu'une sanction non-contraignante.³¹

Une nouvelle législation qui entrera en vigueur en janvier 2013 autorise les procureurs à émettre des ordres d'expulsion de courte durée pour un maximum de dix jours contre des adultes présentant un danger sérieux et immédiat pour la sécurité de leur partenaire, de leurs enfants, des enfants de leur partenaire, parents, ou beaux-parents.³² Le criminel encourt une peine de prison pouvant aller jusqu'à une année ou bien une amende, ou les deux, s'il enfreint l'ordre. Aussi bien la victime que l'agresseur devrait consulter un conseiller et obtenir d'autres formes de soutien dans les 48 heures suivant l'ordre du procureur.

Le projet de loi prévoit également que dans les 24 heures suivant l'ordre initial, le procureur doit en informer le juge de paix et lui adresser tous les documents et informations utiles. Le juge doit programmer une audience au tribunal dans les dix jours mais peut entendre les parties plus tôt si elles, ou bien le procureur du Roi, en font la demande que ce soit oralement ou par écrit.³³ Le juge peut mettre un terme à l'ordre ou le faire appliquer.

³⁰ Karel Berteloot et al., «Analysis of the Questionnaires on the Circular COL 2006/04 of the Minister of Justice and the Board of General Prosecutors concerning the Crime Policy on Intimate Partner Violence», Service fédéral de la politique criminelle, décembre 2009, http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/RAP_COL4_werkingsmiddelen_091216_def.pdf (consulté le 9 janvier 2011), pp. 27, 30, and 53.

³¹ Entretien de Human Rights Watch avec quatre employés du service de soutien aux victimes de la municipalité de Molenbeek, Bruxelles, 20 septembre 2011 ; entretien téléphonique de Human Rights Watch avec Nancy Declercq, travailleuse sociale d'un centre d'aide aux étrangers d'Ostende, 11 janvier 2012.

³² Loi no. 5-539/5, «Loi relative à l'interdiction temporaire de résidence en cas de violence domestique», publiée au Journal Officiel le 1er octobre 2012, entrera en vigueur le 1er janvier 2013. Pour le texte et l'historique de la législation, voir: <http://www.senate.be/www/?Mival=/dossier&LEG=5&NR=539&LANG=fr> (consulté le 4 octobre 2012).

³³ Loi no. 5-539/5, Art. 5. § 1.

En plus des lacunes dans la protection contre un danger imminent, les ONG ont exprimé des préoccupations relatives au taux relativement faible d'inculpations dans les cas de violence conjugale.³⁴ Une évaluation de 2009 de la Circulaire de 2006 a également soulevé des préoccupations sur le manque de formation des personnels chargés de faire appliquer la loi. Dans un tiers des 195 zones de police, il n'y avait aucun policier spécialement formé et dans un cas sur quatre les policiers déclaraient qu'il n'y avait aucune éducation sur la violence conjugale proposée dans leur zone de police. L'évaluation a révélé une carence de magistrats formés au bureau du procureur, où au moins un magistrat devrait suivre la formation volontaire offerte par l'Institut pour la formation judiciaire, ainsi qu'un manque de formation parmi les juges d'instruction.³⁵ Le gouvernement récemment mis en place s'est engagé à offrir davantage de formation sur la violence conjugale aux autorités chargées de l'application des lois et aux praticiens de santé.³⁶

La sensibilisation menée par l'État vers les femmes d'origine immigrée

Le gouvernement a cherché à fournir des informations et des services aux femmes migrantes en lien avec la violence conjugale. L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes distribue un prospectus aux organisations et aux acteurs travaillant dans le domaine de la violence intrafamiliale rédigé en 17 langues de minorités, et qui porte sur leurs droits et les services disponibles. Chaque prospectus comporte un numéro permettant de contacter une personne bénévole capable de parler la langue concernée et d'orienter les femmes vers les services disponibles.³⁷ Les prestataires de service peuvent embaucher des interprètes rémunérés par l'État pour un nombre d'heures donné lorsqu'ils travaillent auprès des

³⁴ «Eisenpakket Vrouwendag Leuven 2011. Krachtdadig tegen geweld», communiqué du Vrouwen Overleg Komitee, Bruxelles, 11 novembre 2011: <http://www.vrouwendag.be/> (consulté le 28 novembre 2011). Les chiffres fournis au ministère de la Justice montrent qu'en 2009, 76 pour cent de toutes les plaintes criminelles liées à la violence conjugale ont été rejetées, relevé dans la question parlementaire no. 5-2356 de Sabine de Béthune du parti démocrate chrétien flamand CD&V concernant la violence familiale entre partenaires, 18 mai 2011 («Question parlementaire 5-5356»), 6 juillet 2011.

³⁵ Karel Berteloot et al., « Summary Report. Evaluation COL 2006/04 of the Minister of Justice and the Board of General Prosecutors concerning the Crime Policy on Intimate Partner Violence », Service fédéral de la politique criminelle, décembre 2009, http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/EVA_COL4_synthese_091216_NL_def.pdf (consulté le 9 janvier 2011), pp. 16-18, 32-34.

³⁶ «Draft Declaration on General Policy», communiqué du Gouvernement fédéral de Belgique, 1er décembre 2011.

³⁷ Les services de conseil et les lignes d'appel d'urgence sont disponibles gratuitement 24 heures sur 24, sept jours sur sept, mais seulement dans les trois langues officielles. Une autre ligne d'appel d'urgence francophone existe qui est destinée particulièrement aux victimes de violence conjugale ('Ecoute Violences Conjugales'), et qui fonctionne du lundi au samedi de 9h.00 à 20h.00.

minorités.³⁸ Certains hôpitaux travaillent avec des « *médiateurs interculturels* » qui parlent les langues des minorités et sont financés par le gouvernement fédéral.³⁹

Le dernier Plan d'action national comporte des propositions de politiques pour traiter les formes de violence intrafamiliale perçues comme étant prédominantes dans les communautés migrantes, par exemple les mariages forcés, les mutilations génitales féminines (MGF), et la violence dite « *violence liée à l'honneur* ». Les mariages forcés, ou les tentatives pour forcer une personne à se marier, ont été criminalisés par la Loi du 25 avril 2007.⁴⁰ Les MGF sont criminalisées dans le Code pénal. Quiconque exécute, favorise ou encourage la mutilation des organes génitaux d'une personne de sexe féminin, ou tente de le faire, encourt une peine de prison.⁴¹ Les praticiens de santé peuvent, dans certaines circonstances, violer le secret médical s'ils soupçonnent qu'une personne est exposée au risque de MGF.⁴² Les femmes et les filles exposées au risque de MGF dans leur pays d'origine peuvent demander l'asile. Le gouvernement finance des projets de sensibilisation et de formation qui ciblent les communautés migrantes dans lesquelles les MGF sont censées être répandues.

Plusieurs initiatives législatives ont cherché à combler les lacunes dans le cadre de protection existant afin de protéger les personnes exposées au risque de « *violence liée à l'honneur* ». ⁴³ En 2009, le gouvernement a constitué un groupe de travail fédéral pour étudier deux projets pilotes développés dans les villes de Verviers (Wallonie) et Malines (Flandres). Ces projets pilotaient un système spécial d'enregistrement pour les

³⁸ Ce nombre d'heures est variable dans le pays. Human Rights Watch n'a recueilli qu'une plainte à propos de l'insuffisance du nombre d'heures.

³⁹ Les médiateurs interculturels sont des interprètes qui apportent leur assistance lorsque des difficultés de communication surgissent du fait de différences culturelles ainsi que de langues. Pour plus d'information voir, http://www.health.belgium.be/eportal/Myhealth/PatientrightsandInterculturalm/Interculturalmediation/MediationByIntern et/19067284_NL?fodnlang=nl (consulté le 1er octobre 2012).

⁴⁰ Article 391sexies du Code pénal, introduit par la Loi concernant la pénalisation et l'élargissement des moyens d'annuler le mariage forcé, 25 avril 2007.

⁴¹ Art. 409 du Code pénal.

⁴² Art. 458bis du Code pénal.

⁴³ Les « crimes d'honneur » sont apparus dans l'agenda politique après qu'une jeune fille d'origine pakistanaise, Sadia Sheikh, a été tuée par son frère en 2007. En 2008, le Comité d'avis pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes du sénat fédéral a organisé des auditions avec des experts de la violence liée à l'honneur, qui ont abouti à un rapport contenant des recommandations détaillées intitulé « La question de la violence liée à l'honneur en Belgique », 25 juin 2008, disponible en français et néerlandais sur le site web du Sénat : <http://www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MlvalObj=67110093> (consulté le 15 décembre 2011).

signalements de violence liée à l'honneur afin d'améliorer la prévention, les enquêtes et les poursuites judiciaires. Ils réunissaient des représentants des ministères de la Justice et de l'Intérieur, du Collège des procureurs généraux, des polices fédérale et locale, et de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes.⁴⁴ D'autres propositions visant à améliorer le cadre de protection pour les victimes de violence liée à l'honneur sont à l'étude devant le parlement fédéral et au sénat.

Si les ONG œuvrant en faveur des victimes dans les communautés migrantes ont reconnu que des politiques ciblées sont nécessaires pour traiter la violence basée sur le genre au sein de leurs communautés, certaines ont exprimé des préoccupations que la campagne de sensibilisation actuelle de l'État en direction des femmes d'origine migrante soit trop axée sur les mariages forcés et les meurtres « *d'honneur* », ainsi que sur le port forcé du voile, questions qui ont bénéficié de beaucoup d'attention politique dans des débats européens sur l'immigration et l'intégration.⁴⁵ Ces ONG ont affirmé que mettre un accent particulier sur la « *violence liée à l'honneur* » peut envoyer un signal que la violence intrafamiliale est plus répandue dans les communautés migrantes que dans la population en général, et stigmatiser ainsi les hommes et les femmes d'origine migrante.⁴⁶ En outre, les politiques sont actuellement élaborées et mises en œuvre sans une consultation suffisante et ne recueillent pas de ce fait le soutien de la communauté.⁴⁷

D'autres avertissent que l'attribution de la violence intrafamiliale à la culture des migrants peut contribuer à des réponses insuffisantes de la part de la police. Il se peut que la police ne prenne pas au sérieux les plaintes individuelles de femmes migrantes relatives à la

⁴⁴ Margot Taeymans, Karel Berteloot et Isabelle Leclercq. «Final Report. To a criminal law and policy concerning honor-related violence? An explorative study», Service fédéral de la politique criminelle, octobre 2011, disponible en français et néerlandais : http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/EINDRAPPORT_EGG_111110_DEF.pdf (consulté le 15 décembre 2011). Voir aussi une recherche non publiée d'Anke van Vossle et Elli Gilbert, «Scientific Research of Honor-related Violence in Belgium», Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, 27 janvier 2012.

⁴⁵ Le 28 avril 2011, une majorité écrasante du Parlement belge a voté en faveur d'une interdiction nationale du voile dissimulant le visage dans l'espace public. «Belgium: Muslim veil ban would violate rights. Parliament should reject bill for nationwide restrictions», communiqué de presse de Human Rights Watch, 21 avril 2011, <http://www.hrw.org/news/2010/04/21/belgium-muslim-veil-ban-would-violate-rights>.

⁴⁶ Entretien de Human Rights Watch avec Imane Bouzarmat, ancienne présidente de Ella, centre d'expertise pour l'ethnicité et le genre, Bruxelles, 14 septembre 2011.

⁴⁷ Entretien de Human Rights Watch avec Sophie Withaecx, chercheuse sur la « violence liée à l'honneur » à l'Université libre de Bruxelles, 12 septembre 2011.

violence ou bien recoure à la médiation culturelle au lieu d'une protection immédiate.⁴⁸ Au lieu de mettre un accent particulier sur certaines formes de violence associées à des communautés migrantes spécifiques, les ONG ont déclaré que le gouvernement devrait s'occuper du statut peu sûr des femmes migrantes en matière d'immigration et de leur marginalisation socio-économique comme étant à la fois des causes et des conséquences de la violence.

En mars 2012, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes a recommandé à tous les ministres impliqués dans le Plan d'action national de lutte contre la violence faite aux femmes que le prochain Plan d'action traite des victimes de violence intrafamiliale ayant un statut légal irrégulier ou peu sûr.⁴⁹

⁴⁸ Entretien de Human Rights Watch avec Maria Miguel Sierra, directrice de La Voix des Femmes, Bruxelles, 19 septembre 2011; avec Sandrine Hublau, avocate, Bruxelles, 12 octobre 2011; avec Imane Bouzarmat, ancienne présidente de Ella, centre d'expertise pour l'ethnicité et le genre, Bruxelles, 14 septembre 2011; et avec Modi Ntambe, présidente du Groupe de soutien des femmes africaines (SVAV) du Conseil des communautés africaines RvdAGE/CCHB, Bruxelles, 3 octobre 2011.

⁴⁹ Courrier électronique échangé par Human Rights Watch avec Marijke Weewauters, employée de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, 23 mars 2011.

II. Les obstacles à la protection des migrantes en regroupement familial

Je me sens comme une prisonnière. Je ne veux dépendre de personne. Je ne veux pas être forcée de vivre ensemble pendant trois ans. Ils [les dirigeants politiques belges] parlent beaucoup de la liberté des femmes et des droits humains, mais ça ne veut rien dire. C'est seulement sur le papier.

Ermira S., migrante en regroupement familial et victime de violence intrafamiliale, le 3 novembre 2011.

La loi belge reconnaît que les femmes migrantes qui arrivent en Belgique dans le cadre du regroupement familial et qui n'ont pas un permis de séjour autonome sont particulièrement vulnérables si elles sont victimes de violence. Mais la loi est mal appliquée et comporte des lacunes, en particulier pour les nouvelles arrivantes dont le statut de résident permanent est en cours et pour celles dont les partenaires ont quitté la Belgique.

Human Rights Watch a documenté plusieurs cas dans lesquels des femmes qui sont venues en Belgique dans le cadre du regroupement familial ont reçu des ordres d'expulsion et sont devenues des sans-papiers après avoir quitté leur conjoint violent. Nos recherches tendent à indiquer que la crainte de l'expulsion pour les femmes sans-papiers qui signalent leur agression à la police peut les empêcher de dénoncer la violence jusqu'à ce qu'elles bénéficient d'un statut juridique plus sûr.

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 (que la Belgique a signée en septembre 2012) donne des indications concernant les droits d'une migrante dépendante d'un partenaire abusif ou violent. Elle précise que les États parties doivent veiller à ce que :

Les victimes dont le statut de résident dépend de celui de leur conjoint ou de leur partenaire, conformément à leur droit interne, se voient accorder, sur demande, dans l'éventualité de la dissolution du mariage ou de la relation, en cas de situations particulièrement difficiles, un permis de résidence autonome, indépendamment de la durée du mariage ou de la

relation. Les conditions relatives à l'octroi et à la durée du permis de résidence autonome sont établies conformément au droit interne.⁵⁰

Et à ce que :

Les victimes puissent obtenir la suspension des procédures d'expulsion initiées du fait que leur statut de résident dépend de celui de leur conjoint ou de leur partenaire, conformément à leur droit interne, pour leur permettre de demander un permis de résidence autonome.⁵¹

Le rapport explicatif de la Convention précise que les droits de résidence indépendants (ou autonomes) devraient être accordés aux victimes de violence physique, sexuelle, psychologique, verbale et économique et aux partenaires mariés et non mariés dont la relation est reconnue par le droit interne.⁵²

Législation relative au regroupement familial

La loi belge du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (également connue sous le nom de Loi sur les étrangers) protège certaines victimes de violence dont les droits de résidence dépendent de leur partenaire contre la perte de leurs droits de résidence en cas de violence.⁵³ Cette loi contient cependant des lacunes et elle est mal appliquée.

La Belgique a suivi les tendances restrictives des pays voisins comme la France et les Pays-Bas lorsque le parlement fédéral a voté une loi plus stricte sur le regroupement familial en mai 2011 qui a modifié la loi sur les étrangers. Cette loi a introduit de nouvelles exigences, notamment des exigences relatives aux revenus pour le regroupement familial pour les Belges et les non-ressortissants de l'UE. La loi a été adoptée malgré les objections du Conseil d'État.

⁵⁰ Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, ouverture à la signature le 11 mai 2011, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/convention_fr.asp (consulté le 13 décembre 2011), Art. 59, para. 1.

⁵¹ Idem, Art. 59, para. 2.

⁵² Idem, Rapport explicatif, paras. 301-305.

⁵³ Loi du 15 décembre 1980 relative à l'accès au territoire, au séjour, à l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après désignée sous le nom de « Loi sur les étrangers »), modifiée par la loi du 8 juillet 2011.

La nouvelle loi permet aux autorités de retirer un permis de séjour à une migrante si sa relation avec son conjoint ou partenaire se termine au cours des trois premières années de son séjour en Belgique. Avant les modifications, la période probatoire était de deux ans. Si le couple vit toujours ensemble après trois ans, le migrant entrant recevra des droits de résidence permanents qui ne peuvent être retirés qu'en cas de fraude ou de mariage simulé, ou dans l'intérêt de l'ordre public, de la sécurité nationale ou de la santé publique. Pendant les trois premières années de son séjour en Belgique, les droits de résidence de la femme migrante sont donc dépendants de sa relation avec son partenaire répondant, ce qui restreint sa liberté de quitter son partenaire dans les cas de violence conjugale.

Les municipalités comptent sur la police pour vérifier que la demandeuse réside réellement avec son conjoint, à l'adresse où elle a été enregistrée au cours de la période probatoire.⁵⁴ En dehors des six premiers mois, lorsqu'une demande est en cours de traitement, ces contrôles ne sont pas effectués de façon systématique. Les contrôles de police ont tendance à n'avoir lieu que lorsque l'on soupçonne qu'un couple s'est séparé.

Si une municipalité découvre que la migrante ne vit plus à l'adresse enregistrée, la municipalité informe l'Office des étrangers, un organisme administratif qui relève actuellement de la compétence du ministère fédéral de l'Intérieur, et l'Office des étrangers peut ordonner à la migrante de quitter la Belgique. Human Rights Watch a documenté plusieurs cas où des femmes ont reçu des ordres d'expulsion mais nous n'avons documenté aucun cas où les expulsions ont été effectuées.

Un permis de séjour ne sera pas retiré si une migrante en regroupement familial peut prouver qu'elle a quitté son partenaire ou conjoint pendant la période probatoire de trois ans en raison de violence conjugale, en particulier pour viol, coups et blessures, ou dommages corporels causés par empoisonnement. Les migrantes en regroupement familial mariées à des ressortissants de pays tiers sont protégées par l'article 11 et celles qui sont mariées à des ressortissants belges ou d'autres pays de l'UE sont protégées par l'article 42 quater, qui protège également les enfants à charge.⁵⁵

⁵⁴ Lettre circulaire du 21 juin 2007, entrée en vigueur le 4 juillet 2007 (« Omzendbrief van 21 juni 2007 betreffende de wijzigingen in reglementering betreffende het verblijf van vreemdelingen ten gevolge van de inwerkingtreding van de wet van 15 september 2006 »).

⁵⁵ Articles 11 et 42 quater §4(4) de la Loi sur les étrangers.

Ces clauses ont été introduites en 2006 et 2007, après que la Belgique ait transposé deux directives européennes dans la législation nationale pour permettre aux victimes de violence intrafamiliale d'obtenir la protection nécessaire des autorités sans craindre la perte des droits de séjour ou l'expulsion, même dans l'éventualité de la dissolution du mariage ou de la relation au cours de la période probatoire.⁵⁶

Depuis les modifications apportées en septembre 2011, l'Office des étrangers doit désormais prendre en compte une grande variété de facteurs avant de résilier des droits de résidence ou d'ordonner une expulsion. Il s'agit notamment de l'âge, la santé, la situation familiale et économique, l'intégration sociale et culturelle des requérants, et de la force de leurs liens avec leur pays d'origine.⁵⁷ L'omission de ces facteurs peut conduire à l'annulation de la décision lors d'un appel.

Tous les acteurs travaillant avec des victimes de violence intrafamiliale ont déclaré à Human Rights Watch que la situation des femmes migrantes s'était grandement améliorée après que la Belgique ait introduit les clauses de protection. Mais plusieurs obstacles demeurent pour les femmes revendiquant leurs droits, autant en droit qu'en pratique.

Les candidates au regroupement familial qui sont encore en attente de leur permis de séjour ne bénéficient pas des clauses de protection. Les migrantes sans-papiers et les migrantes dont les droits de résidence dépendent de relations avec des détenteurs de droits de résidence de courte durée, tels que les étudiants ou ceux ayant un permis de travail à durée déterminée, ne peuvent pas non plus bénéficier de la protection prévue par la loi sur les étrangers si elles subissent des violences intrafamiliales.

⁵⁶ Les dispositions relatives au regroupement familial par les ressortissants de l'UE sont régularisées par le Parlement européen et la Directive du Conseil 2004/38/EC sur le droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, 29 avril 2004, transposée dans l'art. 42quater le 10 mai 2007, entrée en vigueur le 1er juin 2008. Des dispositions sont plus généreuses que les conditions pour le regroupement familial par des ressortissants de pays tiers, qui sont régularisées par la Directive du Conseil 2003/86/EC sur le droit au regroupement familial, 22 septembre 2003, transposée dans l'art. 11 §2 le 6 octobre 2006, entrée en vigueur le 1er juin 2007.

⁵⁷ Articles 11 et 42 quater §4(4) de la Loi sur les étrangers, amendés par la loi du 8 juillet 2011 qui est entrée en vigueur le 22 septembre 2011. Il existe des facteurs supplémentaires énumérés à l'Art. 42quater (concernant les migrants qui sont venus rejoindre un ressortissant belge ou d'un pays de l'UE) par rapport à l'Art. 11 (concernant les migrants qui sont venus rejoindre un ressortissant d'un pays tiers). Dans le premier, le ministre doit aussi tenir compte de la durée du séjour en Belgique du demandeur, de son âge, et de ses liens avec son pays d'origine avant de mettre fin à son permis de séjour, facteurs qui ne sont pas mentionnés dans le deuxième article.

Le gouvernement belge a omis d'informer les migrantes à risque de violence intrafamiliale ou même les victimes elles-mêmes sur la loi et les procédures connexes. Human Rights Watch a constaté que de nombreuses femmes migrantes reçoivent un ordre d'expulsion après avoir quitté leur conjoint violent. La nature complexe des procédures et une mauvaise coordination entre les organismes gouvernementaux fournissent une partie de l'explication.

Lorsque les femmes migrantes reçoivent un ordre d'expulsion, elles n'ont que 30 jours pour faire appel auprès du Conseil du contentieux des étrangers, un organisme administratif indépendant qui examine les décisions prises par l'Office des étrangers.

Le conseil peut annuler l'ordonnance d'expulsion si l'Office des étrangers n'a pas utilisé les procédures correctes (notamment les critères plus larges introduits en septembre 2011), afin de bien étudier tous les faits liés à l'acte de violence, ou omis de fournir la motivation de sa décision de résiliation des droits de résidence.⁵⁸ Le conseil ne peut pas évaluer les faits eux-mêmes, ou prendre en compte de nouveaux faits lors de la demande d'annulation d'une ordonnance d'expulsion. Le risque d'expulsion continue d'exister et les migrantes en regroupement familial ne sont pas systématiquement protégées contre la violence intrafamiliale.

Lacunes dans les clauses de protection

Exclusion de migrantes récemment arrivées

Les migrantes en regroupement familial qui ont présenté une demande de résidence pour des raisons de regroupement familial, mais qui n'ont pas encore obtenu la résidence, ne peuvent bénéficier de la protection qu'offre la loi sur les étrangers, même en cas de violence. Ceci est dû au fait que la loi ne permet aux victimes de violence familiale de conserver les droits de résidence initialement attribués à leur égard qu'en vertu de leur regroupement familial. Contrairement à ce que prescrit la Convention du Conseil de l'Europe, la loi ne permet pas aux migrantes qui sont victimes de violence intrafamiliale de postuler pour des droits de résidence indépendants.

⁵⁸ Le Conseil du contentieux des étrangers (CCE)/ Raad van Vreemdelingenbetwisting (RVV) a annulé plusieurs décisions dans lesquelles l'Office des étrangers avait omis d'enquêter attentivement sur les indications de violence ou de motiver sa décision, par exemple : RVV/CCE Cas No. 35.640, 10 décembre 2009; Cas No. 36.480 du 22 décembre 2009; Cas No. 36714 du 7 janvier 2010.

Dans les huit jours qui suivent leur arrivée en Belgique, les migrantes en regroupement familial doivent s'inscrire et demander un permis de séjour au titre du regroupement familial à la municipalité où elles résideront avec leur partenaire. La municipalité soit délivrera immédiatement la carte de regroupement familial soit, dans le cas d'un demandeur migrant résidant en Belgique, un certificat d'enregistrement qui est valable pour six mois.⁵⁹ Ce certificat permet aux migrants de rester légalement en Belgique, tandis que leurs demandes de résidence sont en cours de traitement.

Si l'Office des étrangers décide qu'un couple résidant en Belgique remplit les critères pour le regroupement familial, il émet un permis de séjour subordonné à la cohabitation avec le partenaire ou conjoint, mentionné ci-dessus.⁶⁰ L'Office des étrangers doit achever l'enquête sur la demande dans les six mois, mais ce délai peut être prolongé jusqu'à un maximum d'un an quand il s'agit de migrants rejoignant des non-ressortissants de l'UE.⁶¹ Pendant cette période, la municipalité de résidence doit vérifier, entre autres choses, si le couple vit ensemble. Si la migrante arrivée en Belgique quitte un foyer violent avant de recevoir son titre de séjour, elle risque l'expulsion car sa demande de résidence est annulée.

Human Rights Watch a documenté quatre cas dans lesquels les femmes disposant de certificats d'enregistrement, mais pas de permis de séjour, ont quitté leur conjoint violent. Trois d'entre elles (dont deux cas sont détaillés ci-dessous) ont reçu l'ordre de quitter le pays. Elles sont toutes devenues des sans-papiers lorsque leurs recours contre l'arrêté d'expulsion ont été infructueux. La quatrième femme (dont le cas est décrit ci-dessous) est retournée à son mari violent pour éviter l'expulsion.

Ermira S., originaire de Macédoine, avait 17 ans quand elle a été forcée d'épouser un Belge d'origine albanaise. Quatre mois après son arrivée en Belgique, date à laquelle elle avait 18 ans, et avant qu'elle ait obtenu son titre de séjour, elle a fui le foyer violent. Son mari, à

⁵⁹ Depuis les derniers amendements de la Loi sur les étrangers en mai 2011 les possibilités ont été réduites pour demander le regroupement familial avec un ressortissant d'un pays extérieur à l'UE avec un visa de tourisme en Belgique. Les migrants qui cherchent à rejoindre des ressortissants de pays extérieurs à l'UE doivent en faire la demande depuis leurs pays d'origine.

⁶⁰ L'article 4oter et 4obis de la Loi sur les étrangers stipule ces conditions ainsi que d'autres pour le regroupement familial pour des ressortissants de pays tiers souhaitant rejoindre des ressortissants belges et de l'UE, et l'article 10 pour ceux qui cherchent à rejoindre des détenteurs de permis de résidence de longue durée originaires de pays tiers.

⁶¹ En pratique, plusieurs municipalités omettent de contrôler la cohabitation au cours de la période six mois, entretien de Human Rights Watch avec Els Verhoustraete, employé du département du regroupement familial de l'Office des étrangers, Bruxelles, 18 octobre 2011.

qui elle reproche d'être impliqué dans la mafia albanaise, l'a battue de façon quotidienne et souvent violée. Ermira s'est échappée après que son mari ait pointé son arme sur elle et ait menacé de la tuer. La police a enregistré sa plainte et l'a emmenée dans un refuge, où elle a vécu pendant huit mois.⁶²

Entretemps, le mari d'Ermira est allé à la municipalité pour demander la radiation du nom d'Ermira du registre de l'état civil, et a par la suite obtenu le divorce en Macédoine. Le 18 janvier 2007, Ermira a reçu une lettre de la municipalité l'informant qu'elle avait mis fin à la procédure de regroupement familial. L'avocate d'Ermira a immédiatement informé l'Office des étrangers qu'elle avait fui son mari pour raison de violence conjugale et a fourni un rapport de police ainsi qu'un témoignage du refuge soutenant ces allégations. Malgré cela, un an plus tard, l'Office des étrangers lui a ordonné de quitter le pays.

Le Conseil du contentieux des étrangers a rejeté la demande d'Ermira pour l'annulation de la décision de l'Office. Il a confirmé que les migrantes en regroupement familial qui possèdent un certificat d'enregistrement, mais pas de permis de séjour, ne peuvent pas bénéficier de la clause de protection de la loi sur les étrangers.⁶³ Il a déclaré que dans ces cas, l'Office des étrangers, en fait, ne résilie pas les droits de résidence de quelqu'un, mais plutôt, n'octroie pas de tels droits en premier lieu et, par conséquent, la personne en question ne peut être autorisée à *conserver* des droits de résidence dont elle n'a jamais disposé. Lorsque sa demande de régularisation pour raisons humanitaires a également été rejetée, Ermira est devenue une migrante sans-papiers. Elle vit actuellement avec les 300 € (397 dollars US) par mois qu'elle gagne en travaillant dans l'économie informelle. Ermira a déclaré : « *J'ai d'abord été frappée par mon copain et maintenant par la loi.* »

Salma S. est une Marocaine de 29 ans qui est venue pour épouser un diplomate belge il y a quatre ans.⁶⁴ Elle a affirmé à Human Rights Watch que deux mois après son arrivée, son mari a essayé de la convaincre de travailler comme prostituée et a commencé à l'isoler, en lui interdisant de communiquer avec quiconque sans sa permission et en la privant de tout argent de poche. Après quatre mois de violence verbale et après une violente dispute, Salma a décidé de le quitter. Trois jours plus tard, le 25 mai 2007, Salma a reçu une lettre

⁶² Entretien de Human Rights Watch avec Ermira S., Liège, 3 novembre 2011.

⁶³ Human Rights Watch a obtenu la permission de lire la décision Conseil du contentieux des étrangers. Numéro de l'affaire non divulgué.

⁶⁴ Entretien de Human Rights Watch avec Salma S., La Louvière, 27 septembre 2011.

de l'Office des étrangers stipulant qu'il avait mis fin au processus de regroupement familial et lui ordonnant de quitter le pays dans les deux semaines.

Salma a fait appel au Conseil du contentieux des étrangers, l'informant de la violence qu'elle avait subie, mais celui-ci a confirmé qu'elle ne pouvait pas prétendre aux droits de résidence sous la clause de protection parce qu'elle n'avait pas reçu son permis de résidence au moment où elle avait quitté le domicile familial.⁶⁵ Quatre ans plus tard, Salma vit toujours au refuge sans papiers ni ressources.

Suite aux lacunes en matière de protection, certaines migrantes en regroupement familial décident de retourner dans des foyers violents jusqu'à ce que leur statut juridique soit régularisé. Le 8 octobre 2011, Human Rights Watch s'est entretenu avec la belle-sœur de Gökce A., une femme turque qui avait immigré pendant l'été avec son fils âgé de 12 ans de nationalité turque pour rejoindre son mari néerlandais d'origine turque. Trois mois après son arrivée, Gökce s'est enfuie chez sa belle-sœur pour échapper à la violence intrafamiliale. Au bout d'une semaine, Gökce est retournée à son mari parce qu'elle craignait l'expulsion. Sa belle-sœur a expliqué pourquoi elle était revenue :

Que peut-elle faire d'autre ? Elle n'a pas le choix. Elle a un fils, qui fréquente maintenant l'école ici. Il ne peut pas retourner en Turquie. Je lui ai dit d'être gentille avec lui [son mari], jusqu'à ce qu'elle ait sa carte F [titre de séjour]. L'avocate m'a également dit qu'elle ferait mieux de revenir à son mari et d'attendre qu'elle ait ses papiers pour déposer une plainte.⁶⁶

Exclusion des femmes dont le partenaire violent part à l'étranger

Conformément à la loi belge sur les étrangers, l'extension du permis de séjour pour les conjointes de résidents actuels est liée à la relation initiale. Elle ne protège pas les femmes migrantes victimes de violence intrafamiliale mariées à des ressortissants d'autres pays de l'UE ou à des ressortissants de pays tiers qui quittent la Belgique (résiliant ainsi les droits de résidence pour les deux personnes).

⁶⁵ Numéro de l'affaire non divulgué. En novembre 2011, son avocate a écrit à Human Rights Watch que sa deuxième demande de régularisation pour motifs humanitaires était encore en suspens.

⁶⁶ Entretien de Human Rights Watch avec la belle-sœur de Gökce A. (nom non divulgué), Bruxelles, 8 octobre 2011.

Selon la loi, les femmes migrantes mariées à des ressortissants de l'UE qui ne sont pas originaires de Belgique peuvent être expulsées avec leur partenaire si celui-ci perd le droit de résidence ou quitte le territoire au cours des trois premières années.⁶⁷ Dans la pratique, le même problème se pose pour les femmes migrantes dont le partenaire violent est un ressortissant d'un pays non membre de l'UE.⁶⁸

Verica M., âgée de 25 ans en provenance de Macédoine, a rejoint son mari néerlandais (d'origine macédonienne) en Belgique en janvier 2010. Elle a expliqué à Human Rights Watch qu'elle a immédiatement subi de graves violences physiques et psychologiques de la part de son mari et de sa belle-famille qui lui a également interdit de travailler, de suivre une formation professionnelle ou de prendre des cours de langue.⁶⁹ En mars 2011, elle a réussi à s'échapper et a dénoncé son mari à la police. Durant son séjour dans un refuge, elle a trouvé un emploi et a commencé à étudier le flamand. Son avocat a envoyé le rapport de police accompagné d'un rapport médical et une déclaration du refuge à l'Office des étrangers pour demander l'exemption de l'expulsion en vertu des clauses de protection. En attendant, le parquet avait ouvert une enquête pénale à l'encontre de son conjoint, qui est ensuite retourné aux Pays-Bas.

Le 5 juillet 2011, l'Office des étrangers a décidé de mettre fin aux droits de résidence de Verica et lui a ordonné de quitter le pays dans les 30 jours. L'Office a reconnu qu'elle avait apporté la preuve de la violence, mais fait valoir qu'elle ne pouvait pas bénéficier des clauses de protection parce que son mari avait quitté le pays.⁷⁰

Verica a, sans succès, fait appel de la décision du Conseil du contentieux des étrangers, qui a confirmé l'arrêt d'expulsion en décembre 2011. Elle a affirmé à Human Rights Watch qu'elle avait peur de la violence « *liée à l'honneur* » de la part de la famille de son mari en Macédoine si elle retournait là-bas. Lorsque nous avons contacté Verica par la suite, elle était revenue en Macédoine. Elle ne savait pas si son mari avait été condamné pour cette infraction.

⁶⁷ Loi sur les étrangers art. 42quater§1, no. 1 et 2.

⁶⁸ Correspondance par email de Human Rights Watch avec Sabine Dawoud, avocate de Kruispunt Migratie-Integratie, 15 décembre 2011.

⁶⁹ Entretien de Human Rights Watch avec Verica M. (pseudonyme), [lieu non divulgué], 9 novembre 2011.

⁷⁰ Numéro de l'affaire non divulgué.

Les obstacles à la protection des femmes migrantes ayant des droits de résidence dépendants de leur partenaire

Il existe plusieurs obstacles pratiques et procéduraux à l'accès à la protection, sans avoir à craindre de perdre les droits de résidence lorsque ces droits dépendent de la relation avec un conjoint violent.

La peur de dénoncer la violence

Les recherches démontrent que seul un petit nombre de victimes de mauvais traitements dénoncent la violence à la police. Une enquête de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes réalisée entre 2008 et 2009 par les universités de Gand et de Liège parmi plus de 2000 personnes, a indiqué que, en moyenne, seulement 14 pour cent de toutes les femmes victimes de violence intrafamiliale déposent une plainte officielle auprès de la police, avec un chiffre légèrement plus élevé (17,9 pour cent) lorsque l'agresseur était un conjoint ou un autre partenaire.⁷¹ Certaines des raisons évoquées pour ne pas dénoncer les mauvais traitements étaient la honte, la peur des représailles et le manque de confiance que la dénonciation fera une différence.⁷² Les résultats n'ont pas été désagrégés en fonction de l'origine ethnique, du sexe ou du statut juridique.

Les femmes qui sont migrantes en regroupement familial ont une forte incitation négative à ne pas demander justice : si elles portent plainte à la police au cours des trois premières années, elles risquent de perdre leur statut de résidence.

Les entretiens menés par Human Rights Watch indiquent que les conjoints et les membres de la famille peuvent utiliser cette dépendance juridique pour contrôler davantage les femmes migrantes. Human Rights Watch s'est entretenu avec des femmes qui avaient été menacées d'expulsion et de perte de la garde de leurs enfants, si elles n'obéissaient pas à leurs partenaires.⁷³

⁷¹ Jérôme Pieters et al., « Psychological, Physical and Sexual Violence », pp.55, 166.

⁷² Ibid., p. 51.

⁷³ Entretien de Human Rights Watch avec Gönül D., Gand, 14 février 2011. Également mentionné dans les entretiens de Human Rights Watch avec Yamina Zazaa, travailleuse sociale pour le Centre de Prévention des Violences Conjugales et Familiales (CPVCF), Bruxelles, 29 septembre 2011, et dans des entretiens téléphoniques avec une employée du refuge De Roselaere, 24 août 2011 et avec une employée du service de soutien aux victimes du Centre de service social de Mare, 24 août 2011.

Siham R. nous a expliqué que sa belle-famille l'a maintenue en captivité pendant près de six mois. Ils lui ont déclaré que soit elle gardait le silence au sujet de la violence intrafamiliale qu'elle subissait de la part de leur fils, soit elle retournait au Maroc. Siham a réussi à s'échapper du foyer où elle subissait des violences et a constaté que sa belle-famille l'avait retirée du registre des étrangers de la municipalité, avec l'intention de l'abandonner dans son pays d'origine pendant les vacances. Siham, qui était encore mariée quand nous lui avons parlé, est devenue une sans-papiers lorsque l'Office des étrangers a par la suite mis fin à sa demande de regroupement familial. Elle vit actuellement avec sa sœur et le mari de sa sœur en Belgique. Elle a déclaré : « *Mon mari ne veut qu'une chose, c'est que je retourne au Maroc ; comme s'il pouvait décider de mes droits légaux de rester.* »⁷⁴

Cette crainte réelle ou perçue de l'expulsion dissuade certaines femmes de demander de l'aide à la police. C'est le cas par exemple pour Essi, une femme de trente-sept ans originaire du Togo et mère d'une petite fille de deux ans de nationalité belge transmise par son père belge.

Essi a confié à Human Rights Watch qu'elle est régulièrement molestée par le fils âgé de 14 ans de son mari, qui souffre d'un handicap mental et lui a cassé le nez, mais elle n'a jamais déposé de plainte. Elle a déclaré : « *Je n'ai pas voulu causer de problèmes. Encore aujourd'hui, je suis très dépendante de mon mari pour mes papiers. Je n'ai pas d'emploi permanent et mon mari perçoit les allocations familiales. Je ne veux pas aggraver la situation.* »⁷⁵

Les prestataires de services ont affirmé que beaucoup de femmes migrantes ont continué d'endurer la violence intrafamiliale pendant plusieurs années jusqu'à ce qu'elles aient des droits de résidence plus sûrs plutôt que de signaler cette violence aux autorités et de risquer l'expulsion.⁷⁶ Un membre du personnel d'un service d'aide aux victimes dans une zone de Bruxelles peuplée de migrants a déclaré :

⁷⁴ Entretien de Human Rights Watch avec Siham R., Bruxelles, 24 octobre 2011.

⁷⁵ Entretien de Human Rights Watch avec Essi A., Anvers, 16 septembre 2011.

⁷⁶ Entretien de Human Rights Watch par téléphone avec Liesbeth Jacoby, maison d'accueil de femmes Het Zijhuis, 25 août 2011. Entretien de Human Rights Watch avec Leïla Chaudry, assistante juridique et sociale au Point d'Appui, Liège, 10 octobre 2011 et appel téléphonique de suivi le 7 décembre 2012. Entretien de Human Rights Watch par téléphone avec Marc Wynants, coordinateur du Centre de service social De Kempen, 17 août 2011.

La plupart des femmes vivent tout simplement avec la violence. Nous les informons de leurs droits, mais nous ne pouvons pas garantir qu'elles ne seront pas expulsées si elles se séparent de leur conjoint. La majorité font le choix de rester avec leurs maris jusqu'à ce qu'elles obtiennent leur propre permis.⁷⁷

Cette impression a été confirmée par le témoignage de deux policiers, qui ont déclaré qu'ils reçoivent peu de plaintes de femmes au cours des trois premières années suivant leur arrivée.⁷⁸ Plusieurs femmes ont indiqué que leurs perceptions négatives de la police dans leur pays d'origine les a également fait hésiter quant à dénoncer la violence à la police en Belgique.⁷⁹

Preuves insuffisantes

Les avocats et les ONG aidant les victimes de violence ont affirmé que l'obtention d'une preuve documentaire de la violence constitue l'un des plus grands obstacles à l'invocation des droits légaux en matière de protection et de justice sans risquer de perdre les droits de résidence. En plus de la peur de l'expulsion, l'isolement éloigne beaucoup de femmes migrantes de l'aide qui peut être disponible, de sorte qu'elles risquent de ne pas obtenir les preuves nécessaires.

Les femmes interrogées par Human Rights Watch étaient parfois tellement isolées qu'elles ne connaissaient personne d'autre en dehors de leur conjoint, de leurs beaux-parents ou de leurs voisins. Sans amis ou membres de famille à qui parler, ne maîtrisant pas les langues locales et ne comprenant pas comment la société belge est organisée, un grand nombre d'entre elles ont subi la violence pendant des années. Certaines n'ont même pas été autorisées à appeler leur famille ou à consulter un médecin, ou n'ont pu le faire qu'en compagnie de leur mari.⁸⁰

⁷⁷ Entretien de Human Rights Watch avec quatre employés du service de soutien aux victimes de la municipalité de Molenbeek, Bruxelles, 20 septembre 2011.

⁷⁸ Entretiens de Human Rights Watch par téléphone avec Frank van de Walle, officier chargé de la violence conjugale dans la zone de police Gand, 16 août 2011 ; avec Eddy de Baere, inspecteur en chef de la zone de police Sint-Gilles-Waas/Stekene et auparavant également de Gand, 19 août 2011.

⁷⁹ Entretien de Human Rights Watch avec Derya A., Bruxelles, 15 septembre 2011.

⁸⁰ Entretiens de Human Rights Watch avec Fatma L., Gand, 23 septembre 2011 ; avec Saida M., La Louvière, 27 septembre 2011 ; avec Karima L., Bruxelles, 21 septembre 2011.

Deniz K., par exemple, est une migrante de 23 ans en provenance de Turquie, à qui il a été interdit de quitter son domicile pendant sept mois. Elle a déclaré à Human Rights Watch qu'elle avait été battue chaque jour par ses beaux-parents et parfois par son conjoint. Deniz nous a montré les cicatrices qu'elle a expliquées avoir obtenues lorsqu'un verre a été lancée sur elle. Elle nous a aussi indiqué qu'elle souffre d'un défaut auditif d'une oreille qu'elle attribue à la violence physique.

Lorsque Human Rights Watch s'est entretenu avec Deniz, celle-ci a déclaré qu'elle craignait que l'Office des étrangers ne la croie pas, du fait de l'absence d'un rapport médical ou d'un rapport de police :

C'est inhumain. Dans quel genre d'époque vivons-nous ? Je ne pouvais vraiment pas supporter ça pendant trois autres années. J'ai subi beaucoup de violences, je n'entends même plus très bien avec l'oreille gauche à cause des coups. Mais je n'ai pas de preuve. Je suis venue pour épouser mon amour, je voulais vraiment et j'ai encore envie de rester avec lui, mais je ne pouvais vraiment pas supporter davantage de coups et d'humiliations, comme si j'étais une esclave.⁸¹

Un membre du personnel de l'Office des étrangers a indiqué que les victimes de violence psychologique sont confrontées à des difficultés particulières pour obtenir des preuves suffisantes, même si elles sont également admissibles pour les clauses de protection.⁸² Une travailleuse sociale dans un refuge à Bruxelles a expliqué : « *Comment faire pour montrer qu'elles ne reçoivent aucun argent de poche, qu'elles ne sont pas autorisées à travailler, à quitter la maison, ou à téléphoner à leurs familles ? Parfois, je conseille aux femmes de rester avec leurs partenaires jusqu'à ce qu'elles aient recueilli des preuves de violence physique.* »⁸³

Il n'y a aucune indication dans la loi ou ailleurs sur ce qui constitue des éléments de preuve suffisants pour bénéficier des clauses de protection de la loi. Un membre du

⁸¹ Entretien de Human Rights Watch avec Deniz K., Gand, 11 novembre 2011.

⁸² Entretien de Human Rights Watch avec Els Verhoustraete, employé au département du regroupement familial de l'Office des étrangers, Bruxelles, 18 octobre 2011.

⁸³ Entretien de Human Rights Watch avec Yamina Zazaa, travailleuse sociale au Centre de Prévention des Violences Conjugales et Familiales (CPVCF), Bruxelles, 29 septembre 2011.

personnel de l'Office des étrangers a déclaré que celui-ci demande généralement un rapport de police, un dossier médical documentant les blessures causées par la violence et une déclaration du personnel du refuge. Même si un seul de ces documents peut suffire pour bénéficier des clauses de protection, « *plus il y a de preuves, mieux c'est* ». ⁸⁴

Dans un cas du 28 mai 2010, le Conseil du contentieux des étrangers a rejeté un appel interjeté par une femme marocaine contre son expulsion en raison d'un manque de preuves, bien qu'elle ait soumis à l'Office des étrangers un rapport de police et un rapport du refuge faisant état de violence. Selon l'Office des étrangers, la femme n'a pas réussi à prouver qu'elle a été victime de violence conjugale parce que le ministère public avait abandonné les accusations contre son conjoint. Le Conseil a jugé la conclusion de l'Office des étrangers comme raisonnable. ⁸⁵

Cette lecture stricte de la loi rendrait très difficile de bénéficier de la possibilité existante de conserver les droits de résidence, étant donné que peu de victimes dénoncent la violence et qu'encore moins de criminels sont poursuivis pour les délits qu'ils ont commis. En outre, l'Office des étrangers aura souvent déjà supprimé les droits de résidence des femmes migrantes avant qu'une procédure judiciaire contre l'auteur des violences n'ait été entamée ou communiquée à l'Office. ⁸⁶

Présentation tardive de résultats de preuve dans la perte des droits de résidence

Les femmes migrantes dont le statut d'immigration dépend de leur partenaire et qui quittent un foyer violent sans en informer préalablement l'Office des étrangers risquent de perdre leur droit de résidence au motif que la relation n'existe plus. Elles peuvent chercher à contester la résiliation des droits de résidence dans les 30 jours en faisant appel au Conseil du contentieux des étrangers. Mais les avocats ont affirmé à Human Rights Watch que ces appels ont rarement de succès dans les cas où la preuve de la violence est présentée à l'Office des étrangers après que les droits de résidence aient été résiliés. ⁸⁷

⁸⁴ Entretien de Human Rights Watch avec Els Verhoustraete, employé au département du regroupement familial de l'Office des étrangers, Bruxelles, 18 octobre 2011.

⁸⁵ RvV/CCE, Cas No. 44119, 28 mai 2010.

⁸⁶ Correspondance par email de Human Rights Watch avec Sabine Dawoud, conseillère juridique pour Kruispunt Migratie-Integratie, 3 novembre 2011.

⁸⁷ Entretien de Human Rights Watch avec Armelle Philippe, avocate, Bruxelles, 5 octobre 2011.

Merlen A., une femme rom de 26 ans en provenance de Macédoine, a perdu ses droits de résidence quand elle a fui le foyer violent. Merlen avait vingt ans quand elle a immigré en Belgique le 17 février 2008 pour rejoindre son mari, un ressortissant macédonien avec résidence belge de longue durée. Elle a expliqué à Human Rights Watch que lorsqu'elle est tombée enceinte, son mari a commencé à la battre, notamment sur l'abdomen. À plusieurs reprises, les voisins ont appelé la police quand ils l'ont entendue crier au secours, mais Merlen n'a jamais osé déposer une plainte par peur de mettre en péril sa relation avec son mari, de qui elle dépendait à la fois financièrement et juridiquement. Elle ne savait pas qu'elle aurait besoin de ce rapport de police pour demander une prolongation de ses droits de résidence quand elle a enfin quitté son mari.⁸⁸

Le 27 août 2009, l'Office des étrangers a informé Merlen qu'il lui avait retiré son permis de séjour parce que la municipalité avait découvert qu'elle ne vivait plus avec son mari. L'avocate de Merlen a fait appel de la décision au Conseil du contentieux des étrangers, mais le Conseil a rejeté l'appel en faisant valoir que Merlen aurait dû informer l'Office des étrangers avant de quitter le foyer.⁸⁹

Dans le cas de Havva K., le Conseil du contentieux des étrangers a confirmé que toute personne qui quitte un foyer violent doit informer l'Office des étrangers au sujet de la violence avant qu'il ne décide de retirer le titre de séjour afin de pouvoir bénéficier de la clause de protection.

Havva est une femme turque de 24 ans qui a subi pendant près de trois ans des violences psychologiques graves ainsi que de la violence physique après avoir emménagé avec sa belle-famille et son mari, dont elle allègue que celui-ci est un criminel notoire. Ses parents l'ont reniée quand elle s'est mariée sans leur consentement. Elle se souvient : « *Ils disent toujours que l'Europe est fantastique, mais elle s'est avérée être le contraire. Je n'ai jamais été autorisée à quitter la maison ... Il m'a crié dessus presque tous les jours. Si nous nous disputions, il me battait ... Une fois, il m'a frappé au visage, me fendant le coin de la bouche* »⁹⁰

⁸⁸ Entretien de Human Rights Watch avec Merlen A., Bruxelles, October 29, 2011.

⁸⁹ Human Rights Watch a obtenu la permission de consulter la décision. Numéro de l'affaire non divulgué. Merlen était engagée dans une procédure pour réclamer la régularisation de sa situation pour motifs humanitaires au moment de la rédaction de ce rapport.

⁹⁰ Entretien de Human Rights Watch avec Havva K., Bruxelles, 30 septembre 2011.

Le 15 mai 2011, cinq mois après qu'Havva ait quitté le foyer violent et un an et demi après avoir reçu sa carte de regroupement familial, l'Office des étrangers a mis fin à ses droits de résidence et lui a ordonné de quitter le pays sous un mois. Le personnel du refuge a emmené Havva au poste de police pour déposer une plainte contre son mari. Ce rapport a ensuite été donné à l'Office des étrangers. Parce que la preuve a été soumise après que sa résidence a été résiliée, le conseil a rejeté l'appel de Havva. Cette dernière, qui n'était pas au courant de son devoir d'informer l'Office des étrangers, vit maintenant en Belgique sans papiers.

Human Rights Watch est également au courant de cas où les partenaires violents ont informé la municipalité que leurs épouses ne vivaient plus avec eux.⁹¹ La municipalité a ensuite retiré ces femmes de l'état civil, parfois sans s'enquérir des raisons de leur départ tel que requis par la loi et en a informé l'Office des étrangers.⁹² L'Office des étrangers a par conséquent résilié le droit de résidence de ces femmes avant que celles-ci, ou les personnes qui les aident, n'aient été en mesure d'informer l'Office de la violence qu'elles avaient subie.

Le refus de l'Office des étrangers d'examiner les preuves de violence présentées après que les femmes quittent le domicile et du Conseil du contentieux des étrangers d'examiner les preuves soumises après que les droits de résidence aient été résiliés sape la protection des femmes migrantes victimes de violence intrafamiliale. Comme Indra Janssen, juriste d'un centre d'intégration à Bruxelles, l'a résumé : « *C'est un miracle si les femmes rencontrent les bonnes personnes au bon moment, qui peuvent les orienter vers les institutions et les convaincre de déposer une plainte.* »⁹³

Exigences supplémentaires relatives aux revenus

Même les femmes qui ont informé l'Office des étrangers dans le délai requis et soumis des éléments de preuve de violence peuvent ne pas toujours bénéficier de leur droit à une protection sans risquer l'expulsion. Conformément à la loi, les victimes de violence

⁹¹ Entretien de Human Rights Watch avec Selvi D., Liège, 28 septembre 2011 ; avec Armelle Philippe, avocate, Bruxelles, 5 octobre 2011 ; avec Yamina Zazaa, travailleuse sociale pour le Centre de Prévention des Violences Conjugales et Familiales (CPVCF), Bruxelles, 29 septembre 2011 ; avec Monica Pereira de l'organisation Abraço, Bruxelles, 4 octobre 2011 ; et avec Leila Chaudry, assistante juridique et sociale au Point d'Appui, Liège, 10 octobre 2011.

⁹² Art. 37 du Décret royal relatif à l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers du 8 octobre 1981.

⁹³ Entretien de Human Rights Watch avec Indra Janssen, juriste, Foyer, Bruxelles, 19 octobre 2011.

intrafamiliale qui sont venues rejoindre un Belge ou un ressortissant de l'UE doivent non seulement prouver qu'elles ont été victimes de violence de la part de leur partenaire, mais également qu'elles sont employées, travailleuses indépendantes, ou ont des « *moyens de subsistance suffisants* » pour elles-mêmes et les membres de leur famille afin de les empêcher de devenir dépendantes de l'aide sociale de l'État. Elles doivent également démontrer qu'elles-mêmes ainsi que les enfants à charge sont couverts par l'assurance maladie.⁹⁴

Farah Ch. est une femme marocaine âgée de 25 ans qui a rejoint son mari belge en 2009. Elle se souvient :

Ça a été une catastrophe. Le mariage n'était pas comme je l'avais imaginé, ça a été une grande surprise. Je suis venue pour me marier, étudier et, éventuellement, avoir des enfants, mais j'ai en fin de compte été enfermée dans la maison. Je n'avais même pas le droit de sortir pour respirer l'air frais. J'ai parfois eu envie de mourir.⁹⁵

En août 2010, la violence s'est intensifiée et Farah est partie. Son avocate a immédiatement informé l'Office des étrangers et a présenté un rapport de police, une déclaration de son travailleur social et un rapport médical à l'appui de sa demande de droits de résidence en vertu de la clause de protection. Mais le 23 février 2011, l'Office des étrangers a mis fin à ses droits à la résidence et lui a envoyé un ordre d'expulsion pour le 19 juillet 2011. Dans cette lettre, l'Office déclarait qu'elle ne pouvait pas bénéficier de la clause de protection parce qu'elle n'avait pas d'assurance maladie et dépendait de l'aide sociale. Elle s'est rappelée le moment où on lui a dit de quitter le pays :

La police est venue frapper à ma porte et m'a expliqué que je devais partir. Ils ont dit : « Vous avez l'air d'aller bien maintenant. Achetez un billet dès maintenant et partez, ou nous vous enverrons dans un centre de détention pour migrants. » Ils m'ont également dit d'aller contester la procédure judiciaire au Maroc, pas ici.⁹⁶

⁹⁴ Art. 42quater §4. La loi ne définit pas ce qui constitue des moyens suffisants de subsistance. Cela devrait au moins équivaloir au revenu minimum pour lequel l'État belge fournit un soutien social aux personnes pauvres.

⁹⁵ Entretien de Human Rights Watch avec Farah Ch., Bruxelles, 22 septembre 2011.

⁹⁶ Entretien de Human Rights Watch avec Farah Ch., Bruxelles, 22 septembre 2011.

Selon l'avocate de Farah, à août 2012, son appel auprès du Conseil du contentieux des étrangers demeurait en suspens et elle avait reçu une autorisation de travail temporaire, renouvelable chaque mois.⁹⁷ Mais bien que Farah réponde désormais aux exigences de revenu, l'Office des étrangers a refusé de rouvrir le dossier, a affirmé son avocate.

Les ONG ont souligné que l'exigence de revenu est un obstacle particulier pour les victimes de violence, en particulier les mères seules avec des enfants à charge et les femmes de pays non européens. La directrice d'un centre pour les femmes à Bruxelles a déclaré :

Le travail, le travail et encore le travail, c'est le plus important. Mais pour beaucoup de femmes, il est extrêmement difficile de trouver du travail immédiatement après avoir quitté leurs maris. Elles ne parlent pas la langue, n'ont aucune éducation et sont parfois trop traumatisées ...⁹⁸

⁹⁷ Email to Human Rights Watch Armelle Philippe, avocate de Farah, 12 août 2012.

⁹⁸ Entretien de Human Rights Watch avec Ria Willem, directrice, Open Deur/Porte Ouverte, Bruxelles, 30 septembre 2011. C'est également ce qu'a déclaré Leila Chaudry, assistante juridique et sociale au Point d'Appui, Liège, 10 octobre 2011.

III. Les obstacles à la protection pour les femmes sans-papiers

Ils disent que c'est tolérance zéro pour la violence conjugale, mais aucune des campagnes ne mentionne jamais la situation des femmes sans-papiers. La loi ne protège pas les femmes sans-papiers. Elles sont traitées comme des étrangères dont l'immigration doit être stoppée, plutôt que comme des personnes vulnérables qui ont besoin d'être protégées.

– Monica Pereira, Coordinatrice de l'organisation Abraço, Bruxelles, le 4 octobre 2011

Les femmes migrantes sans-papiers, y compris celles ayant perdu leur droit de séjour après avoir fui la violence, peuvent risquer l'expulsion si elles demandent de l'aide à la police, et même si elles ont droit à recevoir une protection, beaucoup ne le savent pas et continuent à craindre l'expulsion. Le risque réel ou perçu d'expulsion peut générer des barrières quasi insurmontables pour les victimes de violence conjugale sans-papiers au moment de chercher de l'aide et une protection, et peut les exposer à davantage de violences et d'exploitation. Ce qui mène aussi à une impunité pour les auteurs de violences.

Les femmes sans-papiers qui sont victimes de violence conjugale ont des possibilités limitées de régularisation, surtout celles qui n'ont pas d'enfants. Contrairement aux victimes de la traite, elles ne peuvent pas demander un permis de résidence provisoire à la condition de coopérer aux poursuites criminelles contre le criminel. Elles peuvent demander la régularisation de leur statut pour raisons humanitaires. Selon l'article 9bis de la Loi sur les étrangers, le ou la ministre responsable de la migration, actuellement Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, a le pouvoir d'octroyer la résidence aux personnes en « *cas d'urgence humanitaire* » si des circonstances exceptionnelles justifient une telle demande.⁹⁹ La Loi ne précise aucun critère. Mais une instruction ministérielle de 2009 à propos de l'exception humanitaire ne mentionne pas la violence conjugale en Belgique et la pratique administrative démontre que la violence conjugale en Belgique

⁹⁹ Loi sur les étrangers, article 9bis.

n'est pas un critère établi.¹⁰⁰ Les femmes qui ont des enfants ressortissants de l'UE peuvent en bénéficier.

La peur de dénoncer des actes de violence

La Loi sur les étrangers fait d'un séjour non-autorisé en Belgique un délit, passible d'une amende et d'une peine de prison de 8 jours à 3 mois. Lorsque les personnes sont arrêtées par la police durant les trois ans qui suivent une première arrestation, elles peuvent être emprisonnées pour un an et se voir infliger une amende allant jusqu'à 1000 € (1314 US\$).¹⁰¹ La police doit signaler quiconque est suspecté de séjour illégal aux autorités judiciaires et administratives, y compris à l'Office des étrangers qui peut alors ordonner l'expulsion.¹⁰² Human Rights Watch n'a pu établir si les officiers de police font des exceptions pour les survivantes de violences qui demandent de l'aide, ou s'ils les signalent automatiquement quand ils découvrent que leur séjour est non-autorisé.

Les femmes résidant illégalement en Belgique et qui sont victimes de violences conjugales ont été particulièrement difficiles à contacter pour les chercheurs de Human Rights Watch. Peu d'entre elles étaient enclines à s'exposer au risque d'expulsion. Actuellement il n'y a pas de statistiques sur le nombre de femmes sans-papiers en situation de violence conjugale ni sur combien d'entre elles dénoncent la violence aux autorités. Une personne travaillant avec les migrants sans papiers a confié à Human Rights Watch que le risque d'expulsion empêche de nombreuses femmes de dénoncer la violence.¹⁰³ Une militante a expliqué à Human Rights Watch :

¹⁰⁰ Instruction relative à l'application de l'ancien Article 9.3 et Article 9bis de la Loi sur les étrangers, 19 juillet 2009 <http://www.kruispuntmi.be/uploadedFiles/Vreemdelingenrecht/Wegwijs/verblijfsstatuten/Humanitair/instructie%20regulatie%2020090718.pdf> (consulté le 5 octobre 2012). Pour une analyse de la pratique administrative, voir : ECRE, Complementary Protection in Europe, juillet 2009, p.20, <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4a72c9a72.pdf> (consulté le 28 mai 2005).

¹⁰¹ Art. 75 de la Loi sur les étrangers.

¹⁰² Arts. 14, 21 et 44/5 de la Loi sur la fonction de police.

¹⁰³ Entretiens de Human Rights Watch avec Yamina Zaza, travailleuse sociale pour le Centre de Prévention des Violences Conjugales et Familiales (CPVCF), Bruxelles, 29 septembre 2011 ; avec Monica Pereira de l'organisation Abraço, Bruxelles, 4 octobre 2011 ; avec Leila Chaudry, assistante juridique et sociale au Point d'Appui, Liège, 10 octobre 2011 ; avec Suzanna Monkasa, Présidente du Réseau des femmes migrantes et d'origine étrangère, REFI.oe, Bruxelles, 12 septembre 2011 ; et entretien téléphonique avec un membre du personnel de l'unité de soutien aux victimes d'une zone de police à Bruxelles, 28 septembre 2009.

Il existe une énorme peur [parmi les femmes sans-papiers] d'être expulsées. Parfois des femmes m'appellent au milieu de la nuit parce que la situation s'est aggravée. Alors je les accompagne à la police, en tant que leur interprète et assistante sociale. Mais il m'est toujours très difficile d'arriver à les convaincre d'y aller.¹⁰⁴

Des entretiens menés par Human Rights Watch laissent penser que certaines femmes sans autorisation légale de rester en Belgique subissent la violence plutôt que de risquer l'expulsion. Dvora K., originaire du Togo, a confié à Human Rights Watch qu'elle avait une relation avec un résident de longue durée originaire du Cameroun qui l'agressait psychologiquement et verbalement, la battait régulièrement, et la contraignait à avoir des rapports sexuels avec lui en échange des clés de son appartement. Dvora a expliqué pourquoi elle n'a pas dénoncé les violences à la police :

Qu'est-ce que je peux faire? Je ne peux pas aller à la police pour le dénoncer. Il sait ce que ça veut dire pour moi d'aller à la police, alors il l'utilise pour faire ce qu'il veut ... Aller à la police est impossible pour moi. Je suppose qu'ils me diraient que je n'ai pas de papiers et que je n'ai pas le droit de rester.¹⁰⁵

Ngalla A. n'a dénoncé la violence qu'elle a vécue pendant sept années qu'après avoir reçu la permission de rester en Belgique du fait de ses enfants belges. Elle a expliqué comment son partenaire a utilisé sa situation précaire pour la contrôler :

Après avoir perdu mes papiers, je devais tout faire : nettoyer la maison, cuisiner, et cetera ... il ne me permettait jamais de faire une pause. Il a commencé à me battre, au moins deux fois par semaine. Au bout d'un moment, il fallait même que je dorme par terre alors que j'étais enceinte ... Mon partenaire avait des papiers, je n'en avais pas. Il me menaçait toujours de s'assurer que je sois renvoyée chez moi si je parlais à qui que ce soit [de

¹⁰⁴ Entretien téléphonique de Human Rights Watch avec Elena Perez, directrice du département du genre de la Maison de l'Amérique Latine, 9 décembre 2011.

¹⁰⁵ Entretien de Human Rights Watch avec Dvora K., Anvers, 4 octobre 20011.

la violence]. J'avais peur que personne ne me croie de toute façon et aussi de perdre mon enfant, alors je suis restée.¹⁰⁶

Aïcha L., une Marocaine de 36 ans mère de deux enfants sans-papiers, a eu peur de partir de chez elle pendant plus de deux ans, craignant d'être arrêtée. Son mari, qui était souvent « *agressif verbalement* » avec elle, la tenait pour responsable de leurs problèmes financiers à la maison et a fini par les abandonner elle, leur nouvelle-née et leur fils de deux ans.¹⁰⁷

Des membres du personnel d'un groupe d'aide aux migrants ont déclaré qu'en privilégiant le statut d'immigration à la protection des femmes, les autorités omettent de garantir les droits à la protection et à la non-discrimination pour les survivantes de violences sans-papiers, encourageant une culture d'impunité. Une militante a expliqué : « *Les campagnes publiques promeuvent une tolérance zéro de la violence, mais ce n'est pas vrai du tout pour les femmes sans-papiers* ». ¹⁰⁸

Une réponse policière inadéquate

Des groupes d'aide aux victimes dans certaines villes ont fait part à Human Rights Watch de leurs préoccupations quant au fait que la police échoue parfois à répondre de manière satisfaisante ou convenablement aux plaintes des survivantes de violences sans-papiers. Human Rights Watch a recensé deux cas où la police a omis de réagir rapidement pour protéger les femmes migrantes sans-papiers qui ont dénoncé de la violence. Au lieu de cela, les policiers leur ont demandé leurs papiers d'identité, y compris leur permis de résidence.

Gisèle M., une femme brésilienne arrivée en Belgique en 2003, est devenue sans-papiers quand son visa de tourisme a expiré. Un an plus tard, elle a rencontré son partenaire brésilien, sans-papiers également. Ils ont commencé à vivre ensemble et elle est tombée enceinte de sa fille. Elle a indiqué à Human Rights Watch que pendant sa grossesse son partenaire la battait au moins trois fois par semaine, y compris en la frappant à l'abdomen.

¹⁰⁶ Entretien de Human Rights Watch avec Ngalla A., Anvers, 15 septembre 2011.

¹⁰⁷ Entretien de Human Rights Watch avec Aïcha L., Anvers, 4 octobre 2011.

¹⁰⁸ Entretien téléphonique de Human Rights Watch avec un membre anonyme du personnel de Cap Migrants, Liège, 8 décembre 2011.

Le 18 novembre 2007, le couple a eu une dispute et le partenaire de Gisèle lui a planté une fourchette dans le cou. Quand Gisèle est allée à la police pour demander de l'aide, les policiers n'ont ni arrêté son partenaire ni enquêté sur l'affaire. Au lieu de cela, ils ont demandé à Gisèle de montrer ses papiers et de prouver que son séjour en Belgique était légal. Comme elle n'était pas en mesure de le faire, ils l'ont accompagnée chez elle pour qu'elle prenne son passeport [avec le visa périmé] avant de l'amener à l'hôpital afin qu'elle reçoive des soins médicaux pour la blessure des coups de fourchette. Pendant qu'elle était soignée par un neurologue pour des blessures et autres problèmes médicaux causés par la violence, la police lui a tendu un ordre de quitter le pays dans les cinq jours.

Gisèle se rappelle à quel point elle a été choquée de la réaction de la police :

Je m'attendais à ce que la police soit comme au Brésil : quand un type frappe une fille il va en prison. Ici, je n'ai reçu aucune protection. La première chose qu'ils ont faite c'est prendre mon passeport et courir chercher un document d'expulsion... J'ai eu le sentiment de n'être personne, comme si nous n'avions aucun droit. Ils auraient dû me protéger et arrêter mon mari mais ils n'ont rien fait. Il aurait vraiment pu me tuer, beaucoup de choses étaient déjà arrivées avant que je n'y aille pour chercher protection.¹⁰⁹

Le mari de Gisèle a continué à la battre après qu'elle se soit séparée de lui. Un jour où il était ivre il a frappé Gisèle au visage à mains nues, a pris le bébé et l'a jetée par terre, tout en menaçant de les tuer et de se tuer ensuite. La dernière fois qu'il l'a agressée elle est allée chercher de l'aide à l'ONG Abraço basée à Bruxelles, dont une représentante l'a amenée à l'hôpital où elle a été soignée pour ses blessures. Elle a déclaré : « *Je ne suis pas retournée à la police, pourquoi le ferais-je ?* »

Sueli A., également brésilienne, avait prolongé son séjour en 2004, au-delà de l'échéance de son visa. Elle a été détenue en centre de rétention après avoir cherché la protection de la police contre les violences infligées par son mari portugais, qu'elle avait rencontré en 2006 et épousé deux ans plus tard. Quand elle est allée chercher de l'aide contre les violences, Sueli était sans-papiers après le rejet d'une demande de regroupement familial.

¹⁰⁹ Entretien de Human Rights Watch avec Gisèle M., Bruxelles, 31 octobre 2011.

Dans son cas, la municipalité avait suspecté un mariage blanc et suspendu le processus de demande, transférant le dossier au procureur pour une enquête criminelle.¹¹⁰

Pendant ce temps, Sueli avait déposé une demande de régularisation pour raisons humanitaires selon l'article 9bis de la Loi sur les étrangers. Cette demande était toujours en attente au 31 mai 2010, quand elle s'est rendue à la police pour demander de l'aide contre son mari violent qui l'avait attaquée et menacé de la tuer.¹¹¹ Le jour même, Sueli a été placée en détention.

Sueli a été détenue pendant deux mois et demi avant de gagner son jugement contre l'Office des étrangers qui l'avait privée de sa liberté malgré la demande de régularisation en attente.¹¹² N'ayant aucun accès aux fonds publics ni aux logements sociaux, elle est retournée chez son mari qui n'a jamais été poursuivi pour ses crimes. Quand il a continué de l'agresser, elle a cherché de l'aide auprès d'une ONG au lieu de la police. Sueli, qui est toujours sans-papiers, tente de survivre en tant que mère célibataire avec deux emplois sous-payés de travailleuse domestique.

Les ONG et les travailleurs sociaux qui accompagnent les femmes migrantes sans-papiers à la police ont déclaré à Human Rights Watch qu'ils avaient remarqué que souvent les policiers étaient peu disposés à enregistrer les plaintes et à mener des enquêtes criminelles quand les plaintes étaient déposées par des femmes sans-papiers.¹¹³ Une militante d'un groupe travaillant avec des femmes sans-papiers originaires d'Amérique

¹¹⁰ L'Art. 79bis de la Loi sur les étrangers de 1980 punit d'une peine de prison et d'une amende quiconque force – ou tente de forcer – une personne à se marier dans le but d'obtenir des droits de résidence. Les étrangers risquent de perdre leurs droits de résidence et d'être expulsés. Une enquête criminelle peut prendre d'un à deux ans.

¹¹¹ Sueli A. a accepté de parler avec Human Rights Watch mais a finalement annulé l'entretien. Elle n'a donné aucune indication qu'elle faisait objection à l'inclusion de son cas dans le rapport. Nous nous sommes également entretenus avec un membre de l'ONG auprès de laquelle Sueli a demandé de l'aide quand elle a fui le foyer violent une deuxième fois après avoir été relâchée du centre de détention.

¹¹² Human Rights Watch a obtenu la permission de consulter son dossier, y compris le verdict, de l'ONG qui a aidé Sueli après qu'elle a fui la violence et pendant la procédure. Le 9 juin 2010, le tribunal de district de Bruxelles a ordonné la libération immédiate de Sueli, parce que l'Office des étrangers avait négligé son obligation d'examiner sa demande de régularisation avant de prendre la décision de l'expulser. De plus, l'Office avait omis de prendre en considération son mariage avec un ressortissant de l'UE avant de la priver de sa liberté. L'Office des étrangers a fait appel de la décision du tribunal mais le 27 juillet 2010 la Cour de Cassation a rejeté l'appel.

¹¹³ Entretiens de Human Rights Watch avec Yamina Zazaa, travailleuse sociale pour le Centre de Prévention des Violences Conjugales et Familiales (CPVCF), Bruxelles, 29 septembre 2011 et avec Monica Pereira de l'organisation Abraço, Bruxelles, 4 octobre 2011. Entretien téléphonique avec Nancy Declercq, travailleuse sociale d'un centre d'aide aux étrangers à Ostende, 11 janvier 2012.

Latine a expliqué que même quand elle réussissait à convaincre les femmes de dénoncer la violence, elles étaient parfois maltraitées par la police :

Très souvent la réaction de l'officier de police est hautement peu professionnelle, même injuste. « Alors vous voulez être placée dans un centre de rétention, *madame? C'est ce que vous voulez ? Vous nous coûtez une fortune madame, prenez vos affaires et partez !* » Vous y croyez ? La police doit protéger, pas intimider.¹¹⁴

Des officiers de police interrogés par Human Rights Watch à Gand, Bruxelles et Anvers ont cependant insisté sur le fait que la nationalité des femmes ou leur statut légal n'interfèrent pas avec leurs droits à la protection.¹¹⁵ Selon les mots d'un officier de police : « *Nous priorisons aussi la sécurité pour les femmes sans-papiers et nous agissons.* »¹¹⁶ Le personnel travaillant avec les victimes de violences intrafamiliales en situation irrégulière a toutefois confirmé que cela dépend souvent de l'individu policier que les femmes soient convenablement protégées.¹¹⁷

¹¹⁴ Entretien téléphonique de Human Rights Watch avec Elena Perez, directrice du département du genre de la Maison de l'Amérique Latine, 9 décembre 2011.

¹¹⁵ Entretien téléphonique de Human Rights Watch avec Lutgardis van Rompaey, officier de police et chef de l'unité d'aide aux victimes de la police d'Anvers, 25 août 2011. Entretien téléphonique de Human Rights Watch avec Sylvie Klaus, officier de police du service d'aide aux victimes d'une zone de police à Bruxelles, 28 septembre 2011.

¹¹⁶ Entretien téléphonique de Human Rights Watch avec Pierre Roelants, officier de police au sein du département d'investigation criminelle d'Anvers, 17 août 2011.

¹¹⁷ Entretiens de Human Rights Watch avec Monica Pereira de l'organisation Abraço, Bruxelles, 4 octobre 2011 et avec Maria Miguel Sierra, directrice de La Voix des Femmes, Bruxelles, 19 septembre 2011.

IV. Accès aux refuges et aux services

Lorsqu'ils ont vu mes papiers ils m'ont dit : « Vous n'avez aucun revenu et vous avez des enfants, ici il faut que vous payiez. On ne peut pas vous accepter. »

– Rachida B., survivante de violences, le 28 septembre 2011.

Les femmes sans-papiers sont aussi des êtres humains. Tout le monde est égal devant la loi. Le gouvernement devrait les aider aussi (...)

– Hajar Siyahya, membre de l'équipe d'une ONG travaillant sur la violence conjugale, le 15 septembre 2011.

Il existe des différences entre les Flandres, la Wallonie et Bruxelles dans la manière dont sont organisés et financés les refuges et les autres services spécialisés pour les survivantes de violences conjugales. Ce chapitre montre la nécessité de mettre en place des refuges plus spécialisés et de restructurer les schémas de financement, afin d'assurer l'accès aux refuges pour toutes les femmes, indépendamment de leur statut légal.

Pénurie de refuges

De manière récurrente, les personnes élaborant les politiques, les personnels de refuges, et des officiers de polices ont confirmé à Human Rights Watch le manque de lits en refuges pour les victimes de violences conjugales.¹¹⁸

Les normes européennes recommandent que le nombre de places en refuges pour les survivantes de violences intrafamiliales soit de l'ordre d'une « *place familiale* » (définie comme une adulte plus le taux moyen d'enfants, qui est de 1,79 en Belgique) pour 7 500 à 10 000 habitants, un ratio qui peut être ajusté en fonction des besoins réels des

¹¹⁸ Entretiens de Human Rights Watch avec Marijke Weewauters, employée de l'Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes, 14 septembre 2011 ; avec Helen Blow, Office du bien-être général (SAW), Anvers, 15 septembre 2011 ; avec Ria Willem, directrice, Open Deur/Porte Ouverte, Bruxelles, 30 septembre 2011. Entretiens par téléphone avec Marc Wynants, coordinateur du Centre d'aide sociale De Kempen, 17 août 2011 ; avec une travailleuse sociale anonyme d'un refuge pour femmes de Gand, 31 août 2011 ; et avec Pierre Roelants, officier de police au sein du département d'investigation criminelle d'Anvers, 17 août 2011.

victimes.¹¹⁹ De plus, les refuges spécialisés pour les femmes, à la différence de ceux pour les sans-abris, devraient disposer d'un personnel formé pour offrir un soutien allant au delà d'un endroit sûr où rester.¹²⁰

Il n'y a pas d'administration centralisée des refuges en Belgique ; au lieu de cela, ils tombent sous la responsabilité des régions. En Flandres, treize centres régionaux de services sociaux gèrent différents types de refuges et offrent des services pour les survivantes de violence conjugale, notamment un service de soutien, ainsi qu'une aide sociale et juridique.¹²¹ Chaque centre d'aide sociale a son propre centre d'accueil qui conduit une session d'admission avec les survivantes de violences et les transfère ensuite à l'un des refuges des Flandres : il existe sept refuges pour survivantes de violences intrafamiliales et 17 autres refuges seulement pour femmes. Ces derniers acceptent des femmes fuyant la violence conjugale mais aussi des femmes ayant d'autres problèmes d'ordre socio-psychologique et, contrairement aux premiers, n'ont pas d'adresses secrètes, ce qui les rend moins adaptés pour les victimes de violences conjugales qui peuvent subir de nouvelles menaces et violences si un conjoint violent les localise. La capacité totale des deux types de refuges réunis est de 318 lits pour des femmes et leurs enfants à charge.¹²²

En 2006, la dernière année pour laquelle des statistiques sont disponibles, les deux types de refuges de femmes en Flandres ensemble furent incapables de répondre à entre 66 pour cent et 69 pour cent des demandes de refuges effectuées par des femmes cherchant un refuge pour violence conjugale.¹²³ Au vu des demandes de places par les victimes de violence conjugale et de leurs capacités actuelles, les Flandres ont besoin de centaines de

¹¹⁹ Liz Kelly et Lorna Dubois, *Combating Violence Against Women: Minimum standards for Support Services*, Conseil de l'Europe, Direction générale Droits de l'homme et État de droit, 2008, [http://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF\(2007\)Study%20rev.en.pdf](http://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF(2007)Study%20rev.en.pdf) (consulté le 6 avril 2012), p. 18.

¹²⁰ 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, Rapport explicatif, para. 133.

¹²¹ Les centres sont régulés par un protocole du 23 mars 2011 : http://www.vvsg.be/sociaal_beleid/wonen/daklozen_en_thuislozen/opvang/documents/protocolvvsgsaw.pdf (consulté le 23 novembre 2011).

¹²² Evelien Demaerschalk et Koen Hermans, *Clarity in supply of Flemish home care* (« Aanbodverheldering Vlaamse thuiszorg ») (Leuven: Lucas), 2010, p. 39.

¹²³ Helen Blow et Gerard van Menxel, « Partner violence and homelessness » (« Partnergeweld en thuisloosheid ») in Kris De Groof et Tina De Gendt, eds., *Chances to succeed. An integrated approach to intra-familial violence* (« Kans op slagen. Een integrale kijk op geweld in gezinnen ») (Leuven: LannooCampus), 2007, p. 114.

lits en plus en refuges pour correspondre aux normes européennes pour les refuges spécialisés en violence conjugale.¹²⁴

En Wallonie et dans la Région de Bruxelles-Capitale, les refuges sont gérés par des groupes différents, notamment certaines ONG qui sont financées par les autorités locales. Les survivantes de violences, ou les personnes qui les aident, doivent contacter directement chaque groupe pour demander un lit dans un refuge. Il existe seulement trois refuges de femmes spécialisés pour les survivantes de violences intrafamiliales, avec une capacité de 102 lits. Le gouvernement wallon offre des formations volontaires pour les travailleurs sociaux de 13 autres refuges de femmes, qui reçoivent des femmes présentant une plus grande diversité de problèmes.¹²⁵ Il y a 12 refuges à Bruxelles pour femmes et mères sans-abris mais leur adresse n'est pas secrète, ce qui comme mentionné plus haut, les rend moins adaptés aux victimes de violence conjugale.¹²⁶

La Région de Bruxelles-Capitale et la Wallonie semblent répondre aux conditions numériques établies par les normes européennes, mais dans ces régions les refuges ne garantissent pas toujours la sécurité nécessaire, le suivi et le soutien psychologique ou l'autonomisation des victimes de violences conjugales.¹²⁷

Bien que le nombre insuffisant de places en refuges soit un problème structurel pour toutes les survivantes de violences, il a des conséquences différentes pour les femmes d'origine migrante, qui sont disproportionnellement représentées dans les refuges.

¹²⁴ Selon Wikipedia, en 2010, la région flamande (ce qui exclut les habitants flamands vivant à Bruxelles) comptait 6 251 983 habitants. Cela signifie que cette région devrait pouvoir offrir au moins 625 places de refuges pour respecter la norme européenne. Cela reviendrait à plus de 1250 lits en refuges, parce qu'une place en refuge est définie comme un adulte plus le nombre moyen d'enfants (qui est de 1,79 en Belgique).

¹²⁵ En Wallonie, les refuges sont gouvernés par un décret du 12 février 2004 (« Décret relatif à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales »). Le financement est régi par l'art. 34, no. 2 du protocole d'application du 3 juin 2004, <http://wallex.wallonie.be/index.php?doc=255&rev=253-5324> (consulté le 28 novembre 2011).

¹²⁶ Les refuges de la Commission de la communauté francophone sont gouvernés par un décret du 27 mai 1999 (« le décret du 27 mai 1999 relatif à l'octroi de l'agrément et de subventions aux maisons d'accueil ») et son protocole d'application du 20 juillet 2000 (« l'ACCCF 2000/279 »). Les refuges bilingues sont gouvernés par une ordonnance adoptée en 2002 par la Commission de Communautés commune (« Ordonnance relative aux centres et services de l'aide aux personnes »), 7 novembre 2002.

¹²⁷ Entretien de Human Rights Watch avec Josiane Corruzi, directrice, Solidarité Femmes et Refuges pour Femmes Battues, La Louvière, 27 septembre 2011, et entretien téléphonique de suivi le 6 décembre 2011.

Selon les statistiques de l'Office flamand du bien-être général, 44 pour cent des femmes résidant en refuges en Flandres en 2006 étaient d'origine migrante.¹²⁸ Il n'existe pas de statistiques semblables pour la Wallonie ou Bruxelles.

Les raisons de cette surreprésentation sont diverses. Premièrement, les femmes d'origine migrante, surtout les migrantes nouvellement arrivées, manquent de réseaux sociaux et d'accès aux informations à propos des services existants qui peuvent apporter de l'aide avant que la violence ne s'intensifie. Deuxièmement, elles ont moins de contacts et de moyens financiers qui leur permettraient de trouver d'autres solutions de logements lorsqu'elles quittent leur foyer pour se mettre en sécurité.¹²⁹ Zohra K., une femme de 40 ans originaire du Maroc, est retournée auprès de son mari violent après avoir fui la violence, et elle explique : « *Je n'avais pas de travail, pas d'argent et j'étais enceinte ... Où aurais-je pu aller?* »¹³⁰

Troisièmement, les femmes d'origine migrante ont en général des revenus plus faibles et sont par conséquent moins à même de trouver un logement à leur sortie des refuges. Seulement 6,2 pour cent des logements en Belgique sont subventionnés.¹³¹ C'est bien inférieur au taux moyen européen de 17,3 pour cent.

Enfin, les études montrent que les personnes appartenant aux minorités ethniques sont discriminées quand elles cherchent un logement dans le secteur privé¹³². Selon les mots de la travailleuse sociale : « *Même si elles peuvent payer [le logement] elles sont discriminées dans le secteur du logement : si tu es une femme noire avec trois enfants, il y a peu de chance qu'un propriétaire t'accepte.* »¹³³ En conséquence, les femmes d'origine migrante ont tendance à rester dans les refuges pour des périodes plus longues, ce qui crée des listes d'attente pour les autres survivantes.

¹²⁸ Cité dans Helen Blow et Gerard van Menxel, « Partner violence and homelessness », p.115.

¹²⁹ Entretien de Human Rights Watch avec Yamina Zazaa, travailleuse sociale pour le Centre de Prévention des Violences Conjugales et Familiales (CPVCF), Bruxelles, 29 septembre 2011.

¹³⁰ Entretien de Human Rights Watch avec Zohra K., la Louvière, 27 septembre 2011.

¹³¹ http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_sociale_huisvesting.htm (consulté le 3 mai 2012).

¹³² Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, « Discrimination and Diversity, annual report 2010 », 21 juin, Bruxelles, 2011, pp. 74-76 ; Quatrième rapport de pays sur la Belgique, Commission européenne contre le Racisme et la Discrimination, Direction générale Droits de l'homme et État de droit, Conseil de l'Europe, 26 mai 2009. http://hudoc.ecri.coe.int/XML/Ecri/ENGLISH/Cycle_04/04_CbC_eng/BEL-CbC-IV-2009-018-ENG.pdf, pp. 24-28.

¹³³ Entretien de Human Rights Watch avec Yamina Zazaa, travailleuse sociale pour le Centre de Prévention des Violences Conjugales et Familiales (CPVCF), Bruxelles, 29 septembre 2011.

Certaines femmes sont retournées dans leurs foyers violents car elles n'avaient pas de place en refuge. L'une d'entre elles était Hayet T., une femme marocaine de 29 ans qui avait quitté son mari après huit ans de mariage violent. La première fois qu'elle a cherché de l'aide, l'équipe du refuge ne pouvait pas lui donner de lit tout de suite et Hayet est rentrée chez elle. Elle a expliqué :

Elle [la travailleuse sociale] m'a conseillé de rester chez la famille jusqu'à ce qu'elle puisse m'aider, mais je n'avais pas de famille ici. Je me suis dit que je pouvais peut-être dormir deux jours dans la voiture mais pas une semaine. Je voulais rester dans notre propre maison, alors je suis rentrée à la maison.

Quand la violence s'est à nouveau intensifiée, Hayet et ses deux enfants à charge (ayant tout les deux la nationalité marocaine) ont passé cinq jours à l'hôtel avant de pouvoir accéder à un refuge. Hayet raconte : « *Je ne me sentais pas en sécurité là-bas, car il me suivait et attendait dans un café jusqu'à ce qu'il me voit.* » Quand Human Rights Watch a parlé avec Hayet, elle était encore sur liste d'attente pour un refuge à l'adresse secrète.

Certaines femmes ont dû rester dans des refuges mixtes pour les sans-abris, décrits comme étant « *d'horribles endroits pour une femme* », jusqu'à ce qu'un lit soit disponible dans un refuge spécialisé.¹³⁴ D'autres femmes ont dû dépendre de l'aide de tierces personnes. Merlen, une femme rom de 26 ans originaire de Macédoine, venait tout juste d'accoucher quand elle a fui la violence conjugale. Quand tous les refuges lui ont répondu qu'ils étaient complets, Merlen et son bébé sont finalement restés chez son avocate pendant trois mois.¹³⁵

D'autres femmes ont rencontré des problèmes à leur sortie des refuges. Selvi D., une femme turque de 23 ans, avait fui un mariage violent au bout d'un an.¹³⁶ Elle se rappelle le moment où le refuge lui a demandé de partir au bout de six mois :

¹³⁴ Entretien de Human Rights Watch avec Bouchra S., Bruxelles, 2 octobre 2011.

¹³⁵ Entretien de Human Rights Watch avec Merlen A., Bruxelles, 29 octobre 2011.

¹³⁶ Entretien de Human Rights Watch avec Saliha D., Liège, 28 septembre 2011.

Je me suis mise à pleurer, en expliquant que je n'avais nulle part où aller. Je les ai suppliés de me laisser rester une semaine de plus, ou une nuit. Mais je devais partir ... En Turquie, on parle toujours de l'Europe et de ses droits humains. Mais je ne crois pas en vos droits humains. J'ai dû vivre dans la rue, alors que j'étais battue. Il est coupable, pas moi !

Exclusion de femmes migrantes sans-papiers

Les femmes migrantes sans-papiers qui fuient la violence conjugale doivent faire face à des obstacles structurels et matériels pour accéder aux refuges et aux services spécialisés. En général les refuges ne reçoivent pas les femmes sans-papiers, car ils ne recevraient pas de remboursement de l'État.

Les autorités belges financent les salaires des équipes travaillant dans les refuges, les formations et les frais de fonctionnement. Les survivantes de violence conjugale doivent contribuer à leur frais d'hébergement et à ceux de leurs enfants, à l'alimentation, et à d'autres services.¹³⁷ Les femmes ayant des ressources insuffisantes peuvent demander une aide financière au Centre public de l'action sociale de leur municipalité, mais elles doivent être enregistrées dans le registre des étrangers pour pouvoir le faire.¹³⁸ La plupart des refuges excluent les femmes sans-papiers — ces femmes qui en général n'ont pas de ressources pour se payer de refuge — des demandes d'aides financières publiques.¹³⁹

La pénurie de places en refuge, surtout en Flandres, et l'absence de financements de l'État pour les migrantes illégales font que les refuges sont réticents à accueillir des femmes sans-papiers qui fuient la violence conjugale.¹⁴⁰ Josiane Coruzzi, directrice d'un refuge de

¹³⁷ En Flandres, le tarif journalier a été fixé du 1er juillet 2011 au 30 juin 2012 à un maximum de 24,51 € (32\$) et 15,08 € (19\$) pour les enfants de moins de 12 ans. Les prix peuvent être plus bas, en fonction des dépenses du refuge. Pour la Wallonie et Bruxelles, les prix diffèrent selon les refuges, en fonction des services qu'ils proposent. Les prix varient entre 10 € (13\$, sans les repas) et 20 € (26\$, repas compris), et les contributions ne peuvent pas représenter plus des 2/3 du salaire des victimes.

¹³⁸ Art. 3 de la Loi concernant le droit à l'intégration sociale, 26 mai 2002, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&table_name=wet&cn=2002052647 (consulté le 2 mai 2012).

¹³⁹ Correspondance de Human Rights Watch par email avec Marianne De Canne, employée du Service de violence intrafamiliale du Centre public d'aide sociale d'Anvers, 14 novembre 2011.

¹⁴⁰ Entretien de Human Rights Watch par téléphone avec une travailleuse sociale d'un refuge pour femmes de Gand, 31 août 2011 ; une travailleuse sociale d'un refuge pour femmes de Roeselare, 24 août 2011 ; et une travailleuse sociale d'un refuge pour femmes de Mechelen, 12 août 2011.

femmes en Wallonie, a confié qu'elle devait refuser approximativement dix demandes chaque année :

Je ne vais pas mâcher mes mots. Peut-être que les autres refuges ne vous diraient pas cela, mais nous n'acceptons pas les femmes sans-papiers ... Quand une femme sans-papiers arrive, je suis obligée de lui dire que je ne peux pas l'accepter. Je ne peux tout simplement pas me le permettre financièrement.¹⁴¹

Certains refuges font des exceptions de courte durée pour les femmes ayant besoin d'une aide urgente. Mais ils peuvent seulement accepter une ou deux femmes avec leurs enfants à charge, car ils ne sont pas remboursés par l'État pour les dépenses engagées pour leur hébergement. Plusieurs membres du personnel ont aussi expliqué à Human Rights Watch qu'elles donnent la priorité aux femmes ayant une perspective raisonnable d'obtenir les droits de séjour, à qui elles peuvent offrir un soutien psychologique et social à long terme.¹⁴²

L'incapacité et la réticence des refuges à accepter des femmes migrantes sans-papiers mettent en péril la sécurité de femmes extrêmement vulnérables, dont certaines retournent près de leur agresseur quand elles se rendent compte qu'elles n'ont pas d'autre endroit où aller.¹⁴³ D'autres finissent par vivre dans la rue, se voyant refuser un travail déclaré, de l'aide financière, un logement social et une éducation.¹⁴⁴ Selon une membre du personnel d'un refuge interrogée par Human Rights Watch, ces femmes sont facilement piégées dans un nouveau cycle de violence et d'exploitation.¹⁴⁵

¹⁴¹ Entretien de Human Rights Watch avec Josiane Corruzi, directrice, Solidarité Femmes et Refuges pour Femmes Battues, La Louvière, 27 septembre 2011, et entretien de suivi par téléphone le 6 décembre 2011.

¹⁴² Entretien de Human Rights Watch avec Ria Willem, directrice, Open Deur/Porte Ouverte, Bruxelles, 30 septembre 2011. Entretiens de Human Rights Watch par téléphone avec une travailleuse sociale d'un refuge pour femmes de Leuven, 23 août 2011, et une travailleuse sociale d'un refuge pour femmes d'Anvers, 25 août 2011.

¹⁴³ Entretien de Human Rights Watch avec Gisèle M., Bruxelles, 31 octobre 2011 ; entretien de Human Rights Watch par téléphone avec Nancy Declercq, travailleuse sociale d'un centre de soutien aux étrangers à Ostende, 11 janvier 2012.

¹⁴⁴ Le gouvernement flamand a récemment adopté un nouveau décret sur l'éducation qui fait du séjour légal une condition pour que les adultes puissent s'inscrire à des cours d'intégration civique et de langues, ou à l'enseignement pour adultes, Art. 41.1 no. 4 du décret sur l'Éducation du 22 juin 2011.

¹⁴⁵ Entretiens de Human Rights Watch avec Bijou Banzaa, travailleuse sociale dans un refuge à Liège, le Collectif Contre la Violence Familiale et l'Exclusion (C.V.F.E.), Liège, 28 septembre 2011 ; et avec Josiane Corruzi, directrice, Solidarité Femmes et Refuges pour Femmes Battues, La Louvière, 27 septembre 2011, et entretien de suivi par téléphone le 6 décembre 2011.

Une femme sans-papiers originaire du Ghana a confié à Human Rights Watch que lorsqu'elle a fui un conjoint « *très violent* » qui avait menacé de la tuer, elle n'a pu trouver aucun endroit où aller ni accéder à une aide psychologique et a fini par vivre dans la rue ou chez des amis. Elle a expliqué : « *Je suis une victime de violences physiques et psychologiques qui a cherché de l'aide, mais [maintenant] je souffre encore plus.* »¹⁴⁶

Même les femmes sans-papiers avec enfants n'ont parfois d'autre solution que de vivre dans la rue. Bien que les familles sans-papiers avec enfants soient éligibles pour les refuges gérés par Fedasil, l'agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile,¹⁴⁷ Fedasil n'a pas la capacité suffisante pour répondre aux demandes et a refusé d'accepter des familles en situation irrégulière avec enfants depuis avril 2009.¹⁴⁸ En 2010, l'agence des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) a critiqué la Belgique pour son incapacité à loger près de 7 000 demandeurs d'asile.¹⁴⁹ Les tribunaux du travail en Belgique ont jugé à maintes reprises que le Centre public d'action sociale devrait fournir l'aide aux familles avec enfants en situation irrégulière.¹⁵⁰

Les constatations de Human Rights Watch corroborent les résultats d'autres enquêtes selon lesquelles les femmes sans-papiers avec enfants qui fuient un foyer violent ne connaissent pas leurs droits à un refuge et à un soutien, comptant à la place sur des amis, des religieux, ou des organisations non-gouvernementales pour de l'aide.¹⁵¹ Yasmina U., une Marocaine de 36 ans mère d'un petit garçon, a fini par vivre dans la rue après avoir fui un foyer violent.¹⁵² Yasmina est devenue sans-abri quand son conjoint, qui était « *souvent* » violent avec elle, l'a abandonnée pendant sa grossesse. Elle a vécu dans la rue jusqu'à

¹⁴⁶ Correspondance de Human Rights Watch par email avec Jarmay I., 12 janvier 2012. Jarmay a donné l'autorisation de citer la correspondance que nous avons eue avec elle et son assistante sociale, mais n'a pas pu être interrogée.

¹⁴⁷ Art. 57 §2 de la Loi organique sur les Centres publics d'aide sociale, et son application par Décret royal du 24 juin 2004.

¹⁴⁸ Centre public d'aide sociale et refuge (« OCMW en Opvang »), 13 décembre 2011
<http://www.kruispuntmi.be/vreemdelingenrecht/wegwijs.aspx?id=777> (consulté le 11 janvier 2011).

¹⁴⁹ « UN Condemns Conditions for Asylum-Seekers », De Standaard, 30 novembre 2010,
<http://www.presseurop.eu/en/content/news-brief/410181-un-condemns-conditions-asylum-seekers> (13 avril 2012).

¹⁵⁰ Kruispunt Migratie-Integratie, « Newsletter Immigration Law and International Private Law », 3 septembre 2010,
http://www.kruispuntmi.be/vreemdelingenrecht/detail.aspx?id=12512#2.____Illegaal_verblijvende_gezinnen_met_kinderen:_recht_op_OCMW-steun_indien_geen_materi_le_opvang (consulté le 24 novembre 2011).

¹⁵¹ Entretien de Human Rights Watch avec Aïcha L., Anvers, 4 octobre 2011 ; entretien de Human Rights Watch avec Merlen A., Bruxelles, 29 octobre 2011. Entretien de Human Rights Watch avec Yasmina U., Anvers, 26 septembre 2011. Ines Keygnaert et al., *Hidden Violence is a Silent Rape: Prevention of Sexual Violence against Refugees & Asylum Seekers in Europe: a Participatory Approach Report* (Ghent: ICRH- Ghent University), 2008.

¹⁵² Entretien de Human Rights Watch avec Yasmina U., Anvers, 26 septembre 2011.

ce que la protection de l'enfance lui retire son bébé. Elle a finalement trouvé du soutien auprès d'une association islamique et a recouvré la garde de son fils.

V. Les obligations de la Belgique en termes de droits humains

La Belgique a l'obligation claire au regard du droit relatif aux droits humains d'agir avec vigilance afin de protéger le droit des femmes à vivre sans violence, à la non-discrimination et à des recours judiciaires efficaces. Ce devoir s'étend à la protection contre les violations par les acteurs étatiques et non étatiques et quel que soit le statut légal des victimes.

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), ratifiée par la Belgique le 10 juillet 1985, exige que tous les États parties prennent des mesures appropriées afin d'éliminer la discrimination à l'encontre des femmes, y compris par des acteurs privés.¹⁵³ Le Comité de la CEDAW, l'organisme des Nations Unies qui surveille l'application de la Convention, a statué dans la recommandation générale numéro 19 que la violence fondée sur le sexe est une forme de discrimination qui empêche sérieusement les femmes de jouir des droits et libertés au même titre que les hommes, et qu'elle est ainsi interdite selon l'article un de la Convention.¹⁵⁴ Il stipulait que « *les États parties ont une obligation de vigilance requise pour prévenir, enquêter, poursuivre en justice et punir les actes de violence basés sur le genre* » et pourraient être tenus responsables s'ils ne s'y employaient pas.¹⁵⁵

Les obligations relatives aux droits humains à protéger les femmes de la violence s'appliquent également aux femmes migrantes dont le statut d'immigration est incertain ou irrégulier. L'article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR), dont la Belgique est devenue un État partie en 1983, prévoit que tous les États doivent assurer tous les droits ICCPR « *à tous les individus se trouvant sur leur territoire* » et « *sans distinction aucune* », notamment de race, de couleur, de sexe, de religion, d'origine

¹⁵³ Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), adoptée le 18 décembre 1979, entrée en vigueur le 3 septembre 1981, et ratifiée par la Belgique le 10 juillet 1985. Dans des communications reçues le 14 septembre 1998 et le 8 juillet 2002, le gouvernement belge informait le Secrétaire Général qu'il avait décidé de retirer ses réserves formulées sur la ratification en ce qui concerne les arts 7 et 15, §2 et §3, respectivement.

¹⁵⁴ Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Recommandation générale n° 19, violence à l'égard des femmes (Onzième session, 1992), Division des Nations Unies pour l'avancement des femmes. Département des affaires sociales et économiques, <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom19> (consulté le 5 janvier 2012).

¹⁵⁵ Ibid.

nationale ou sociale.¹⁵⁶ Cet article impose donc une obligation claire aux gouvernements de protéger les droits de toute personne à être libre de traitement inhumain, cruel ou dégradant, notamment de violence conjugale ;¹⁵⁷ de non-discrimination basée sur le sexe, entre autres motifs;¹⁵⁸ le droit à la vie;¹⁵⁹ et à un recours juridictionnel utile.¹⁶⁰

De même, la Convention européenne des droits de l'homme (ECHR) oblige les États parties à assurer la jouissance égale de tous les droits ECHR dans chaque État, y compris à protéger toute personne résidant sur leur territoire de la torture, de peine ou traitement inhumain ou dégradant, ainsi que le droit à la vie.¹⁶¹

En 2002, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté une recommandation sur la protection des femmes contre la violence, traitant également de la situation particulière des femmes migrantes.¹⁶² Ce texte recommande vivement aux États membres de s'assurer qu'une assistance juridique, sociale et médicale ainsi que des voies de recours soient accessibles, sans discrimination, à toutes les victimes y compris les femmes migrantes.¹⁶³ Le texte recommande aussi des campagnes spécifiques s'adressant aux femmes migrantes et l'octroi d'un droit de séjour autonome dans le cas où elles seraient des victimes de violences conjugales.¹⁶⁴

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans une résolution de 2009 sur le risque de violence conjugale pour les femmes immigrées, a exhorté les gouvernements à « *mettre tous les moyens en œuvre pour garantir que ces dispositifs de protection et de*

¹⁵⁶ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté le 16 décembre 1966, ratifié par la Belgique le 21 avril 1983, <http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm> (consulté le 5 janvier 2012), art. 2.

¹⁵⁷ Ibid., art. 7.

¹⁵⁸ Ibid, art. 26. L'obligation de l'État à traiter tous les individus de façon égale au regard de la loi et à garantir la non-discrimination est également exposée aux articles 2, 3 et 16.

¹⁵⁹ Ibid, art. 6.

¹⁶⁰ Ibid., art. 2.

¹⁶¹ Convention pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, adoptée le 4 novembre 1950, ratifiée par la Belgique le 14 juin 1955, arts. 1,2,3. <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm> (consulté le 5 janvier 2012).

¹⁶² Recommandation du Conseil de l'Europe Rec (2002)5 du Comité des ministres sur la protection des femmes contre la violence, adoptée le 30 avril 2002, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=280915> (consulté le 27 mars 2010).

¹⁶³ Ibid., nos. 23 et 24.

¹⁶⁴ Ibid., nos. 64 et 59.

réhabilitation des victimes sont accessibles, en droit et en pratique, à toutes les femmes résidant sur leur territoire. »¹⁶⁵

Ces recommandations ainsi que d'autres ont été officialisées dans le cadre de la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, adoptée par le Comité des ministres le 7 avril 2011. Elle souligne le devoir des États parties de créer un cadre juridique complet pour empêcher la violence, pour protéger les victimes et pour punir les criminels.¹⁶⁶ Comme mentionné plus haut, la Belgique a signé la Convention en septembre 2012, mais au moment de la rédaction de ce rapport, ne l'avait pas encore ratifiée.

L'article quatre de la Convention dispose que « *les mesures visant à protéger les droits des victimes, doivent être assurées sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, le genre, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'âge, l'état de santé, le handicap, le statut marital, le statut de migrant ou de réfugié, ou toute autre situation. »*

En plus des interdictions de discrimination, l'article 12 exige des États parties qu'ils préviennent en premier lieu la violence basée sur le genre et changent les stéréotypes de genre, les préjugés et les pratiques. Il déclare que toutes les mesures préventives devraient concerner et prendre en compte les besoins des personnes vulnérables, ce qui comme le fait comprendre le rapport explicatif de la convention, inclut les personnes originaires des minorités nationales ou ethniques et les migrantes sans-papiers.¹⁶⁷

La convention traite aussi du statut légal incertain des migrantes candidates au regroupement familial, obligeant les États parties à s'assurer que « *les victimes, dont le statut de résident dépend de celui de leur conjoint ou de leur partenaire, conformément à*

¹⁶⁵ Résolution 1697 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les femmes migrantes, courant le risque de violence conjugale, adoptée le 20 novembre 2009, <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta09/eres1697.htm> (consulté le 14 décembre 2011).

¹⁶⁶ Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, ouverture à la signature le 11 mai 2011, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/DomesticViolence.htm> (consulté le 13 décembre 2011).

¹⁶⁷ Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, art. 12§3, et Rapport explicatif art. 12, para. 87.

*leur droit interne, se voient accorder, sur demande, dans l'éventualité de la dissolution du mariage ou de la relation, en cas de situations particulièrement difficiles, un permis de résidence autonome, indépendamment de la durée du mariage ou de la relation », tout en leur donnant la possibilité d'obtenir la suspension des procédures d'expulsion initiées du fait de leur précédent statut de résidente non-autonome.*¹⁶⁸

De la même façon, la rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la violence contre les femmes a écrit après sa visite aux Pays-Bas en 2006 qu'il devrait leur être octroyé un titre de séjour indépendant, qu'importe le moyen par lequel elles prouvent la violence : un rapport de police officiel, un rapport médical, une déclaration d'un refuge de femmes ou tout autre moyen. Elle a argumenté en faveur d'une période probatoire de deux ans, quels que soient les revenus.¹⁶⁹ L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a recommandé un an.¹⁷⁰

À propos des migrantes sans-papiers, la rapporteuse a déclaré qu'elles devraient bénéficier d'« *un accès total à la protection d'État contre la violence, y compris au dépôt de plaintes criminelles liées à la violence, à la demande d'ordonnance de protection, à l'accès à un refuge de femmes ou dans la recherche de n'importe quel autre mécanisme de protection indépendamment de leur statut légal et sans craindre l'expulsion.* »¹⁷¹

Bien que la Belgique ait fait d'importants progrès pour combattre la violence basée sur le genre, elle devrait prendre des mesures supplémentaires afin de protéger intégralement les droits des femmes migrantes victimes. Le gouvernement a voté des lois importantes afin d'améliorer la protection des victimes et de punir leurs agresseurs. Il a aussi montré une volonté de placer la protection des besoins des femmes avant leur statut migratoire. Cependant, avec quelques efforts supplémentaires, sa démarche pourrait être fortement améliorée.

¹⁶⁸ Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, art. 59.

¹⁶⁹ Rapport de la rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et conséquences, Yakin Ertürk, Mission aux Pays-Bas, A/HRC/4/34/Add. 4, 7 février 2007, pp. 25-26.

¹⁷⁰ Résolution 1697.

¹⁷¹ Rapport de la rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, p. 26.

Remerciements

Les recherches et la rédaction du présent rapport ont été assurées par Doutje Lettinga, consultante auprès de la division Europe et Asie centrale de Human Rights Watch. Benjamin Ward, directeur adjoint de la division Europe et Asie centrale, Judith Sunderland, chercheuse senior au sein de la même division, Gauri van Gulik, responsable de plaidoyer et chercheuse au sein de la division Droits des femmes, et Elizabeth Evenson, conseillère au sein du programme Justice Internationale, ont tous apporté leur concours à divers stades des recherches. Le rapport a été revu par Liesl Gernholtz, directrice de la division Droits des femmes, et par Benjamin Ward. Il a été révisé par Gauri van Gulik, Bill Frelick, directeur du programme Réfugiés, Alice Farmer, chercheuse au sein de la division Droits des enfants, Clive Baldwin, conseiller juridique senior, et Tom Porteous, directeur adjoint du Département des programmes. Charlotte Campo, stagiaire au sein de la division Europe et Asie centrale, a contribué aux recherches. Annkatrin Tritschoks, collaboratrice au sein de la division Europe et Asie centrale, Grace Choi, directrice des Publications et Fitzroy Hepkins, responsable de la production à Human Rights Watch, ont apporté leur concours à la réalisation du rapport. Le rapport a été traduit en français par Danielle Serres, avec l'assistance d'Elisa Marrero ; la vérification de la fidélité de la traduction a été assurée par Peter Huvos, éditeur du site Web en français.

Human Rights Watch tient à remercier toutes les organisations et les personnes interrogées dans le cadre de ce rapport, en particulier les survivantes de violences intrafamiliales qui ont accepté de partager leurs expériences avec nous, ainsi que toutes les personnes engagées qui s'emploient à fournir aux survivantes des violences une aide sociale, juridique ou psychologique.

Human Rights Watch voudrait exprimer sa reconnaissance pour le généreux soutien financier apporté par la fondation *Stichting Democratie en Media*.

« LA LOI ÉTAIT CONTRE MOI »

Accès des femmes migrantes à la protection contre la violence intrafamiliale en Belgique

Le rapport « *La loi était contre moi* » documente les lacunes du droit et de la politique belges en ce qui concerne la protection des migrantes récemment arrivées en Belgique dans le cadre du regroupement familial, ainsi que des migrantes sans-papiers qui se retrouvent victimes de violence conjugale. Ces lacunes peuvent contraindre les femmes migrantes à faire un choix cruel entre subir des violences et risquer l'expulsion.

En dépit de récentes réformes de la loi sur l'immigration, les migrantes en regroupement familial en Belgique continuent d'être confrontées à des obstacles à leur protection. Les exigences de revenus et de preuves rendent difficile pour les femmes dont le statut d'immigration dépend de partenaires violents de conserver leurs permis de séjour si elles quittent le foyer familial. Les femmes qui omettent d'informer à temps les autorités de l'immigration courent le risque de perdre leurs permis de séjour et d'être expulsées. La loi exclut les femmes qui ont fait une demande de permis de résidence mais ne l'ont pas encore reçu, et celles dont le partenaire a quitté la Belgique. Dans certaines parties de la Belgique, la capacité d'accueil des refuges pour les victimes de violence conjugale ne répond pas à la demande.

Les femmes migrantes sans-papiers connaissent des difficultés particulières lorsqu'elles cherchent une protection. Contrairement aux migrantes dans le cadre du regroupement familial légal, elles ne sont pas couvertes par la clause de protection récemment ajoutée à la législation de l'immigration. Si les femmes sans-papiers peuvent demander une régularisation pour des raisons humanitaires, la violence intrafamiliale en Belgique ne constitue pas un critère établi. La peur de l'expulsion rend ces femmes peu enclines à dénoncer les violences subies à la police, ou à chercher de l'aide. Les refuges dans certaines parties de la Belgique refusent d'accepter les femmes sans-papiers, invoquant des ressources limitées.

« *La loi était contre moi* » appelle le gouvernement belge à renforcer le système déjà en place, afin de s'assurer qu'il offre une protection contre la violence à toutes les femmes migrantes, quelles que soient les circonstances et indépendamment de leur statut légal. Le rapport émet des recommandations aux autorités sur les moyens d'améliorer les permis de résidence, d'encourager les femmes migrantes à dénoncer la violence à la police, et de leur faciliter l'accès aux services d'aide.