

**Évaluation de la mise en œuvre de la Convention du
Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre
la violence à l'égard des femmes et la violence
domestique par la Belgique**

**Rapport alternatif de la coalition « Ensemble contre
les violences »**

Février 2019

Membres de la coalition « Ensemble contre les violences »

- Amnesty International Belgique
- Bruxelles Vivre Ensemble
- Centre d'Action Laïque (CAL)
- Centre d'Aide Aux Victimes de la Ville de Charleroi
- Centre d'Appui Bruxellois (CAB)
- Centre LIBREX
- Collectif contre les Violences Familiales et l'Exclusion (CVFE)
- Conseil des Femmes Francophones de Belgique (CFFB)
- Département des Affaires civiles et sociales - Service de Cohésion sociale de Namur
- ECPAT Belgique
- Fédération des Centres de Planning familial des Femmes Prévoyantes Socialistes
- Fédération des Maisons d'Accueil et des Services d'Aide aux Sans-Abris (AMA)
- Fem & Law
- Femmes de Droit, Droit des femmes
- Femmes Prévoyantes Socialistes (FPS)
- Garance
- Groupe pour l'Abolition des mutilations sexuelles féminines (GAMS Belgique)
- Intact
- Interm'Aide
- isala
- La Voix des Femmes
- Le Déclit
- Le Monde selon les femmes
- L'Encadrement des Peines Alternatives de Verviers
- Maison du Peuple Europe
- Maison Plurielle Charleroi
- Nederlandstalige Vrouwenraad
- Plan International Belgique
- Planning Familial Choisir-Huy
- Planning La Famille Heureuse Saint-Josse
- Plateforme contre les violences conjugales de la région le Lobbès/Thuin/Erquelines
- Plateforme communale de lutte contre les violences de Saint-Josse
- Plateforme pour une naissance respectée
- Plateforme provinciale de lutte contre les violences de Liège
- Plateforme provinciale de lutte contre les violences du Luxembourg
- Plateforme provinciale de lutte contre les violences de Namur
- Plateforme provinciale de lutte contre les violences du Hainaut
- Pôles de Ressources Spécialisées en Violences Conjugales et Intrafamiliales
- Praxis

- Réseau des Stratégies Concertées en matière de lutte contre les Mutilations Génitales Féminines.
- Réseau Mariage et Migration
- Respect Seniors
- Service d'Assistance Policière aux Victimes de Huy
- Service de Prévention et de Cohésion Sociale de Dinant
- Solidarité Femmes
- SOS Viol
- Synergie Wallonie
- Université des Femmes
- Vie Féminine

La coalition « Ensemble contre les violences » peut être contactée à l'adresse suivante :

La Voix des Femmes
Rue de l'Alliance, 20
1210 Saint-Josse
Belgique
lvdf@lavoixdesfemmes.org
+32 2 218 77 87

Table des matières

MEMBRES DE LA COALITION « ENSEMBLE CONTRE LES VIOLENCES »	1
SUMMARY (EN)	5
RECOMMANDATIONS (EN)	6
RÉSUMÉ	8
RECOMMANDATIONS	10
LISTE DES ABRÉVIATIONS	12
INTRODUCTION	14
MÉTHODOLOGIE	15
CHAPITRE 1 : ÉVALUATION DES POLITIQUES INTÉGRÉES ET COLLECTES DES DONNÉES	17
1.1. STRATÉGIES ET PLANS D'ACTION MIS EN ŒUVRE	17
1.2. RESSOURCES FINANCIÈRES CONSACRÉES À LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES	20
1.3. MOYENS MIS EN ŒUVRE POUR SOUTENIR LE TRAVAIL DES ONG	22
1.4. COOPÉRATION ENTRE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LES AUTORITÉS	24
1.5. COLLECTES DE DONNÉES	26
CHAPITRE 2 : PRÉVENTION	30
2.1. ÉVALUATION DES CAMPAGNES ET DES PROGRAMMES	30
2.1.1. Les campagnes de sensibilisation	30
2.1.2. Les programmes de prévention primaire	32
2.2. ÉVALUATION DE LA PRÉVENTION DANS LE CADRE SCOLAIRE	35
2.3. ÉVALUATION DES FORMATIONS INITIALES DES PROFESSIONNELLES SUR LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES	38
2.4. ÉVALUATION DES FORMATIONS CONTINUES DES PROFESSIONNELLES	40
2.5. ÉVALUATION DES PROGRAMMES AXÉS SUR LES AUTEURS DE VIOLENCE	43
2.6. ÉVALUATION DU RÔLE DES MÉDIAS ET DES NTIC	45
2.7. ÉVALUATION DES CODES DE CONDUITE DANS LE SECTEUR DES MÉDIAS ET DES NTIC	46
2.8. HARCÈLEMENT AU TRAVAIL	47
CHAPITRE 3: PROTECTION ET SOUTIEN	50
3.1. ÉVALUATION DE L'INFORMATION SUR LES SERVICES D'ASSISTANCE ET LES MESURES LÉGALES	50
3.2. ÉVALUATION DE L'ATTITUDE DES SERVICES GÉNÉRAUX	53
3.3. ÉVALUATION DE LA PRISE EN CHARGE AU NIVEAU DES SOINS DE SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX	56
3.4. ÉVALUATION DES INFORMATIONS SUR LE SOUTIEN ET LES MOYENS D'ACCÈS AUX MÉCANISMES DE PLAINTES	59
3.5. ÉVALUATION DES MESURES CONCERNANT LES SERVICES DE SOUTIEN SPÉCIALISÉS	61
3.6. ÉVALUATION DES PERMANENCES TÉLÉPHONIQUES	68
3.7. ÉVALUATION DE LA PRISE EN COMPTE DES DROITS ET BESOINS DES ENFANTS TÉMOINS DANS LES CENTRES	70
CHAPITRE 4 : DROIT MATÉRIEL	72
4.1. LÉGISLATION EN VIGUEUR	72
4.2. INDEMNISATION DES VICTIMES	75
4.3. GARDE, DROITS DE VISITE ET SÉCURITÉ	77
4.4. SANCTIONS ET MESURES	79
4.5. CIRCONSTANCES AGGRAVANTES	82
4.6. MODES ALTERNATIFS DE RÉOLUTION DES CONFLITS	82
CHAPITRE 5 : ENQUÊTES, POURSUITES, DROIT PROCÉDURAL ET MESURES DE PROTECTION	85
5.1. OBLIGATIONS GÉNÉRALES	85
5.2. RÉPONSE IMMÉDIATE, PRÉVENTION ET PROTECTION	87
5.3. APPRÉCIATION ET GESTION DES RISQUES	89
5.4. ORDONNANCES D'URGENCE D'INTERDICTION, D'INJONCTION OU DE PROTECTION	90
5.5. MESURES DE PROTECTION	93

5.6. MESURES DE PROTECTION SPÉCIFIQUES AUX ENFANTS	94
5.7. AIDE JURIDIQUE.....	95
CHAPITRE 6: MIGRATION ET ASILE.....	98
6.1. ÉVALUATION DU STATUT DE RÉSIDENT.E	98
6.2. EVALUATION DE LA PROTECTION INTERNATIONALE : VIOLENCE FONDÉE SUR LE GENRE COMME FORME DE PERSÉCUTION	103
CHAPITRE 7: AUTRES QUESTIONS D'INTÉRÊT.....	107
7. 1. LA QUESTION DES FAMILY JUSTICE CENTERS	107
7.2. PROSTITUTION ET VIOLENCES SEXUELLES.....	110
7.3. LA NÉCESSITÉ D'OFFRIR DES AVORTEMENTS SÛRS ET LÉGAUX	112
7.4. LUTTER CONTRE LES VIOLENCES GYNÉCOLOGIQUES ET OBSTÉTRICALES.....	113
CONCLUSIONS	115

Summary (EN)

Grassroots organisations find, based on their practical experience, that in spite of the ratification of the Istanbul Convention in 2016, **Belgium does not respect fully its obligations** in combatting violence and seems not to deploy the necessary measures to succeed.

Although several legal and political instruments exist for combatting violence in Belgium, feminist organisations are concerned about certain dangers in the understanding of the issue of violence against women. They observe a **setback in the systematic gender analysis of violence** and the development of a discourse holding both victim and perpetrator co-responsible, which has the effect to release society and public authorities from their responsibility.

NGOs and specialist services are **consulted infrequently** when it comes to elaborate, implement and evaluate the National Action Plan (PAN). It is very difficult to obtain clear and transparent information on the **financial means** deployed to this end in a context where available **data** on gender-based violence remain few and far between, the data entry systems are inconsistent and data are often fragmented and limited.

Information campaigns, while more frequent, remain one-off, are evaluated infrequently and do not fully represent the populations concerned by violence. **Training** provision for professionals is insufficient, inconsistent, occasional and non-mandatory. **Primary prevention** is largely neglected, and initiatives to empower women do not receive sufficient support.

For victims of violence, it is difficult to receive adequate **care, information and support** from general support services that are un- or misinformed on violence. Specialised services remain few and shelters are insufficient and unequally distributed over the country; often no specific support is provided to children.

Legislation on violence against women is sparse, not very clear and not always implemented. Judicial proceedings are long and expensive and often do not succeed. The politics of dropping cases remains frequent. The attribution of custody and access rights does not always take into account the context of domestic violence and contributes to perpetuating violence by maintaining the contact with the perpetrator.

The support victims can expect from the **police** is arbitrary and often occurs in inadequate conditions. Certain police stations do not register complaints, neglect to inform victims adequately on protection measures and/or do not ensure a sufficiently quick intervention and the necessary follow-up, even when a complaint has been filed.

On the issue of **migration**, the protection options for women experiencing violence in the context of family reunification are extremely limited. For **asylum** requests based on gender-based persecution, evaluation criteria become more and more strict in terms of proof needed and the evaluation of credibility. Finally, women in an irregular situation often desist from asking for protection for fear of being deported.

Recommendations (EN)

Introduction

Each of the recommendations

- applies to **all women** without distinction on the basis of race, color, language, religion, political or other opinion, national or social origin, membership of a national minority, wealth, birth, sexual orientation, gender identity, age, health, disability, marital status, migrant or refugee status or any other situation;
- covers **all types of violence** against women;
- is addressed to **all political levels** in Belgium (federal, regional, community, provincial and municipal) across all political remits.

By ratifying the Convention, the **federated entities** committed to establish a **better cooperation and coordination** among themselves to provide the same services and the same level of protection to women anywhere on the Belgian territory.

Chapter 1

1. Dedicate a **specific budget of 2% of the GDP to the implementation of the National Action Plan (NAP) against violence against women**. The NAP and the needs-based attribution of budgets have to be decided transparently in coordination with civil society and public authorities. We also demand the **basic funding of NGOs active in the field in respect of their autonomy**.
2. Create an **autonomous expert centre on violence against women** composed of feminist NGOs, specialised services and universities. The centre gathers data, carries out research and coordinates training, guaranteeing an intersectional gender analysis of violence to inform policy making and promote the generalisation of good practices.

Chapter 2

3. Develop, in close cooperation with civil society, a **global and coordinated primary prevention policy** spanning all political levels and remits, including quantitative objectives on the reduction of the incidence and prevalence of violence, specific and sufficient funding and impact evaluation.
4. Fund **mandatory and regular training**, by recognised **civil society** actors and according to quality criteria, for all agents of the state and its institutions, as well as staff in the psycho-medico-social sector, the judiciary and education, on **all forms of**

violence against women to better identify and respond to them and to prevent institutional violence.

Chapter 3

5. Ensure that the provision of **general and specialised services** allows to reach out to **all women**, including the most excluded, remote, vulnerable and marginalised. These services must be **free, accessible and coordinated**.
6. Increase the number of **shelter and counseling places** for victims of violence, providing them with **adequate means** for their good functioning and ensuring their **sustainability**. These measures must be linked to a **housing policy** that takes into account
 - **emergency situations** for victims needing protection in situations of immediate danger;
 - the reconstruction of women's **autonomy on the long term**.

Chapter 4

7. Create a **specific fund for victims of violence against women**, supplied by public funds and fines levied on perpetrators and on institutions which do not respect their obligations in combatting violence against women.
8. Elaborate an **umbrella law on gender-based violence** that encompasses the **entirety of violence against women**, in **public space as well as in the private sphere**, and that includes not only legal proceedings against perpetrators, but also **mechanisms for protection, support and reparation for victims, as well as measures to prevent violence**. This entails the **modification of the existing legal framework** to comply with the requirements of the Istanbul Convention.

Chapter 5

9. Guarantee **adequate care, protection and support for victims**, as well as an effective **follow-up of complaints**, in particular by the **police** and in general by **all judicial services**.

Chapter 6

10. Guarantee **protection and an individual title of residence to migrant women**, independently of their residence status, when they are victims of violence.

Résumé

Les organisations de terrain constatent à travers leur pratique que, malgré la ratification de la Convention d'Istanbul en 2016, **la Belgique ne respecte pas de manière optimale ses obligations** en matière de lutte contre les violences faites aux femmes et ne semble pas dégager l'ensemble des mesures nécessaires pour y parvenir.

Même s'il existe plusieurs instruments légaux et politiques dédiés à la lutte contre les violences en Belgique, les organisations féministes s'inquiètent de certaines dérives dans l'appréhension de la problématique des violences faites aux femmes. Elles constatent un **recul d'une lecture systématique sous l'angle des rapports sociaux de sexe** et le développement d'un discours tendant à co-responsabiliser les protagonistes, ayant pour effet d'évincer la responsabilité de la société et des pouvoirs publics.

Les associations et les services spécialisés sont très **peu consultés** dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des Plans d'Action Nationaux (PAN). Il est très difficile d'obtenir des informations claires et transparentes sur les **moyens financiers** consacrés à cette fin, dans un contexte où les **données** disponibles sur les violences de genre restent lacunaires, les systèmes d'encodage étant peu cohérents et les chiffres souvent morcelés et limités.

Les campagnes d'**information**, bien que plus nombreuses, restent peu évaluées, trop ponctuelles, et peu représentatives de la diversité du public touché par les violences alors que les **formations** destinées aux professionnel.le.s sont insuffisantes, peu cohérentes, trop ponctuelles et non-obligatoires. La **prévention primaire** est largement délaissée, et les initiatives visant le renforcement des femmes ne sont pas assez soutenues.

Il est difficile pour les victimes de violences d'obtenir un accueil, des informations et un accompagnement adéquats auprès des **services de soutien** généralistes, peu ou mal informés sur les violences. Les **services spécialisés** restent peu nombreux et les **lieux d'hébergement** sont insuffisants et inégalement répartis sur le territoire. De plus, un accompagnement spécifique y est trop rarement offert aux enfants.

La **législation** consacrée aux violences faites aux femmes est éparse, peu lisible et pas toujours mise en œuvre. Les procédures judiciaires sont longues, coûteuses et souvent inabouties et la politique de classement sans suite reste élevée. L'attribution des droits de garde et de visite des enfants ne tient pas toujours compte des contextes de violences conjugales et contribuent à perpétuer les violences en maintenant le lien avec l'agresseur.

Quant aux services de **police**, la prise en charge des victimes y est souvent aléatoire et se fait dans des conditions peu adaptées. Certains bureaux n'enregistrent pas les plaintes, n'informent pas adéquatement les victimes sur les mesures de protection et/ou n'assurent pas une intervention suffisamment rapide et le suivi nécessaire, même après le dépôt de plainte.

En matière **de migration**, les femmes venues dans le cadre d'un regroupement familial, qui sont victimes de violences au sein du couple, ont des possibilités de protection très restreintes. Pour les demandes d'**asile** fondées sur une crainte de persécution liée au genre,

les critères d'évaluation des demandes sont de plus en plus stricts en ce qui concerne la preuve et l'évaluation de la crédibilité. Enfin, les femmes en situation de séjour irrégulier renoncent souvent à demander une protection de crainte d'être expulsées.

Recommandations

Introduction

Chacune de ces recommandations

- s'applique pour **toutes les femmes** sans discrimination de race, couleur, langue, religion, opinion politique ou toute autre opinion, origine nationale ou sociale, appartenance à une minorité nationale, fortune, naissance, orientation sexuelle, identité de genre, âge, état de santé, handicap, statut marital, statut de migrante ou réfugiée ou toute autre situation.
- couvre **tous les types de violences** faites aux femmes.
- sont destinées à **tous les niveaux de pouvoir** en Belgique (fédéral, régional, communautaire, provincial et communal) à travers l'ensemble des compétences politiques.

En ratifiant cette convention, les **entités fédérées** s'engagent à établir entre elles une **meilleure coopération et une meilleure coordination** afin que toutes les femmes obtiennent les mêmes services et le même degré de protection sur tout le territoire belge.

Chapitre 1

1. Consacrer un **budget spécifique à hauteur de 2% du PIB pour la mise en œuvre du Plan d'Action National (PAN) contre les violences à l'égard des femmes**. Ce plan et la ventilation du budget doivent être décidés en fonction des besoins, de manière transparente et coordonnée entre la société civile et les pouvoirs publics. Nous demandons aussi le **financement structurel des associations de terrain dans le respect de leur indépendance**.

2. Créer un **centre autonome d'expertise sur les violences à l'égard des femmes** composé d'associations féministes, de services spécialisés et de centres universitaires. Ce centre doit permettre de **récolter des données, mener des recherches et coordonner des formations** en garantissant une **lecture genrée et intersectionnelle** des violences afin d'alimenter l'élaboration des politiques publiques et de promouvoir la généralisation des bonnes pratiques de terrain.

Chapitre 2

3. Développer, en étroite association de la société civile, une **politique globale et coordonnée de prévention primaire** qui traverse tous les niveaux et domaines de compétences politiques, incluant des objectifs quantitatifs concernant la diminution de l'incidence et de la prévalence des violences, des budgets spécifiques et suffisants et un mécanisme d'évaluation d'impact.

4. Financer la **formation obligatoire et régulière**, par des acteurs/trices reconnu.e.s de la **société civile** et selon des critères de qualité, pour tou.te.s les agent.e.s de l'État dans ses diverses institutions, ainsi que les personnels des secteurs psycho-médico-sociaux, judiciaire et de l'enseignement, sur **toutes les formes de violences faites aux femmes** afin de mieux les détecter, de mieux y répondre et de prévenir des violences institutionnelles.

Chapitre 3

5. Veiller à ce que les **services généraux et spécialisés** soient fournis de manière à atteindre **toutes les femmes**, y compris les plus exclues, éloignées, vulnérables et marginalisées. Ces services doivent être **gratuits, accessibles et coordonnés**.

6. Augmenter le nombre de **places d'hébergement et de services ambulatoires** pour les victimes de violences, leur donner les **moyens adéquats** pour leur bon fonctionnement et en assurer la **pérennité**. Ces mesures doivent être en lien avec une **politique du logement** qui réponde

- Aux **situations d'urgence** pour les victimes nécessitant une protection dans des situations de danger immédiat
- À la reconstruction de l'**autonomie** des femmes sur le **long terme**

Chapitre 4

7. Créer un **fonds spécifique pour les victimes de violences faites aux femmes**, alimenté à la fois par un budget public, par les indemnités réclamées aux auteurs de ces violences et par des amendes infligées aux institutions qui ne respectent pas leurs obligations en matière de lutte contre les violences faites aux femmes.

8. Elaborer une **loi-cadre relative aux violences basées sur le genre** et qui couvre **l'ensemble des violences faites aux femmes** aussi bien dans **l'espace public que privé** et qui prévoit non seulement des poursuites judiciaires contre les auteurs de ces actes mais aussi des **mécanismes de protection, de soutien et de réparation pour les victimes, ainsi que des mesures de prévention de ces violences**. Cela implique une **modification du cadre législatif existant** pour se conformer aux exigences de la Convention d'Istanbul.

Chapitre 5

9. Garantir un **accueil, une protection et un suivi adéquat des victimes** ainsi qu'un **suivi effectif des plaintes**, par la **Police** en particulier, et de façon générale par **tous les services judiciaires**.

Chapitre 6

10. Garantir un **titre individuel de séjour et une protection** à toutes les **femmes migrantes**, quelle que soit leur situation en matière de séjour, lorsqu'elles sont victimes de violences.

Liste des abréviations

AMO : Aide en Milieu Ouvert

CAVAV : Commission pour l'Aide aux Victimes d'Actes de Violence

CAW : Centrum Algemeen Welzijnswerk, en français « Centres de bien-être général »

CFFB : Conseil des Femmes Francophones de Belgique

CGRA : Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides

CHU : Centre Hospitalier Universitaire

COCOF : Commission Communautaire Française

CPAS : Centre Public d'Action Sociale

CPVS : Centre de Prise en Charge des Violences Sexuelles

DUS : Dispositifs d'Urgence Sociale

FEDASIL : Agence Fédérale pour l'accueil des demandeurs/euses d'asile

FJC : Family Justice Center

FWB : Fédération Wallonie-Bruxelles

GREVIO : Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence

ICRH : International Center of Reproductive Health

IEFH : Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes

IVG : Interruption Volontaire de Grossesse

JAC : Jongeren Advies Centrum, en français, « Centre de conseil pour la jeunesse »

JEP : Jury d'Éthique Publicitaire

MGF : Mutilation Génitale Féminine

NTIC : Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication

OE : Office des Etrangers

PAN : Plan d'Action National

SAC : Sanction Administrative Communale

SAP : Syndrome d'Aliénation Parentale

SPF : Service Public Fédéral

UE : Union Européenne

UNHCR : United Nations High Commissioner for Refugees

VIF : Violence Intrafamiliale

VK : Vertrouwenscentra Kindermishandeling, en français « Centre de confiance pour les abus commis sur enfants »

Introduction

La Belgique s'investit dans la lutte contre la violence basée sur le genre depuis de nombreuses années, néanmoins, en dépit du chemin déjà parcouru, la violence basée sur le genre reste un sujet de préoccupation important pour les associations de femmes.

En effet, comme le révélait l'Agence des Droits Fondamentaux de L'Union Européenne dans son enquête¹ la violence physique et sexuelle concerne 36% des femmes belges. 44% des femmes déclarent avoir subi des violences de nature psychologique. 60 % des femmes indiquent avoir été victimes de harcèlement sexuel depuis l'âge de 15 ans. Ces chiffres se situent au-dessus de la moyenne européenne.

En 2016, 37.852 plaintes ont été enregistrées par les services de police sur l'ensemble du pays pour des faits de violence entre partenaires². Ces chiffres ne reflètent que partiellement la réalité de ces violences subies par les femmes, un nombre important ne portant pas plainte. En 2017, les associations de femmes ont dénombré 39 féminicides³.

La Belgique repose sur une structure institutionnelle compliquée : un Etat fédéral et différentes entités fédérées, pour certaines communautaires et pour d'autres régionales qui exercent de manière autonome leurs compétences dans les matières qui leur sont propres. Cette fragmentation croissante se traduit par des politiques et des visions divergentes de certaines problématiques tant au niveau du monde politique que de la société civile, de part et d'autre des communautés linguistiques.

Dans un pays où les niveaux de pouvoir sont multiples, mais aussi dans un domaine aussi complexe que les violences à l'égard des femmes qui appelle des interventions et des solutions de différentes natures, il est important d'avoir une approche globale, intégrée et cohérente telle que préconisée par la Convention d'Istanbul.

La Belgique a signé en 2012 puis ratifié en 2016⁴ la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (dite Convention d'Istanbul).

Dans le cadre de la procédure de suivi de mise en œuvre de la Convention d'Istanbul, la Belgique est aujourd'hui tenue d'établir un rapport auprès du Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), l'organisme émanant du Conseil de l'Europe chargé de la vérification de la mise en œuvre correcte de la Convention.

¹ *La violence à l'égard des femmes: une enquête à l'échelle de l'UE*, Agence des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne, 2014.

² Source : statistiques policières de criminalité. Ces statistiques correspondent aux données qui sont enregistrées par les services de police locale et de police fédérale dans les procès-verbaux initiaux et reprises dans la Banque de données nationale générale (BNG).

³ <http://stopfemicide.blogspot.com/>

⁴ La Convention a été ratifiée par la Belgique le 14 mars 2016 et est entrée en vigueur dans ce pays le 1^{er} juillet 2016. Elle peut être consultée sur le site du Conseil de l'Europe : <https://rm.coe.int/1680462533>

Pour ce faire, la Convention instaure un mécanisme de suivi qui repose sur deux piliers: le GREVIO, d'une part, et le Comité des Parties, organe politique composé de représentants officiels des États parties à la Convention, d'autre part.

Le GREVIO apprécie les mesures prises par l'Etat partie pour appliquer la Convention. Outre les rapports transmis par l'Etat partie supervisé, il peut aussi se fonder sur des informations communiquées par les ONG. Si l'information reçue est insuffisante ou qu'une question particulière exige une attention immédiate, le GREVIO peut se rendre dans le pays en question pour enquêter.

Ce mécanisme d'évaluation est ouvert aux ONG, lesquelles ont la possibilité de présenter un rapport alternatif afin de faire entendre la voix de la société civile et de faire connaître les réalités de terrain.

Dans ce cadre, les organisations de terrain belges spécialisées dans la lutte contre les violences envers les femmes ont décidé de jouer un rôle actif en mettant sur pied une large coalition visant à faire entendre les réalités de terrain, à contribuer à la rédaction du rapport alternatif et à en soutenir les recommandations.

Méthodologie

Dans un premier temps, La Voix des Femmes a pris l'initiative de réunir un comité de pilotage, composé de différentes organisations de femmes, chargé de coordonner la rédaction du rapport alternatif⁵. Les associations membres se sont mises d'accord sur un échéancier et sur le mode de recueil des données. Il a été décidé de rédiger un questionnaire qui suivrait la trame de celui envoyé aux Etats Membres et de laisser également la possibilité aux participants d'envoyer tout document leur paraissant pertinent à titre de contribution au rapport. Par ailleurs, le comité de pilotage a décidé de prendre contact avec l'ensemble des organisations de terrain via l'organisation de tables-rondes sur l'ensemble du territoire de la Fédération Wallonie Bruxelles (FWB). Il a été également décidé de mettre sur pied une coalition 'Ensemble contre les violences' qui soutiendrait les recommandations qui émergeraient du rapport.

Par ailleurs, du côté néerlandophone, des contacts ont été pris avec le Vrouwenraad, une organisation coupole d'associations de femmes, en vue de l'élaboration d'un rapport ayant une portée nationale.

Après la première table-ronde organisée à Bruxelles en décembre 2017, d'autres réunions ont été organisées en Wallonie⁶. Dans ce but, les différentes Plateformes Provinciales de Lutte contre les Violences ont été contactées afin de nous aider à organiser une réunion

⁵ Le comité de pilotage était composé de représentantes des associations suivantes : Synergie Wallonie, le GAMS Belgique, le Conseil des Femmes Francophones de Belgique (CFFB), Intact et la Voix des Femmes.

⁶ Ces réunions ont eu lieu à Bruxelles le 22 décembre 2017, Namur le 23 janvier 2018, Dinant le 25 janvier 2018, Mons (Hainaut) le 26 janvier 2018, Verviers le 20 février 2018, Huy le 23 février 2018, Libramont (Luxembourg) le 27 février 2018 et Liège le 28 février 2018.

dans chaque province et de convier tou.te.s les acteurs/trices de terrain qui souhaitaient y participer.

La première série de tables-rondes a consisté à présenter la Convention d'Istanbul et ses enjeux, la procédure du GREVIO, à inviter celles/ceux qui le souhaitaient à remplir le questionnaire préparé afin de faciliter le recueil des informations et à rejoindre la coalition.

Une seconde série de tables-rondes a été organisée en juin 2018⁷ afin de présenter les principales conclusions du rapport, de permettre aux contributeurs/trices de les commenter et de les informer des suites données au rapport. Au total, 14 tables-rondes ont été organisées en FWB.

Du côté néerlandophone, le Vrouwenraad a organisé le recueil d'informations auprès de son secteur associatif, fondé sur le même questionnaire. Le Vrouwenraad a alors organisé une table-ronde le 25 janvier 2018 et a ensuite envoyé sa contribution.

Au total, environ cinquante organisations/plateformes/services francophones et néerlandophones ont contribué à l'élaboration du rapport. Certaines structures sont spécialisées dans les questions de violences de genre. D'autres, plus généralistes, ont consacré des études à cette problématique.

La compilation de ces différentes contributions a produit un document très dense et très riche qui a été retravaillé afin de le rendre plus accessible avant sa remise au GREVIO.

Ce travail de synthèse a été effectué par un groupe composé essentiellement de représentantes d'organisations féministes⁸ qui ont fait le choix de centrer le rapport alternatif sur la question des violences faites aux femmes. C'est par conséquent leur analyse féministe qui est reflétée dans les différentes sections du rapport et dans les recommandations qui en découlent.

Le présent rapport est donc le fruit de ce processus de collecte de données auprès des organisations de terrain, de relecture, de synthèse et de formulation de recommandations dans le domaine de la prévention et de la lutte contre les violences envers les femmes en Belgique.

⁷ Ces réunions ont eu lieu à Namur le 5 juin 2018, Dinant le 7 juin 2018, Liège le 13 juin 2018, à Libramont (Luxembourg) le 19 juin 2018, Mons le 20 juin 2018 et à Bruxelles le 22 juin 2018.

⁸ Associations : Amnesty International, Garance, Intact, Le Monde selon les Femmes, Synergie Wallonie, L'Université des Femmes, Vie Féminine, La Voix des Femmes, Vrouwenraad.

Chapitre 1 : Évaluation des Politiques intégrées et collectes des données

Au niveau politique, malgré la signature de textes contraignants, la Belgique ne respecte pas ses obligations en matière de lutte contre les violences et ne semble pas dégager l'ensemble des moyens nécessaires pour y parvenir. Or, selon le principe de « diligence voulue » (art. 5), l'État belge est maintenant considéré comme responsable des faits de violences, au même titre que l'auteur des violences, s'il ne met pas tout en œuvre pour empêcher et pour ensuite poursuivre ces violences.

1.1. Stratégies et plans d'action mis en œuvre

Contexte

La lutte contre la violence basée sur le genre est considérée en Belgique comme un élément fondamental de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes. Depuis 2001, la Belgique concrétise sa politique en la matière au moyen d'un Plan d'Action National (PAN), lequel constitue l'un des principaux instruments politiques de la lutte contre les violences fondées sur le genre.

Le cinquième PAN 2015-2019 se concentre sur six priorités :

1. la violence entre partenaires,
2. la violence sexuelle,
3. les mutilations génitales féminines,
4. les mariages forcés,
5. les violences liées à l'honneur,
6. la prostitution.

Ce PAN s'inscrit dans le cadre de la Convention d'Istanbul dont il suit d'ailleurs la structure. Il concerne la sensibilisation, la formation, la prévention, la protection des victimes, la prise en charge des victimes et des auteurs et la mise en application d'une politique pénale efficace en matière de violences de genre⁹.

Les PAN quinquennaux rassemblent des mesures réparties entre les différents pouvoirs de la Belgique en fonction de leur zone territoriale et de leurs compétences respectives. La Fédération Wallonie Bruxelles (FWB), la Commission Communautaire Française (COCOF), et la Région Wallonne collaborent pour formuler un Plan intra-francophone 2015-2019 de lutte contre les violences sexistes et intrafamiliales qui est intégré dans le PAN. La Communauté flamande s'est dotée d'un « Plan d'action pour la promotion et la protection de l'Intégrité physique, psychique et sexuelle des mineurs dans l'aide à la jeunesse et l'accueil des enfants, l'enseignement, les secteurs de la jeunesse et des sports ». Mais aucun plan d'action spécifique aux violences faites aux femmes et violences conjugales n'existe à ce jour en Communauté flamande. Les ministres compétent.e.s pour la protection sociale, la santé publique et la famille sont chargé.e.s de développer des politiques de lutte contre la violence intrafamiliale et sexuelle. Le/la ministre de l'égalité des chances fournit des subventions à des projets, incluant ceux concernant la violence.

⁹ <http://igvm-iefh.belgium.be/fr/activites/violence/pan>

Selon les autorités belges, l'évaluation intermédiaire de la mise en œuvre du PAN, récemment effectuée, permet d'établir un bilan global positif en ce qui concerne la mise en œuvre du PAN car, entre décembre 2015 et décembre 2017, la majorité des 235 mesures qui étaient prévues a été mise en œuvre¹⁰.

Critiques

La Belgique prétend que le PAN repose sur les principes de la Convention d'Istanbul, c'est à dire l'approche holistique et multidisciplinaire, la coopération entre services et la mise en place de structures de concertation. Cependant, la structure même du PAN met en lumière le cloisonnement des initiatives, entre compétences politiques, d'une part, et entre les entités fédérées d'autre part. Il ressemble davantage à une liste de mesures accumulées sans vision globale et cohérente. Chaque acteur/trice politique avance sa propre lecture de la Convention d'Istanbul et sa manière de la mettre en œuvre. Si l'IEFH coordonne la rédaction du PAN et propose des mesures plus cohérentes aux administrations, cabinets fédéraux et entités fédérées, ceux-ci ne retiennent finalement que les aspects qui leur conviennent et les adaptent à leur manière de voir. Par manque de vision globale, les mesures incluses dans le PAN sont peu cohérentes et parfois même contradictoires¹¹. Il en résulte qu'en fonction du lieu où l'on réside en Belgique, les mesures de lutte contre les violences ne sont pas les mêmes et les victimes n'ont donc pas le même accès à leurs droits, ce qui est en contradiction avec les principes de la Convention d'Istanbul.

Depuis 2001, les acteurs/trices politiques se sont uniquement mis.e.s d'accord sur une définition commune de la violence conjugale¹². Mais celle-ci ne semble pas être systématiquement à la base de toutes les mesures proposées. Plusieurs mesures ouvrent la porte à une lecture tronquée des violences conjugales (et donc à une intervention inadaptée aux réalités), en entretenant la confusion entre violences conjugales et conflits de couple, notamment via la promotion de la médiation et de concepts controversés comme le « syndrome d'aliénation parentale » (mesures 153, 173, 203,...), en neutralisant leur caractère genré (mesures 12, 25, 130,...) ou en psychologisant ce qui ressort pourtant de

¹⁰ On soulignera également que 150 mesures sont en cours (64%). 12 mesures (5%) doivent encore être lancées en 2018. 39 mesures ont déjà été finalisées (17%) et 34 mesures devront encore être lancées en 2019 (14%). Voir le rapport intermédiaire sur la mise en œuvre du Plan d'Action National de lutte contre la violence basée sur le genre 2015-2019.

¹¹ Ainsi, par exemple, plutôt que de s'appuyer sur la grille de lecture promue depuis plus de 10 ans en Région wallonne par les Pôles de ressources spécialisées en violences conjugales et intrafamiliales, le PAN promeut au niveau fédéral un outil d'évaluation des risques (mesures 72, 84, 186) élaboré sans tenir compte du genre, des rapports de pouvoir et du processus de domination conjugale (voir chap. 3.).

¹² « Les violences dans les relations intimes sont un ensemble de comportements, d'actes, d'attitudes de l'un des partenaires ou ex-partenaires qui visent à contrôler et dominer l'autre. Elles comprennent les agressions, les menaces ou les contraintes verbales, physiques, sexuelles, économiques, répétées ou amenées à se répéter portant atteinte à l'intégrité de l'autre et même à son intégration socioprofessionnelle. Ces violences affectent non seulement la victime, mais également les autres membres de la famille, parmi lesquels les enfants. Elles constituent une forme de violence intrafamiliale. Il apparaît que dans la grande majorité, les auteurs de ces violences sont des hommes et les victimes, des femmes. Les violences dans les relations intimes sont la manifestation, dans la sphère privée, des relations de pouvoir inégal entre les femmes et les hommes encore à l'œuvre dans notre société». Définition unique des violences conjugales adoptée en février 2006, lors d'une conférence interministérielle par les Ministres fédéraux, régionaux et communautaires pour servir de cadre de référence des pouvoirs publics – tous niveaux confondus- en matière de violences conjugales.

rapports de pouvoirs systémiques entre hommes et femmes (mesures 13, 172, etc.).

Il est également reproché au PAN un manque d'analyse intersectionnelle¹³ : il ne viserait pas l'intégralité des publics touchés par les violences, notamment les femmes seniors, en situation de handicap, trans*, lesbiennes, bisexuelles ou migrantes. Une lecture intersectionnelle des violences permettrait aussi de mieux tenir compte de réalités méconnues, comme les maltraitements des enfants à l'égard de leur mère, perpétuant le modèle paternel.

De surcroît, les différents Plans d'Action ne sont pas à la hauteur ni de l'ampleur du travail encore à réaliser ni des obligations ambitieuses de la Convention d'Istanbul. La plus grande partie des mesures est prise en charge par des instances qui ont peu de pouvoir (bien-être, égalité des chances, action sociale, ...) et qui ne sont pas toujours transparentes sur le budget qu'elles y consacrent, en l'absence de budget propre à la lutte contre les violences en Belgique (voir chap. 1.2). Ainsi, la plupart des mesures du PAN n'impliquent pas un réel changement de pratiques. Plusieurs ont un caractère purement symbolique (mesures 117, 167, etc.) et beaucoup visent à mieux appréhender la réalité des violences en Belgique (mesures 12, 13, 21, ...), alors que celle-ci est déjà bien connue par les associations de terrain¹⁴.

Les évaluations officielles du PAN semblent davantage jouer le rôle de vitrine des pouvoirs publics que d'outil de gestion de qualité¹⁵. Elles sont incapables de rendre compte des forces et des faiblesses de ces politiques. Trop souvent, ces évaluations se contentent d'acter ce qui a été fait ou pas sans s'interroger sur l'impact réel des mesures. De plus, elles sont menées par les mêmes instances qui sont chargées de la mise en œuvre, diminuant d'autant leur crédibilité. Par ailleurs, la société civile n'est pas ou trop peu associée à ces évaluations.

Enfin, le rôle de l'IEFH est aussi critiqué par certaines contributrices. L'Institut est un organe fédéral et les politiques qu'il met en œuvre reflètent donc également les positions des pouvoirs organisateurs à qui sont confiées ces matières¹⁶. Ces derniers temps, il est observé un recul de l'IEFH dans la défense des droits des femmes qui se manifeste de différentes manières, notamment à travers la remise en cause d'une lecture genrée des violences¹⁷.

¹³ Pieter-Jan De Buyst, *Het Kruispunt Voorbij? De intersectionele analyse van het beleid rond gender-gerelateerd geweld*. Mémoire de master, 2017, Vrije Universiteit Brussel.

¹⁴ Au lieu de tenir compte des recommandations formulées depuis longtemps par la société civile, les autorités publiques investissent au moins 2,5 millions € dans des recherches académiques qui mobilisent peu l'expertise des acteurs/trices de terrain, et qui poursuivent des objectifs contestables (voir Chap. 1.6).

¹⁵ L'évaluation du Dispositif concerté de lutte contre les violences entre partenaires au niveau de la Région Wallonne a été menée à mi-parcours du Plan intra-francophone par l'organisation "Engender". Il lui est reproché d'utiliser une méthodologie contestable et de souffrir d'un manque criant de moyens. Les affirmations de cette évaluation sont assez catégoriques alors qu'elles se fondent sur peu de matière et que les entretiens menés sont discutables dans la forme et dans le fond. Pour ces raisons, les résultats que présente l'évaluation ne reflètent pas la réalité de terrain et arrivent à des recommandations peu pertinentes.

¹⁶ <http://igvm-iefh.belgium.be/fr>

¹⁷ Il est ainsi fait référence à un projet co-mené par Zuhail Demir (Secrétaire Fédérale à l'Égalité des chances) et l'IEFH en 2017, au cours duquel ces deux instances organisatrices se sont opposées à l'adoption d'une grille de lecture genrée pour aborder la violence sexuelle. Lors d'un concours de campagnes de sensibilisation aux violences sexuelles réalisées par des étudiant.e.s financé par la Secrétaire d'État, l'International Centre for Reproductive Health de l'Université de Gand, contracté pour informer les étudiant.e.s sur la problématique, a

Victime de diminutions de budget dues au désinvestissement du fédéral (voir chap.1.2.), l'IEFH est d'autant moins en capacité de réaliser sa mission de coordination des politiques de lutte contre les violences à l'égard des femmes et les violences conjugales et de suivi de l'application de la Convention d'Istanbul en Belgique.

Recommandations

- Le PAN doit développer une vision globale partagée par toutes les entités fédérées et compétences politiques pour mettre en œuvre des mesures concrètes et cohérentes qui réduisent effectivement les violences à l'égard des femmes et les violences conjugales. Il doit être fondé sur une lecture de genre et intersectionnelle de ces violences ;
- La rédaction et mise en œuvre du PAN ne doit pas être cantonnée à des instances marginalisées dans les gouvernements, mais doit inclure des compétences centrales (telle que la justice, l'économie, l'intérieur, les affaires étrangères, etc.) et bénéficier d'un budget propre à la hauteur des enjeux ;
- Un Plan d'Action de lutte contre les violences faites aux femmes doit être établi par la communauté flamande en cohérence avec la vision globale du PAN pour améliorer la coordination et le financement des actions en matière de lutte contre les violences ;
- Tous les Plans d'Action doivent être évalués au regard de l'impact et de la pertinence des mesures réalisées dans l'objectif d'améliorer les Plans d'Action suivants. L'évaluation doit intégrer les constats de terrain de la société civile et doit être indépendante des pouvoirs organisateurs.

1.2. Ressources financières consacrées à la mise en œuvre des politiques

Contexte

La lutte contre les violences à l'égard des femmes et les violences conjugales n'est pas une priorité politique. Quand la Belgique a connu deux attaques terroristes tuant 35 personnes en 2016, le gouvernement fédéral a débloqué un budget de 450 millions d'euros pour lutter contre le terrorisme et la radicalisation. Or, chaque année, plus de 35 femmes meurent de violences sexistes. Aucune déclaration comparable n'existe à ce jour sur l'engagement politique et financier du gouvernement concernant les violences faites aux femmes. Il n'existe pas d'enveloppe budgétaire propre consacrée à la lutte contre les violences en Belgique et le PAN ne précise pas systématiquement les moyens alloués aux mesures.

Dans les entités fédérées, de nouveaux budgets ont été dégagés ou prévus récemment,

préférée aborder cette violence à travers une grille de lecture non genrée.

essentiellement consacrés au soutien des associations qui prennent en charge la lutte contre les violences (voir chap. 1.3.). Mais ces budgets restent trop faibles pour répondre aux besoins de terrain. En outre, un désinvestissement est constaté au niveau fédéral. Depuis 2015, l'IEFH a subi deux coupes budgétaires d'une valeur cumulative de 21 %. En 2017, une mesure linéaire sur les frais de personnel a permis une économie supplémentaire de 2 %. De surcroît, l'Institut a perdu cinq postes lors de la dernière réforme d'État, réduisant le personnel de 13,5 %. Ce désinvestissement fédéral se manifeste aussi à travers la fin du co-financement des plateformes de coordination provinciales en 2016.

Critiques

Les Plans d'Action n'étant pas budgétisés dans leur intégralité, il est impossible de connaître le budget global que la Belgique consacre à la lutte contre les violences faites aux femmes, d'autant qu'une série de mesures concernant les violences faites aux enfants qui, si elles sont évidemment liées, ont aussi trait à des dynamiques distinctes des violences de genre. Il faut également souligner le manque de transparence concernant les budgets alloués par les différentes instances à la lutte contre les violences.

Là où les budgets sont connus, on constate une disparité des moyens attribués. Par exemple, le gouvernement fédéral investit 2,5 millions d'euros dans des recherches académiques tandis que le secteur d'aide aux victimes manque de moyens pour répondre à toutes les demandes, d'hébergement notamment, et qu'aucun décret ne permet le financement de la prévention des violences avant qu'elles ne surviennent, empêchant la mise en œuvre d'une politique préventive à long terme et réduisant les mesures des pouvoirs publics à des initiatives ponctuelles et peu efficaces.

Les ressources financières consacrées à la mise en œuvre des politiques et des actions sont jugées insuffisantes dans le secteur public - comme la Justice, la Police, les services spécialisés, le secteur médical. Ce manque de ressources appropriées empêche de prendre en charge toutes les victimes et toutes les formes de violences faites aux femmes, de la sensibilisation via la prévention jusqu'au travail avec les auteurs, de manière complète et appropriée. Cette tendance va sans doute s'accroître dans le cadre des politiques d'austérité imposées aux services et aux politiques publics, ce qui aura réellement un impact négatif sur la mise en œuvre effective de la Convention d'Istanbul. En outre, le retrait du fédéral et la régionalisation de la concertation risquent d'entraîner, à l'avenir, encore plus de divergences entre les politiques menées dans les différentes parties du pays.

Recommandations

- Un budget spécifique, transparent, pérenne et suffisant doit être consacré à la lutte contre toutes les formes de violences à l'égard des femmes et les violences conjugales. Il doit être établi de manière globale et coordonnée, à travers des mesures impliquant tous les pouvoirs publics et décidées conjointement avec les associations en fonction des besoins de terrain, de façon à y répondre au mieux sur l'ensemble du territoire.

1.3. Moyens mis en œuvre pour soutenir le travail des ONG

Contexte

La lutte contre les violences faites aux femmes est essentiellement portée par le secteur privé, à travers différentes associations de terrain autonomes des pouvoirs publics. Cependant, ces associations dépendent pour une majeure partie de leurs budgets de subventions récurrentes et ponctuelles des différents pouvoirs publics qui ont mis en place diverses procédures pour y accéder. En raison de la nature de leurs activités, les autres revenus (revenus des activités, dons, cotisations) ne peuvent pas garantir leur fonctionnement quotidien. Une insuffisance ou une réduction des financements publics met donc directement en danger la pérennité des associations et des services qu'elles proposent.

Au niveau fédéral

Les subventions de projets concernant l'égalité femmes-hommes accessibles via l'IEFH ont été supprimées après avoir dans un premier temps été réduites (voir chap. 1.2). Ces subventions représentaient un apport financier important, surtout pour des petites associations. Aucune possibilité de financement d'associations n'existe désormais au niveau fédéral.

Du côté francophone

Des décrets pour un financement structurel existent pour les maisons d'accueil spécialisées en violence conjugale, les centres de planning familial et les associations d'éducation permanente. Un autre décret est en cours de finalisation en Région Wallonne pour assurer un financement structurel de services ambulatoires d'aide aux victimes¹⁸. La Ministre des droits des femmes en Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB) a mis en place Alter-Egales¹⁹, une assemblée participative qui permet aux associations spécialisées dans la défense des droits des femmes de nourrir le débat politique et d'obtenir des financements ponctuels pour leurs projets. Un avant-projet de décret a en outre été approuvé récemment en FWB pour consacrer une enveloppe annuelle globale de 400.000 € aux projets des associations de terrain. D'autres subventions facultatives et ponctuelles existent aussi en Région Wallonne et à Bruxelles, en matière d'égalité des chances, d'affaires sociales, etc.

Du côté flamand

Certaines organisations reçoivent un soutien structurel grâce à un décret qui leur a permis de devenir des centres d'expertise flamands dans les domaines suivants : abus sexuel, violences intrafamiliales, sensibilisation/prévention.

Les Centres de bien-être général (CAW) reçoivent un financement structurel qui leur permet d'offrir des services ambulatoires et de financer leurs refuges et leurs maisons d'accueil pour femmes.

¹⁸ Le budget total pour ce secteur passera d'environ 550.000€ actuellement à 730.000€ dans les deux ans (en 2020).

¹⁹ <http://www.alteregales.be/>

Critiques

De manière générale, on peut dire que si les associations sont soutenues en théorie, le manque de moyens dont elles sont victimes en pratique relativise ce soutien car il les place dans une insécurité financière permanente. Ce manque de ressources appropriées empêche de mettre en œuvre le travail de prise en charge des victimes et des auteurs, ainsi que la prévention, de manière complète et appropriée. Dans un contexte d'austérité et avec des enveloppes fermées, les associations sont mises en concurrence. Le financement structurel fait défaut et beaucoup de résultats reposent principalement sur l'activisme du milieu associatif et pas assez sur l'engagement de l'État.

Des subventions facultatives et ponctuelles sont disponibles aux différents niveaux de pouvoir mais :

- Elles sont limitées à des projets particuliers menés en plus du fonctionnement normal de l'association et ne peuvent concerner les fonds qui assurent la survie de l'association. La construction du savoir risque d'être perdue à l'échéance de chaque projet.
- Le morcellement des compétences politiques entre et dans les différentes administrations limite les enveloppes disponibles. Par conséquent, pour financer un seul projet, les ONG doivent multiplier les demandes de subvention, ce qui complique et rallonge le travail administratif, comparé au temps de travail alloué au projet.
- Les conditions d'octroi sont de plus en plus exigeantes, notamment en termes financiers (dépenses admissibles de plus en plus limitées, frais remboursés par pourcentage et plus dans leur entièreté, etc.) et les questionnaires à remplir de plus en plus complexes
- La gestion publique néolibérale vise à sous-traiter les politiques publiques au secteur associatif qui doit réaliser ces missions avec des budgets toujours moindres. Ainsi, la Région Bruxelles-Capitale a lancé un appel à projets pour la mise en œuvre de son Plan de Prévention et de Sécurité, imposant, entre autres, l'objectif de pousser les femmes victimes à porter plainte. Cela instrumentalise les associations, limitant leur liberté d'action et leur apport critique.

En ce qui concerne les subventions structurelles, on constate leur insuffisance dans tous les domaines touchant aux thématiques de la Convention d'Istanbul.

Certaines associations féministes francophones luttant contre les violences faites aux femmes sont subventionnées par le biais du décret éducation permanente. Les contraintes relatives à ce subventionnement sont importantes et ne valorisent pas la spécificité de la lutte contre les violences. Par ailleurs, le Plan intra-francophone, et par conséquent le PAN, néglige le domaine de l'éducation permanente.

Du côté francophone, un projet de décret est en cours au sein du Cabinet Greoli pour pérenniser les subventions accordées aux services ambulatoires qui devaient jusque-là introduire des demandes régulièrement. Cependant, si elles sont pérennisées, les subventions pour les services existants ne seront pas augmentées suffisamment et les conditions d'octroi rendent difficile l'accès pour des services supplémentaires ou des organismes plus petits.

Recommandations

- Renforcer le financement structurel des associations de terrain, car le financement de projets précarise les associations. Les subventions structurelles doivent respecter l'indépendance des associations et leur permettre de mener une réflexion critique et de développer des services de qualité en suffisance.
- Apporter un soutien structurel aux organisations qui soutiennent les groupes spécifiques (par exemple, les victimes de l'inceste) partout, et surtout en Flandre où cela est plus rare.

1.4. Coopération entre la société civile et les autorités

Contexte

Lors de l'élaboration du Plan d'Action National élargi aux autres formes de violences (MGF, mariages forcés, violences liées à l'honneur) en 2010, les associations spécialisées dans le domaine des mutilations génitales féminines ont été très impliquées. Mais ce n'était déjà plus le cas lors de l'élaboration du PAN actuel²⁰ qui se base peu sur les constats et les recommandations du terrain (voir chap.1.1).

Au niveau de certaines provinces (ou région pour Bruxelles), communes ou arrondissements judiciaires, plusieurs espaces de concertation ont été mis en place par les pouvoirs publics ces dernières années afin d'associer davantage la société civile à la politique de lutte contre les violences conjugales. Ces espaces réunissent des acteurs/trices de différents secteurs : ONG, services communaux, secteur judiciaire, Police locale et fédérale et pouvoirs publics. Si le but n'est pas d'élaborer une politique commune, ces espaces permettent toutefois aux partenaires impliqués de se connaître, partager leur expertise et, parfois, coopérer et coordonner leurs interventions.

- **À Bruxelles**, la plateforme régionale contre la violence conjugale et familiale se réunit quelques fois par an, en séance plénière, et plus régulièrement en groupes de travail sur des projets, des activités et des sous-thématiques spécifiques.
- **En Wallonie**, cinq coordinations provinciales de lutte contre les violences constituent un dispositif cofinancé et cogéré par la Wallonie, la Fédération Wallonie-Bruxelles et les Provinces. La Wallonie finance également treize plateformes de concertation « lutte contre les violences ». Les plateformes sont animées et gérées par les coordinations provinciales.
- **En Flandre**, les coordinations provinciales de lutte contre les violences n'existent plus depuis le 1^{er} janvier 2018. Le gouvernement flamand a décidé que les provinces

²⁰ Le Réseau des Stratégies Concertées de Lutte contre les Mutilations Génitales Féminines, une initiative des associations de terrain initiée par le GAMS Belgique, essaye de remplir ce rôle de coordination pour les MGF, mais le réseau est surtout actif en communauté francophone car il n'existe pas de soutien financier pour le faire en Flandre, bien que l'élargissement vers la Flandre soit inscrit dans le PAN.

flamandes n'exerceraient plus aucune compétence dans les matières dites "personnalisables". Ces pouvoirs et le personnel associé ont été transférés à la Communauté flamande. Un plan d'action sur les violences intrafamiliales a été mis en place, basé sur la méthode en chaîne et la création de « Family Justice Centers » (notamment dans les provinces d'Anvers et du Limbourg), sous la responsabilité du Ministre flamand du bien-être, de la santé publique, et de la famille. C'est au sein des FJC que les services d'aide, la Police et la Justice coordonnent l'offre aux victimes des violences intrafamiliales.

Critiques

Si l'on constate que la collaboration a été améliorée, on regrette néanmoins que ce soient toujours les travailleurs/euses de terrain qui interpellent les politiques et que ces derniers/ières consultent peu les acteurs/trices de terrain dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de lutte contre les violences.

N'ayant aucun pouvoir décisionnel, les différents espaces de rencontre (régional, provincial, d'arrondissement judiciaire ou communal) sont purement consultatifs. Lorsque la société civile est consultée, les pouvoirs publics tiennent compte de ses constats et de ses recommandations.

Dans certains espaces de concertation, la lecture des violences faites aux femmes reste parfois floue, rendant problématique la coopération entre partenaires qui ne se comprennent pas ou qui poursuivent des objectifs différents (pousser les victimes à porter plainte ou les accompagner en respectant leur rythme ; accompagner en même temps les victimes et les auteurs ou le faire distinctement ; envisager de manière spécifique les violences faites aux femmes sous toutes leurs formes ou les violences intrafamiliales affectant l'ensemble de la famille sans distinction de genre, etc.)

Les associations et services de terrain constatent par ailleurs un certain fossé avec l'appareil répressif et judiciaire : ces partenaires ne fréquentent pas toujours les mêmes espaces de concertation et ne se rencontrent pas systématiquement, développant ainsi des approches et interventions parallèles et pas toujours cohérentes.

Du côté francophone

Suite au retrait du co-financement fédéral, les coordinations provinciales ont pu être maintenues de justesse grâce à un co-financement des pouvoirs publics francophones, mais elles ont subi des coupes budgétaires plus ou moins lourdes selon les provinces. Le personnel les prenant en charge est ainsi moins disponible, souvent responsable d'autres matières prenantes telles que la diversité, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le logement, etc.

Du côté flamand

La régionalisation des questions de violence s'est faite au détriment des espaces de rencontre et de coordination existant à un niveau plus local, là où la coopération entre Police, Justice et associations est pourtant la plus importante pour améliorer les interventions en cas de violence.

Recommandations

- Instaurer un réel partenariat entre la société civile (en particulier les (anciennes) victimes et les associations développant un plaidoyer avec ces dernières) et les pouvoirs publics de manière à ce que la première soit, systématiquement et de manière transparente, associée à l'ensemble des politiques et actions de prévention et de lutte contre les violences tant au niveau de leur élaboration que de leur mise en œuvre et de leur évaluation, comme l'exige la Convention d'Istanbul.
- Une meilleure coordination et répartition des tâches au sein des pouvoirs publics pour garantir le fonctionnement d'espaces de coordination efficaces et cohérents permettrait d'économiser l'énergie du secteur associatif qui pourrait alors être mieux impliqué dans un travail de réseau tout en assurant son travail de terrain.
- Les espaces de rencontre doivent se fonder sur un langage et des objectifs communs entre tous les partenaires (associatifs, policiers, judiciaires, politiques, ...), élément essentiel pour assurer une intervention cohérente et des avancées dans la perspective défendue par la Convention d'Istanbul.

1.5. Collectes de données

Contexte

Les chiffres officiels actuellement disponibles sont morcelés parce qu'ils proviennent de différentes sources issues de différents niveaux de pouvoirs et de différents secteurs, mais essentiellement de la Police et de la Justice. En 2016, la Police fédérale a ainsi enregistré 20.721 plaintes pour violences physiques dans le couple et 1.386 plaintes pour violences économiques dans ce contexte. 138 plaintes pour violences sexuelles dans le couple ont également été déposées. La Banque de données générales nationales de la Police a enregistré en 2015 plus de 3.000 faits de viol, soit huit par jour. Ces chiffres semblent nettement inférieurs à la réalité. Une enquête menée par Amnesty international et SOS-Viol révèle en effet qu'une femme sur quatre s'était vu imposer des relations sexuelles par un partenaire.

Critiques

Ventilation par âge et genre

La ventilation par genre n'est pas systématique. Certaines données officielles sont enregistrées avec une distinction genrée, d'autres pas. Par exemple, les statistiques policières ne permettent pas d'analyse genrée, ni pour les victimes, ni pour les auteurs.

Rassemblement des données et publicité

Plusieurs systèmes de récolte et d'enregistrement de données co-existent, surtout dans les services de la Police et de la Justice. Ces systèmes ne sont pas harmonisés, et il dépend de la

volonté de la personne remplissant le questionnaire ou le fichier de suivre ou non les règles d'enregistrement. Certaines catégories recouvrent plusieurs aspects à la fois (ex. meurtres et tentatives de meurtre repris dans le même item) et les violences ne sont pas différenciées (seulement 'violences intrafamiliales'). Le système d'encodage des Parquets est différent de celui des cours et tribunaux. Il y a même parfois des différences dans l'encodage pratiqué par différents Parquets. Cela rend difficile les croisements, les comparaisons et les conclusions fiables.

La collecte de données reste aléatoire dans le secteur médical et le secteur associatif, où aucun financement n'est prévu pour cette tâche. Cependant, le secteur associatif tâche de pallier les carences des pouvoirs publics, notamment en recensant depuis 2017 les féminicides sur base de la presse écrite, à défaut de chiffres officiels²¹.

Plusieurs instances publient des chiffres annuels (ex. Police, instituts de statistique, etc.). Mais il n'y a pas de publication rassemblant toutes les données disponibles, ce qui les rend peu accessibles.

Recherches soutenues (2012 à 2016)

De manière générale, actuellement, aucune université en Belgique n'a un département ou même un.e chercheur.e permanent.e spécialisé.e en violences et genre. Par conséquent, les enquêtes commanditées par les pouvoirs publics auprès des universités par marché public sont menées par des chercheur.e.s souvent peu expérimenté.e.s sur ces sujets et connaissant parfois mal le terrain. Il en résulte des enquêtes multipliées mais qui ne peuvent être comparées en raison de l'utilisation de méthodologies très différentes.

De surcroît, les enquêtes commanditées par les pouvoirs publics favorisent en général une approche quantitative (qui perd tout son sens si les chiffres ne sont pas comparables). Or, pour améliorer les politiques de lutte contre les violences, il faut aussi des données qualitatives qui peuvent informer les professionnel.le.s et les politiques sur les outils et les processus les plus efficaces, les facteurs de réussite et d'échec, etc. Malgré quelques recherches quantitatives sur les violences, la politique belge de lutte contre les violences de genre n'est pas fondée sur une base empirique solide.

La dernière étude de prévalence de l'IEFH sur les violences (2010) est problématique sur plusieurs plans :

- les chercheur.e.s ont changé de méthodologie, ce qui rend les chiffres incomparables avec les enquêtes nationales de 1988 et 1998 ; elle applique une méthodologie proche du Conflict Tactic Scales et obtient finalement des chiffres plus égalitaires H/F par rapport aux violences conjugales que dans l'enquête précédente ; elle mesure de manière très insuffisante les violences sexuelles (deux items seulement pour toutes les violences sexuelles) et produit donc des chiffres qui sous-estiment totalement ce type de violence qui touche les femmes de manière encore plus disproportionnée.
- De plus, l'échantillon est trop petit pour permettre une comparaison entre différents groupes de la population (ex. orientation sexuelle, âge, origine, handicap), empêchant toute analyse intersectionnelle des violences. Par exemple, le sexisme

²¹ <http://stopfemicide.blogspot.be>

croise d'autres systèmes d'oppression. L'expérience de racisme est rarement prise en compte dans les expériences autour de la violence sexiste.

- Concernant les derniers chiffres sur la violence contre les femmes datant de l'année 2010, l'enquête tient peu compte de problèmes structurels et entretient la confusion entre violences conjugales et conflits de couple, ce qui biaise les résultats.

En ce qui concerne certains groupes vulnérables, il existe peu d'enquêtes quant à la prévalence, même si le PAN liste quelques actions visant des groupes cibles spécifiques, comme les femmes et les jeunes filles en situation de handicap et les personnes en situation de prostitution. On constate par ailleurs l'absence de statistiques officielles sur les femmes victimes de proxénétisme et les victimes de violence conjugale par un.e partenaire du même genre.

Le secteur associatif mène aussi des recherches mais avec peu de moyens et sans que celles-ci soient prises en compte par les pouvoirs publics. Voici une liste non exhaustive de recherches menées à l'initiative de la société civile francophone et néerlandophone, avec ou sans soutien des pouvoirs publics :

- Étude sur le viol menée par Amnesty International et SOS-Viol (2014)²²
- Etude sur les violences à l'égard des femmes en situation de handicap par Persephone (2014)
- Sexisme, bientôt fini ?, JUMP, (2016)²³
- Diverses analyses, études et recherches menées par le CVFE²⁴, Intact²⁵, Vie Féminine²⁶, Garance²⁷, Femmes prévoyantes socialistes²⁸, Université des femmes²⁹, GAMS³⁰, La Voix des Femmes³¹

Enquêtes de population incluant la question des violences

Les enquêtes de population menées par les pouvoirs publics laissent à désirer quand il s'agit d'appréhender les phénomènes de violence à l'égard des femmes et de violence conjugale. Par exemple, un manque d'analyse de genre, même là où les données publiées indiquent des différences marquées (ex. Enquête sur la santé belge 2013) ou l'assimilation de violences de différentes natures (ex. Moniteur de sécurité). Les méthodologies utilisées rendent invisibles les violences visées par la Convention d'Istanbul et risquent d'être instrumentalisées pour des politiques de lutte contre les violences qui ne prennent pas en compte le genre.

²² www.sosviol.be/presse/amnesty/amnesty/etude_opinions.pdf

²³ http://jump.eu.com/wp-content/uploads/2016/11/Full_Report-Sexisme-French_Englishweb.pdf

²⁴ www.cvfe.be/publications

²⁵ www.intact-association.org/fr/documentation/nos-publications/etudes-articles.html

²⁶ www.viefeminine.be/spip.php?rubrique35

²⁷ www.garance.be/spip.php?rubrique5

²⁸ www.femmesprevoyantes.be/publications/analysesetudes/

²⁹ www.universitedesfemmes.be/se-documenter/recherches

³⁰ <http://gams.be/en/resources/publications/>

³¹ <http://www.lavoixdesfemmes.org/web/spip.php?rubrique5>

Recommandations

- Développer un système de récolte de données multidisciplinaire, intégré et harmonisé sur toutes les formes de violence de genre, qui différencie les facteurs démographiques des victimes et des auteurs, ainsi que les types de violence et qui permet une vue sur le transit des dossiers.
- Développer une politique de recherche coordonnée pour compléter les statistiques officielles et rendre visibles les groupes les plus vulnérables. Dans le cadre de cette politique coordonnée, les pouvoirs publics doivent aussi répondre aux sollicitations internationales pour des enquêtes comparatives et leur diffusion en Belgique (ex. Eurobaromètre, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, etc.)
- Clarifier l'objet et la méthodologie des études en concertation avec les associations de terrain et en fonction de la définition des violences faites aux femmes telle que décrite dans la Convention d'Istanbul qui prend en considération les rapports de pouvoir entre hommes et femmes qu'elles sous-tendent et qui considère ces violences sous leurs multiples formes ; ces études doivent être pertinentes et utiles à l'amélioration des politiques de lutte contre les violences en matière de prévention, protection des victimes, poursuites et politiques intégrées ;
- Valoriser l'expertise des victimes et des associations de terrain, indispensable aux études sur la question. Ces études ne peuvent pas se cantonner à l'expertise du monde académique ou judiciaire ;
- Inclure systématiquement dans les grandes enquêtes d'opinion des questions sur les violences faites aux femmes et les violences conjugales ;
- Créer deux centres universitaires d'expertise en matière de recherche sur les violences basées sur le genre qui seraient chargés de toutes les recherches des pouvoirs publics dans ce domaine afin de produire un corpus cohérent de données ;
- Ces savoirs doivent être vulgarisés pour permettre un dialogue général et informé, allant au-delà des idées reçues.

Chapitre 2 : Prévention

2.1. Évaluation des campagnes et des programmes

2.1.1. Les campagnes de sensibilisation

Contexte

Les campagnes de sensibilisation de la Fédération Wallonie-Bruxelles ont comme objectif la diffusion des numéros de ligne d'écoute. En 2015, la FWB, la Région wallonne et la COCOF ont mis au centre de leur campagne le numéro vert violences conjugales, à l'attention des jeunes de 15 à 25 ans³². L'année suivante, ces trois pouvoirs publics ont mené une campagne autour du numéro vert violence conjugale³³, et la FWB a aussi mené une campagne pour faire connaître le nouveau numéro vert violences sexuelles³⁴. Ces campagnes ont en commun de viser à ce que les victimes se reconnaissent, surmontent le sentiment de honte et de culpabilité et cherchent de l'aide.

Le gouvernement flamand mène également des campagnes de sensibilisation, liées au numéro vert violences intrafamiliales. Ces campagnes sont menées par le/la Ministre des affaires sociales ou la Ministre d'Egalité des chances. La campagne 2017, par exemple, portait sur la violence conjugale chez les personnes âgées. De plus, des campagnes plus spécifiques visent les violences sexuelles au sein de la famille, par exemple la campagne de 2017 qui s'adresse aux potentiel.le.s auteur.e.s de violence sexuelle envers les mineurs.

En plus de ces campagnes officielles, les associations développent également des campagnes de sensibilisation auprès de leurs publics, souvent à l'aide de subventions. Il y a des initiatives précieuses, comme par exemple des pièces de théâtre pour élèves, qui ne peuvent être représentées que peu fréquemment en raison du coût.

Critiques

Le Plan intra-francophone de Lutte contre les Violences Sexistes et Intrafamiliales, conclu entre la Fédération Wallonie-Bruxelles, la Région wallonne et la Commission communautaire française, suit la philosophie et la structure de la Convention d'Istanbul et engrange plusieurs avancées importantes concernant la prévention secondaire et tertiaire. Mais il néglige totalement les formes de prévention les plus efficaces. On y cherche en vain une approche

³² La campagne « No Violence » se compose de différents supports reprenant notamment le numéro de la ligne Écoute Violences Conjugales – 0800/30 030, le site internet www.aimesansviolence.be, une page Facebook, 9.000 affiches et 55.000 brochures (16 pages).

³³ La campagne « Journal de Marie » se compose de différents supports reprenant notamment le numéro de la ligne Écoute Violences Conjugales – 0800/30 030 : un spot TV, 7 spots radios, le site internet www.journaldemarie.be, une page Facebook, 10.000 affiches A2, 80.000 badges, 1.000 DVD et 12.000 cartes de visite. Le Service public de Wallonie (SPW) a également ré-imprimé et diffusé 20.000 cartes de visite.

³⁴ Des affiches ont également été créées ainsi que des cartes de visite avec le Numéro Vert distribuées dans les transports en commun, le secteur médical et le réseau associatif et sportif ; ainsi que des vidéos diffusées dans les médias, notamment sur rtbf audio.

globale qui tient compte des facteurs à l'origine des violences sexistes et intrafamiliales. Par contre, on y trouve une longue liste d'initiatives ponctuelles associatives, y compris un grand nombre de campagnes de sensibilisation, en moyenne quatre par an, sans aucun critère de qualité en lien avec la recherche scientifique sur ce sujet. Ce foisonnement et manque de coordination des campagnes de sensibilisation risque de mener à un sentiment de saturation chez les populations visées, voire à un effet pervers.

Si les campagnes de sensibilisation sont nombreuses, voire le seul outil de prévention prôné par les pouvoirs publics, leur impact sur l'incidence des violences reste inconnu. La prolifération des campagnes sans vision globale ni coordination entre acteurs/trices publics/ques et de terrain risque de diminuer l'impact de chacune d'entre elles au lieu de les renforcer. Nous constatons que les campagnes de sensibilisation ne visent pas principalement un changement des valeurs et attitudes qui sous-tendent les violences basées sur le genre, mais se focalisent sur l'orientation des victimes (et dans une moindre mesure, des auteurs) vers les services d'aide. Ce ne sont donc pas des campagnes de prévention primaire, mais au mieux de prévention secondaire ou tertiaire. Elles se focalisent sur la responsabilité individuelle des victimes pour sortir de la violence et occultent la responsabilité collective, y compris celle de l'état, de mettre un terme à ces violences.

Globalement, les campagnes de sensibilisation ne sont que rarement évaluées. Elles s'adressent majoritairement aux personnes valides, entre 15 et 65 ans maximum, « blanches », hétérosexuelles et de la classe moyenne. Les violences y sont rarement traitées dans toute leur diversité (ex. invisibilité des violences économiques). Le site www.violencessexuelles.be, une initiative de la Secrétaire d'État à l'Égalité des chances, de la Police Fédérale et de l'IEFH, ne traite pas toutes les formes de violences sexuelles telles que définies par l'OMS (définition reprise dans le PAN), mais ne fait pratiquement référence qu'au viol. Les attentats à la pudeur et agressions sexuelles apparaissent, mais aucunement les autres formes de violences sexuelles (harcèlement sexuel, mutilations génitales féminines, mariages forcés, exploitation sexuelle, etc.). Les spécificités de certaines formes (comme l'inceste par exemple) ne sont pas explicitées.

Souvent, la diffusion des campagnes est trop limitée pour pouvoir impacter une proportion suffisante de la population ; elles restent par ailleurs ponctuelles, souvent concentrées autour du 25 novembre, tandis que les violences ont lieu toute l'année. Il n'y a pas de coordination entre campagnes et prise en charge des victimes, témoins et auteurs, laissant les intervenant.e.s de terrain faire face seul.e.s aux effets des campagnes, sans moyens supplémentaires pour répondre à la demande accrue.

Il arrive que des sites web publics consacrés à la violence disparaissent et soient remplacés par d'autres sites qui noient les violences faites aux femmes parmi de nombreuses violences d'autre nature; cela ne favorise pas la continuité et l'accessibilité ; par exemple, www.partnergeweld.be est remplacé depuis le 1^{er} janvier 2018 par www.slachtofferzorg.be (Flandre) qui s'adresse à des victimes de toutes sortes de délits³⁵.

³⁵ À la page d'accès, on peut lire : "Tu es victime ou témoin d'un délit, d'un accident de roulage, d'une catastrophe ou d'une attaque ? Ou tu es un membre de la famille ou un ami de la victime ? Ce site web t'informera et te soutiendra aux plans juridique, pratique et émotionnel."

Recommandations

- Développer une politique de prévention primaire globale, coordonnée et transversale qui ne reste pas cantonnée à un seul domaine (ex. Egalité des chances) ;
- Intégrer la sensibilisation et la prévention des violences faites aux femmes dans tous les secteurs de la société, y compris dans l'enseignement, la formation professionnelle, les cours d'orientation pour primo-arrivant.e.s, etc. ;
- Coordonner et pérenniser les campagnes de sensibilisation qui doivent durer au moins cinq ans, à l'instar des campagnes contre la conduite sous l'influence d'alcool ;
- Dans cette coordination et systématisation, rechercher une meilleure efficacité coûts/impact ;
- Associer étroitement les acteurs/trices de terrain, et particulièrement les associations féministes, aux campagnes de sensibilisation afin assurer un accueil et un accompagnement optimal ;
- Développer des mesures de sensibilisation spécifiques pour les auteurs (potentiels) ;
- S'assurer que les mesures de sensibilisation tiennent compte des diversités des violences et des publics (origine, âge, orientation sexuelle, statut familial, situation socio-économique, etc.) ;
- Tenir compte des aspects culturels sans stigmatiser des populations entières, car les femmes issues de l'immigration ne sont pas les seules à être confrontées à certaines formes de violence (ex. correction des lèvres vaginales = mutilation génitale féminine) ;
- Développer des campagnes spécifiques pour des groupes particulièrement vulnérables (femmes issues de l'immigration, en situation de handicap, lesbiennes, seniors, victimes de la traite, personnes en situation de prostitution, etc.) ;
- Baser toute campagne de sensibilisation sur la recherche empirique ;
- Développer une évaluation d'impact harmonisée de toutes les campagnes ;
- Situer les campagnes thématiques dans le contexte plus large de sensibilisation et prévention ;
- Mettre en place une base de données des campagnes menées ;
- Rendre les outils de sensibilisation accessibles dans d'autres langues et formats ;
- Associer à toute campagne de sensibilisation des valises pédagogiques qui tiennent compte des différents groupes d'âge et de niveaux d'éducation ;
- Assurer la continuation et visibilité des numéros d'écoute et sites web concernant les violences faites aux femmes, y compris des heures d'ouverture prolongées, fonctions de « chat » et une meilleure visibilité en ligne et sur les réseaux sociaux, financés par les pouvoirs publics.

2.1.2. Les programmes de prévention primaire

Contexte

La prévention primaire est le parent pauvre de la lutte contre les violences faites aux femmes. Elle n'apparaît qu'en marge des plans d'action qui se focalisent sur la prévention

secondaire et tertiaire, et quand elle est mentionnée, elle est souvent réduite à la seule sensibilisation. Aucun budget spécifique et récurrent n'est actuellement attribué à la prévention des violences faites aux femmes.

Une intervention qui a fait ses preuves en tant que moyen de prévention primaire des violences basées sur le genre est l'autodéfense féministe. Elle questionne les rapports de pouvoir genrés et les stéréotypes de genre. Les participantes à une formation en autodéfense féministe témoignent d'une meilleure confiance en elles et d'une baisse du sentiment d'insécurité. De plus, dans des programmes incluant une évaluation scientifique sur base de RCT³⁶ (essais randomisés contrôlés ou comparatifs), les femmes ayant suivi une formation d'autodéfense féministe se défendent mieux en cas d'agressions sexuelles et sont moins souvent confrontées à ce type de situation que les femmes dans le groupe de contrôle qui n'ont pas participé à une telle formation. Ces évaluations démontrent que l'autodéfense féministe a un impact préventif. C'est pourquoi une étude du Parlement européen identifie l'autodéfense féministe comme une mesure qui correspond parfaitement aux exigences de l'Art. 12 de la Convention d'Istanbul.

En Belgique, l'autodéfense féministe est pratiquée depuis les années 1970, avec des méthodes différentes diffusées en Flandre et en Communauté française. Actuellement, quatre groupes et associations, dont une en Flandre, une à Bruxelles et deux en Wallonie, proposent de l'autodéfense féministe au grand public. Cependant, l'offre existante est extrêmement déséquilibrée car elle est présente en région bruxelloise et à Liège, tandis qu'elle reste faible dans d'autres provinces wallonnes et en Flandre en dehors de la province d'Anvers. Elle se concentre sur les grandes villes et néglige les espaces ruraux. On note également un déséquilibre en ce qui concerne les publics touchés. Les populations de femmes absentes à ces formations sont justement les populations particulièrement vulnérables car victimes de discriminations multiples : femmes issues de la migration, femmes âgées, femmes lesbiennes et bisexuelles, femmes trans*, femmes en situation de handicap, femmes en situation de prostitution, femmes sans domicile fixe, femmes sans papiers, etc.

En Flandre, les pouvoirs publics ont développé un programme de prévention transversal visant les comportements sexuels transgressifs auprès des enfants et des jeunes. Les secteurs Bien-être (assistance intégrale à la jeunesse), Éducation, Animation des jeunes, Accueil d'enfants et Sport se sont engagés à :

- préserver l'intégrité sexuelle, physique (et psychique) des enfants et des jeunes ;
- prêter attention à une approche positive du développement sexuel ;
- procéder à la prévention des risques et des dangers ;
- élaborer une politique de réaction équilibrée.

Ce programme se base sur le système drapeaux, un outil développé par l'association Sensoa qui permet d'identifier les comportements sexuels transgressifs, de communiquer clairement sur ce qui est admis ou interdit et pourquoi et, pour les intervenant.e.s, d'appliquer des schémas d'action pratiques focalisés sur la sécurité et l'autonomie des enfants et des jeunes. Le programme a été développé en cohérence avec la Convention de Lanzarote. Il a été adapté à différents secteurs (sport, enseignement, aide à la jeunesse, enfance).

³⁶ Randomized Controlled Trials

Critiques

Le secteur de l'éducation permanente, qui vise pourtant l'émancipation et la participation citoyenne des populations populaires, et est l'un des plus grands secteurs financés par la FWB, joue un rôle peu important dans la lutte contre les violences, alors qu'il pourrait avoir un rôle très efficace, notamment par son objectif de réflexion critique et de transformation sociale qui correspondent bien à l'Art. 12 de la Convention d'Istanbul. C'est d'autant plus interpellant que nombre d'associations féministes qui œuvrent pour cette transformation au quotidien sont reconnues en éducation permanente, mais leur contribution à la prévention des violences n'est pas valorisée dans le plan intra-francophone. Nous en concluons que les gouvernements francophones ne portent pas beaucoup d'intérêt à une prévention primaire inscrite dans la continuité.

L'absence de soutien structurel n'empêche pas la société civile de développer des actions préventives, mais dans des circonstances difficiles. Ces actions sont caractérisées par un taux important de travail bénévole, la discontinuité des activités ainsi que le renouvellement et la formation difficiles du personnel par manque d'un financement de base. Ces conditions de sous-financement du secteur entraînent un épuisement professionnel des équipes avec un risque élevé de *burn out*. Par conséquent, l'accessibilité et le rayonnement de ces actions en pâtissent, ce qui limite l'efficacité de la prévention primaire.

Il est actuellement très difficile de développer une base durable pour l'autodéfense féministe pour femmes adultes, et les quelques associations actives dans ce domaine se heurtent à des limitations structurelles :

- le financement récurrent en éducation permanente/socio-cultureel werk est lié à des conditions bureaucratiques et pratiques lourdes qui rendent l'accès à ces financements impraticables pour des petites structures ;
- l'éducation permanente/socio-cultureel werk ne vise pas explicitement la prévention des violences de genre, ce qui demande aux associations d'autodéfense féministe une justification et adaptation constantes de leurs activités à ce contexte institutionnel (les critères d'évaluation de l'éducation permanente ne permettent pas de valoriser l'impact préventif des activités) ;
- mise à part l'initiative de la province d'Anvers, les formations de formatrices d'autodéfense féministe ne sont pas financées ni soutenues structurellement et reposent sur les maigres ressources des associations, ce qui limite la possibilité de croissance et de diversification des équipes de formatrices.

Recommandations

Pour améliorer leur performance en matière de prévention primaire, les gouvernements fédéral, régionaux et communautaires devraient développer un soutien institutionnel récurrent (symbolique, financier et logistique) en faveur de cette dernière.

Les mesures nécessaires pour une réelle politique de prévention sont :

- créer des lignes budgétaires spécifiques pour un financement récurrent de la prévention

primaire des violences faites aux femmes et aux filles ;

- créer un chapitre spécifique sur la prévention primaire et y intégrer l'autodéfense féministe dans les Plans d'Action fédéral, néerlandophone et intra-francophone, co-rédigé avec les associations de terrain qui ont développé une expertise en matière de prévention primaire et d'autodéfense féministe ;
- un plan d'action spécifique et à long terme, co-rédigé avec les associations d'autodéfense féministe, qui vise la diffusion de l'autodéfense féministe auprès de 5% de la population féminine belge en 2025 et 10% en 2030, avec une attention particulière accordée aux régions et publics peu ou pas desservis actuellement ;
- intégrer de la prévention primaire dans les formations pour intervenant.e.s relevant de la Convention d'Istanbul ;
- financer la recherche scientifique qui permet d'évaluer et d'améliorer les outils de prévention primaire existants et de développer de nouveaux outils qui s'adressent spécifiquement aux garçons et aux hommes et visent à diminuer leurs comportements violents ;
- mettre en œuvre des programmes de prévention de la violence dans les relations amoureuses des adolescent.e.s dans les écoles primaires et secondaires en vue d'agir sur les facteurs de la violence ;
- ancrer de manière structurelle les outils de prévention des comportements sexuels transgressifs auprès des enfants et des jeunes développés par Sensoa ;
- adapter et élargir le programme de prévention des les comportements sexuels transgressifs à d'autres secteurs en Flandre et en Belgique francophone ;
- cartographier les différents instruments et outils de prévention dans les différents domaines politiques et associatifs, les évaluer et encourager à ce que ces outils soient mieux utilisés de manière transversale et intercommunautaire ;
- en ce qui concerne les comportements transgressifs sexuels, s'assurer que d'éventuels futurs employeurs/euses soient informés sur les antécédents de candidat.e.s pour des postes en contact avec des enfants ou des jeunes ;
- obliger les employeurs à demander tous les trois ans un certificat de bonne vie et mœurs à leurs employé.e.s en contact avec des enfants ou des jeunes.

2.2. Évaluation de la prévention dans le cadre scolaire

Contexte

Les programmes scolaires contiennent peu d'éléments concernant la prévention des violences. Chaque école a la liberté d'organiser l'éducation comme elle l'entend, et, ce, selon sa propre méthode pédagogique. L'autorité publique fixe un certain nombre d'objectifs minimaux (les socles de compétence), mais l'école choisit elle-même la manière dont ces objectifs doivent être atteints par les élèves. Parmi les socles de compétences transversales existants, il serait possible de développer des activités éducatives portant sur l'égalité entre garçons et filles et la prévention des violences.

Du côté francophone

Seul le nouveau cours de philosophie et de citoyenneté introduit en septembre 2016 en primaire et septembre 2017 dans le secondaire mentionne la question de l'égalité de genre, du respect, des stéréotypes, de l'orientation sexuelle, etc. Les gouvernements francophones misent sur l'éducation à la vie relationnelle, affective et sexuelle (EVRAS) comme moyen de prévention des violences faites aux femmes, sans pour autant définir les types de violence à combattre par l'EVRAS. L'EVRAS pourrait être un vecteur de prévention primaire touchant les populations scolaires, mais elle n'a actuellement ni les moyens humains et financiers, ni les savoirs et savoir-faire nécessaires pour mener une action efficace de prévention primaire contre les violences. Le plan intra-francophone ne prévoit pas de solution à ces deux manquements.

Du côté flamand

Il n'y a pas non plus de réglementation décrétales concernant le matériel pédagogique. Les écoles elles-mêmes choisissent de quelle manière il faut s'occuper de ces objectifs finaux. Certaines écoles accentueront fortement l'égalité entre garçons et filles, tandis que d'autres auront d'autres centres d'attention. À présent, on s'occupe intensément à définir de nouveaux objectifs du développement et socles de compétence qui doivent être ratifiés par le Parlement flamand. En janvier 2017, le Parlement flamand a approuvé un cadre de seize compétences qui s'applique à la génération qui entre en première secondaire en septembre 2019. Une des compétences clé est la 'compétence socio-relationnelle' ; sous ce titre, la violence de genre occupera une place importante. Les objectifs finaux incluent de manière transversale des points de départ pour rendre les élèves résilients, leur apprendre à gérer leurs émotions, à exprimer leur critique et à s'accepter et se respecter les uns les autres. Les relations amoureuses respectueuses, y compris la santé et l'intégrité relationnelle, ont été incluses dans les objectifs pédagogiques. Le Ministre de l'Enseignement a annoncé que les manuels scolaires allaient être adaptés aux nouveaux objectifs finaux. Des initiatives sont en voie de préparation pour intégrer des questions de violence à l'inspection scolaire et le travail avec les associations de parents.

Sensoa a réalisé la traduction du système de drapeaux pour la prévention des comportements sexuels transgressifs auprès des enfants et des jeunes dans le milieu scolaire. Cet outil est diffusé à travers les réseaux scolaires, les centres d'aide et d'accompagnement des élèves et les associations de parents.

Critiques

Il est regrettable que dans les programmes d'enseignement officiel, maternel, primaire et secondaire, ne soient pas abordés de manière systématique les questions d'égalité entre les femmes et les hommes, les rôles non-stéréotypés de genres, le respect mutuel. Le potentiel de changement des mentalités, normes et valeurs de l'école est ainsi négligé.

De nouveau, aucune ligne budgétaire ne vise spécifiquement la prévention primaire des violences dans l'enseignement. Si des subventions de projets sont disponibles pour des projets innovants, elles sont limitées en montant et en durée, ce qui contredit l'essence même de la prévention primaire qui s'inscrit dans le long terme et devrait s'appuyer sur des

mesures testées et prouvées. De plus, les subventions de projets sont peu importantes et elles sont les premières à diminuer en période de politiques d'austérité. Des acteurs/trices associatifs/ves sont ainsi mis.e.s en concurrence les un.e.s par rapport aux autres.

Du côté francophone, l'EVRAS est actuellement sous-financée et a déjà du mal à remplir convenablement ses missions prioritaires, la prévention des grossesses non-désirées et des IST. Elle reste facultative, et nombre d'écoles choisissent de ne pas recourir à l'EVRAS pour leurs élèves, dans la crainte que parler de sexualité puisse rendre les enfants difficiles à gérer et/ou mettre l'école en conflit avec les parents. Des thèmes inhérents aux questions de sexualité, comme le plaisir ou le consentement, peuvent rarement être abordés dans des animations de deux heures, et encore moins des questions plus éloignées comme celle des violences. De plus, les intervenant.e.s EVRAS sont rarement formé.e.s à la prévention des violences.

Du côté flamand, si le concept de genre utilisé englobe des aspects importants (identité, santé, corps, sexualité, violence), il néglige la dimension sociale du genre, notamment son impact sur les pratiques, institutions et rapports de pouvoir et son articulation avec d'autres systèmes d'oppression. La discrimination et le fonctionnement des stéréotypes sont également mentionnés, et cela sans hiérarchisation des motifs de discrimination, mais il y manque une définition des stéréotypes. Les écoles sont libres de déterminer la manière de réaliser ces objectifs et il est trop tôt pour évaluer la mise en œuvre et les résultats de ces changements.

Recommandations

- Intégrer des modules obligatoires de formation à la prévention des violences, à l'égalité et à la déconstruction des stéréotypes de genre, adaptés au cycle de l'éducation (maternel, primaire, secondaire, universitaire) ;
- Développer des masculinités alternatives et positives, au-delà de la construction des stéréotypes genrés ;
- Promouvoir l'édition et la diffusion de nouveaux ouvrages scolaires et de livres pour enfants qui offrent une place importante aux figures féminines ;
- Développer des compétences sociales, comme l'empathie, la communication non-violente, la gestion des émotions, la résolution des conflits et l'autodéfense féministe ;
- Organiser l'environnement scolaire de manière à faire sentir aux enfants et aux jeunes que la prévention des violences et l'égalité de genre sont des priorités ;
- Intégrer des formations d'enseignant.e.s à l'égalité de genre et la prévention des violences dans les curricula.

Du côté francophone

- Créer un comité composé de professionnel.le.s de différents domaines de l'enfance/jeunesse pour réfléchir aux outils et modules de formation à valider par les Ministres de l'enseignement ;
- Renforcer l'EVRAS qui doit pouvoir couvrir, chaque année scolaire, toutes les classes

de l'enseignement primaire et secondaire, avec des animations suffisantes en nombre, temps, qualité et contenu, fournies par des associations expertes et labellisées, pour démontrer son effet préventif par rapport aux violences ;

- Selon certaines associations, l'EVRAS devrait sensibiliser à la prostitution comme forme de violence sexuelle ;
- Etablir un répertoire d'outils existants, facilement accessibles aux écoles, promouvoir ces outils, établir des catalogues de jeux non genrés et diffuser ce répertoire parmi les enseignant.e.s.

Du côté flamand

- Continuer de traiter la sexualité de manière transdisciplinaire avec une attention particulière à la violence ;
- Intégrer aux objectifs pédagogiques, de manière explicite et séparée, l'éducation à la vie relationnelle, affective et sexuelle avec une approche sensible au genre ;
- Créer un curriculum sur le genre qui renforce et complète les deux matières mentionnées ci-dessus, en exploitant de manière optimale l'expertise des associations spécialisées comme Sensoa, Ella, RoSa et Vrouwenraad.
- Associer la société civile aux développements, ancrage et suivi de politiques de prévention dans le cadre scolaire et rendre son apport plus visible, notamment dans la Commission parlementaire flamande sur le comportement sexuel transgressif.

2.3. Évaluation des formations initiales des professionnel.le.s sur les violences faites aux femmes

Contexte

Aucune formation initiale des professionnel.le.s des domaines psycho-médico-social, scolaire et juridique n'inclut actuellement de cours obligatoires sur les violences basées sur le genre. La formation initiale des policièr.e.s inclut ce sujet, mais de manière insuffisante. Il n'y a pas de standard de qualité officiel.

La Ministre des Droits des Femmes de la FWB a mis à disposition quatre modules de formation sur les violences conjugales pour les cursus en sciences humaines, sociales et paramédicales. Ces modules ont été élaborés en collaboration avec les services spécialisés en charge des formations initiales. Six écoles pilotes de l'enseignement de promotion sociale devraient se saisir de ces outils qui aborderont violences de genre, violences conjugales et mutilations génitales féminines.

Critiques

De nombreux/euses professionnel.le.s en contact avec les femmes victimes de violences ne sont ni formé.e.s ni suffisamment outillé.e.s à la compréhension des violences de genre et à

la façon de les prendre en charge. Ce faisant, les institutions font elles-mêmes preuve de violence, aboutissant à une victimisation secondaire, parce qu'elles restent aveugles aux violences, les banalisent ou échouent à offrir soutien et protection aux femmes et à faire respecter leurs droits. Pourtant, quand des formations ont lieu et que des grilles de lecture sur les violences de genre sont partagées par les professionnel.le.s, des effets concrets positifs se manifestent sur le terrain.

Les seules formations adoptant une méthodologie et un contenu clair répondant aux exigences de la Convention d'Istanbul sont données par des associations spécialisées qui ne disposent pas de moyens suffisants.

Les formations obligatoires concernant la violence domestique à destination des forces de police sont extrêmement courtes (2 ou 3 jours) et si elles sont bien inscrites au programme, elles ne sont pas toujours organisées. Les formations créditées par le barreau pour les avocat.e.s et magistrat.e.s ne sont pas toujours organisées et ne comprennent pas toujours une approche de genre. La confusion conflit/violence domestique fait partie de la culture juridique belge.

Le manuel de formation concernant les violences sexuelles et domestiques promu par le Ministère de la Santé publique et de la Chaîne alimentaire et destiné aux acteurs/trices de la santé n'applique pas la lecture de genre pour aborder les violences. Il utilise des sources contestées et diffuse de fausses informations concernant la responsabilité de la victime ou encore l'absence supposée d'une définition commune de la violence conjugale. Le pouvoir organisateur de ces formations refuse la lecture genrée des violences, bien que les responsables du centre de formation aient cherché la collaboration avec la Maison des femmes de Saint-Denis (France) qui, elle, applique une lecture féministe des violences.

La formation des responsables de l'analyse des dossiers de demande d'asile présente des lacunes, notamment concernant le traitement du viol. Parfois le dossier n'en dit rien bien que la femme en ait témoigné ; dans d'autres cas, on affirme simplement que vu le caractère non crédible du reste du récit, le viol serait aussi inventé de toutes pièces.

En Flandre, on constate qu'il existe très peu de formations initiales sur les violences, souvent noyées dans des formations sur la « diversité », à travers lesquelles la référence au genre la plus fréquente est celle de l'identité de genre en tant que principe d'ordre sociétal.

Recommandations

- Former de manière obligatoire tou.te.s les agent.e.s de l'État, dans ses diverses institutions et à tous les niveaux de pouvoir, sur les violences faites aux femmes pour mieux les détecter et mieux y répondre.
- Intégrer dans les formations initiales professionnel.le.s des cours sur toutes les formes de violences faites aux femmes, avec une attention particulière portée au continuum des violences, à la perspective de genre, aux mutilations génitales féminines et aux mariages forcés.
- Financer de manière régulière et suffisante des formations de formateurs/trices par les acteurs/trices de formation reconnu.e.s de la société civile, selon des critères de qualité développés et contrôlés par une commission d'accompagnement et de labellisation

incluant la société civile ; l'IEFH qui coordonne la mise en place et centralise l'offre et la demande des formations de formateurs/trices, doit le faire de manière transparente.

- Plus particulièrement, former :
 - les médecins et personnels médicaux, afin qu'ils/elles puissent notamment établir des certificats médicaux indispensables à la reconnaissance judiciaire des violences et qu'ils/elles aient la possibilité d'utiliser le Set d'Aggression Sexuelle ;
 - les travailleurs/euses psycho-médico-sociaux/ales, afin d'assurer le respect des droits et l'autonomie des femmes victimes de violences ;
 - les avocat.e.s, juges et magistrat.e.s, pour qu'ils/elles puissent mesurer l'impact des violences de genre à travers leurs plaidoiries et leurs jugements ;
 - les agent.e.s de l'état civil de la cellule « mariage » à la thématique des mariages forcés (et en contexte migratoire) afin de pouvoir déterminer le plus rapidement possible s'il s'agit d'un mariage consenti ou non.
- La Justice ainsi que la Police devraient également recevoir une formation détaillée à ce sujet afin de pouvoir assurer au mieux la prise en charge d'une plainte ou l'appréciation d'une situation. Par exemple, le lien avec un mariage forcé ou des violences qui y sont liées (violences liées à l'honneur).
- Il faut également investir suffisamment dans les compétences interculturelles des professionnel.le.s sans pour autant céder au relativisme culturel.

2.4. Évaluation des formations continues des professionnel.l.es

Contexte

En Wallonie et à Bruxelles, la Société Scientifique de Médecine Générale donne des formations sur les violences entre partenaires pour les médecins généralistes francophones. Ils ciblent le diagnostic précoce et l'accompagnement des situations de violences conjugales ainsi que la prise de conscience par le/la médecin généraliste de son rôle dans le cadre de cette problématique. Dix modules de sensibilisation ont été organisés de février 2015 à septembre 2016, avec un total de 115 participants. Du côté néerlandophone, Domus Medica (association de médecins généralistes) a développé en 2018 un E-learning de 3 heures sur la violence intrafamiliale. Les médecins apprennent à mieux reconnaître les signes de violence conjugale, la maltraitance des enfants ou des parents. Cet e-learning est accrédité (3 points d'éthique).

Les Pôles de ressources spécialisés en violences conjugales et intrafamiliales bénéficient d'une subvention wallonne afin de dispenser 60 jours de formations par an sur les violences entre partenaires à destination des professionnel.le.s qui accompagnent des personnes victimes ou auteurs de violences entre partenaires. Ces formations comportent un module initial de trois jours visant à comprendre les mécanismes des violences conjugales et intrafamiliales et trois modules relatifs à l'intervention auprès des victimes (processus de dévictimisation), auprès des auteurs (processus de responsabilisation) et auprès des enfants

exposés. Ces formations établissent une grille de lecture commune offrant une compréhension harmonisée des phénomènes de domination et une bonne communication entre les différent.e.s acteurs/trices. 362 et 465 personnes ont été formées par les Pôles de ressources en 2015 et 2016 respectivement, y compris les formateurs/trices de Télé-Accueil (ligne d'écoute généraliste 24/24). Fin 2015, les Pôles de ressources ont développé une nouvelle offre de formation, un module d'un jour destiné aux professionnel.le.s de première ligne non spécialisés (assistant.e.s sociales des CPAS, services d'aide à domicile, etc.) et qui vise à détecter et orienter les situations de violences entre partenaires. En 2016 et 2017, 17 journées de cette formation par an ont été réalisées.

D'autres formations, qui n'intègrent aucune lecture genrée des violences, sont dispensées. C'est par exemple le cas des formations dispensées en région Bruxelles Capitale dans certaines zones de police avec le soutien de la Secrétaire à l'Égalité des chances.

Critiques

La formation continue sur les violences faites aux femmes n'est pas assez développée, ni au niveau des budgets et personnels mobilisés, ni en ce qui concerne les formes de violence abordées ou les publics cibles visés. Les violences touchant spécifiquement des groupes plus vulnérables (femmes en situation de handicap, femmes lesbiennes et bisexuelles, femmes trans* etc.) sont peu abordées. Nous remarquons aussi l'absence de la prévention primaire dans ces formations.

La diffusion en parallèle de formations aux contenus, aux orientations et aux messages différents n'aide pas à construire un langage commun à tou.te.s les professionnel.le.s en contact avec des victimes ou auteurs de violences. Au contraire, cela induit des pratiques différentes qui compliquent le parcours des usagers/ères et n'aident pas à combattre efficacement les violences faites aux femmes.

Sur le terrain, nous constatons autant les effets directs et positifs de la formation que ses limites. Malgré les formations, des individus de bonne volonté ne parviennent pas à transposer les contenus théoriques dans leur travail, faute de moyens matériels ou simplement parce que la réalité les dépasse. La formation ne suffit pas, elle doit être suivie d'un changement des pratiques réfléchi collectivement.

Ainsi, les fonctionnaires de police ne sont ni suffisamment formé.e.s ni outillé.e.s à la compréhension des violences de genre et à la façon de les prendre en charge. Tous les fonctionnaires de police ne semblent même pas avoir connaissance des lois, conventions et circulaires qui concernent directement leurs missions et la façon de les mener (Circulaire « Tolérance zéro », Convention d'Istanbul, lois sur les violences et le sexisme, etc.). Ce faisant, la Police fait elle-même preuve de violences, provoquant une victimisation secondaire.

Recommandations

- Intégrer dans les formations continues professionnelles des cours sur toutes les formes de violences faites aux femmes, avec une attention particulière au continuum des violences, à la perspective de genre, aux mutilations génitales féminines et aux mariages forcés ;
- Adapter les formations au type de contacts que le/la professionnel.le pourrait avoir avec les victimes pour pouvoir saisir les besoins de celles-ci et pour y répondre avec respect, tact, professionnalisme et de façon non-discriminatoire ;
- Elargir à toutes les régions et rendre obligatoires les formations sur le processus de domination conjugale dispensées par les Pôles de ressources, notamment pour les administrations publiques, les tribunaux, les médecins et autres personnels médicaux, accueillant.e.s de première ligne, les aides familiales, les délégué.e.s des Services d'Aide à la Jeunesse et les Services de Protection de la Jeunesse, enseignant.e.s et inscrites dans l'évolution de carrière ;
- A l'instar des formations des Pôles de ressources sur les violences conjugales, développer une formation continue sur les violences sexuelles appropriée à tou.te.s les professionnel.le.s en contact avec les victimes (policiers/ères, travailleurs/euses psycho-médico-sociaux/ales, professionnel.le.s de la justice, etc.) ;
- Organiser des formations de mise à jour régulières et obligatoires des connaissances de ces mêmes acteurs/trices sur le sujet ;
- Intégrer dans toute formation les lois et obligations internationales de la Belgique, ainsi que le contexte socio-culturel, les mécanismes et conséquences de processus de domination, la prise en charge, les services relais existants, la coopération avec d'autres services et le changement des pratiques pour faire le pont avec la pratique professionnelle des participant.e.s ;
- Elargir la formation pour tous les policiers/ères, y compris les policiers/ères plus âgé.e.s, sur la violence conjugale à au moins trois jours complets, à l'instar de la formation mise en place par l'académie de police de Namur ;
- Former tou.te.s les policiers/ères, de manière uniforme et avec une attention particulière aux questions de genre, au premier accueil des victimes, à l'interrogatoire des victimes adultes et à l'interrogatoire des auteur.e.s selon les standards de qualité recommandés plus loin dans le présent rapport ;
- Accroître le nombre de formations à destination des acteurs/trices en contact avec des mineur.e.s potentiellement victimes de la traite afin d'augmenter leur vigilance, démonter les préjugés par rapport aux groupes vulnérables, éviter la confusion entre victimes et délinquant.e.s et faire éventuellement le lien avec les mariages précoces/forcés et les MGF ;
- Former les gardien.ne.s de la paix aux questions de violences de genre, et plus particulièrement au harcèlement dans l'espace public. Leur présence devrait inciter à la prévention et en cas de trouble, ils/elles devraient être autorisé.e.s à dresser un procès-verbal ;
- Former les agents de l'état civil de la cellule « mariage » à la thématique des mariages forcés afin de pouvoir déterminer le plus rapidement possible s'il s'agit d'un mariage consenti ou d'un mariage forcé.

2.5. Évaluation des programmes axés sur les auteurs de violence

Contexte

Il faut souligner, en premier lieu, qu'en dehors des programmes axés sur les auteurs de violences conjugales, il n'existe aucun programme prévu pour les agresseurs/auteurs d'autres formes de violence.

En Belgique francophone, Praxis, Prélude, Rescue et les Services d'aide aux justiciables proposent des programmes pour les auteurs de violence conjugale. L'asbl Praxis propose des groupes de responsabilisation pour auteurs de violences conjugales et intrafamiliales, soit sur mandat de Justice (subvention FWB), soit sur une base volontaire (subvention RW et COCOF). Les « volontaires » constituent 33 % des dossiers de Praxis. En Wallonie en 2015, 219 auteurs de violence non judiciairisés ont bénéficié d'un accompagnement de Praxis. En 2016, Praxis a accompagné 190 auteurs « volontaires ». En Flandre, les programmes pour les auteurs de violences conjugales se déroulent parfois dans un cadre volontaire ; parfois ils sont imposés par une mesure judiciaire (exécutée par les Centres pour le bien-être général (CAW) ou par les Centres de santé mentale).

L'association Centre d'Appui Bruxellois (CAB), subventionnée par le SPF Justice, intervient dans le cadre de l'accord de coopération entre la Justice, la Santé et l'Aide aux Personnes concernant la guidance et le traitement des auteurs d'infraction à caractère sexuel domiciliés à Bruxelles. Il assure un appui aux professionnel.le.s des secteurs judiciaire, pénitentiaire, de la santé et de l'aide aux personnes. Il est chargé de l'évaluation et de l'orientation des auteurs d'infractions à caractère sexuel vers l'équipe spécialisée la plus appropriée à sa guidance ou son traitement. En 2017, le CAB a reçu 176 nouveaux mandats dont 126 nouveaux dossiers judiciairisés, soit le double de l'année précédente. Le nombre de dossiers actifs en 2017 est de 410, ce qui représente une augmentation de 38% par rapport à l'année précédente. 235 auteurs d'infractions à caractère sexuel ont été en traitement au cours de l'année 2017. Ces chiffres à la hausse risquent encore d'augmenter dans les années à venir, d'autant plus que de récentes modifications législatives ont ajouté de nouvelles infractions à caractère sexuel au Code pénal et ont élargi le champ d'application de la mesure probatoire. Le CAB ne propose pas de traitement d'auteurs, mais réoriente vers d'autres services qui n'appliquent pas de méthode uniforme.

Critiques

Il n'existe pas suffisamment de programmes orientés vers les auteurs et peu d'informations circulent sur ces derniers. Le contenu et l'impact des programmes ne sont pas évalués, seuls des chiffres et statistiques sont observés. En outre, la lecture des violences ne semble pas la même dans tous les services d'aide aux justiciables. Il n'y a pas assez de moyens (humains-financiers) dévolus à ce type de programme pour les différents services de prise en charge de justiciables³⁷. Les auteurs qui ne respectent pas leurs obligations de suivi ne sont pas

³⁷ A titre d'exemple, le CAB a vu son budget augmenté de 0,78% en 9 ans alors que le nombre des missions

sanctionnés.

Les services qui assurent la prise en charge des auteurs (non judiciairisés) ne sont pas uniformément accessibles sur l'ensemble du territoire³⁸. Afin d'améliorer la couverture géographique du territoire wallon, Praxis a étendu son offre en Province du Luxembourg dès septembre 2017.

Depuis trois ans, on constate une diminution du nombre de dossiers qui arrivent aux associations spécialisées pour la problématique des violences conjugales. Les causes seraient un manque d'effectifs au niveau du cadre de la magistrature, une application moins rigoureuse de la circulaire COL 4/2016, ainsi que davantage de condamnations à une peine de travail pour ces délits, mesures qui ne permettent pas une réelle conscientisation des auteurs à leurs actes. Il ne semble pas que des lignes directrices claires soient établies en la matière et le choix de l'envoi vers un programme dépend beaucoup du/de la magistrat.e. La magistrature est insuffisamment sensibilisée et difficilement accessible lorsqu'on tente de le faire.

À terme, la société civile craint que ne soit détricoté un travail fait avec les auteurs qui s'inscrit dans le long terme, qui intègre la prévention de la récidive et qui fait partie du processus de responsabilisation et de changement. Dans les conditions actuelles, le manque de financement risque de diminuer la durée du traitement pour pouvoir assurer la prise en charge des auteurs.

Du côté flamand, le manque d'une politique globale concernant les auteurs de violence intrafamiliale relègue ce domaine aux subventions locales. Les programmes flamands pour auteurs ne sont souvent pas pertinents et sont très limités. Il n'y a aucune offre pour allophones, auteurs en situation de handicap, etc. Les auteurs présentant un diagnostic double (en dehors des possibilités d'internement, ce qui est le cas pour la plupart des auteurs de violence intrafamiliale) sont très difficiles à placer. Les auteurs de violence francophones habitant la périphérie bruxelloise (faisant partie de la Flandre) étaient orientés jusqu'il y a peu vers Praxis Bruxelles, sans financement de leur prise en charge, faute d'un accord entre les communautés. Cette prise en charge a dû être suspendue début 2018.

Recommandations

- Développer un système de traitement des auteurs de toutes les formes de violence faites aux femmes, basé sur la recherche empirique, intégrant une approche de responsabilisation, évalué régulièrement et couvrant l'ensemble du territoire, indépendamment de l'attribution linguistique de l'auteur ;
- Mettre en place un mécanisme de suivi qui soit intégré à la mesure même et qui contraigne les auteurs à reprendre contact avec l'organisation qui les a pris en charge pour voir s'il y a eu récidive et si les auteurs veulent en parler ;
- Augmenter l'accessibilité des programmes pour auteurs, notamment dans le contexte

effectuées augmente bien plus rapidement.

³⁸ Selon l'évaluation du dispositif wallon de lutte contre les violences entre partenaires, réalisée en 2016.

- rural et pour les auteurs allophones ;
- Garantir un accompagnement suffisamment long (actuellement 45 heures réparties sur 6 mois) pour maintenir la qualité et l'objectif de non-récidive.
- La Flandre doit développer une politique approfondie et élaborée concernant spécifiquement les auteurs de violence intrafamiliale.

2.6. Évaluation du rôle des médias et des NTIC

Contexte

La Ministre de Droits des Femmes de la FWB, des associations féministes et l'Association des Journalistes Professionnel.le.s ont développé des recommandations visant le traitement médiatique des violences faites aux femmes à l'attention des journalistes³⁹ et des pouvoirs publics⁴⁰ (pour ces dernières, voir ci-dessous).

Critiques

Une étude menée par des chercheuses de l'Université Catholique de Louvain et l'Association des Journalistes Professionnel.le.s a constaté que :

- les violences envers les femmes n'intéressent pas les médias, exception faite aux dates clefs de l'agenda féministe (8 mars, 25 novembre) ou lorsqu'elles sont en relation avec des personnalités (Bernard Wesphaël, Bertrand Cantat, etc.).
- Les auteurs sont déresponsabilisés à travers des figures d'amoureux fous, etc.
- Les victimes sont responsabilisées et objectifiées.
- Même quand ceci n'est pas le cas, la responsabilité de l'auteur n'est pas pointée clairement et les violences ne sont pas désignées comme telles. On utilise alors certaines expressions telles que "crime passionnel", "drame conjugal", "drame familial", etc.

Recommandations

- Intégrer dans la formation initiale et continue des journalistes le traitement médiatique correct des violences faites à l'encontre des femmes ;
- Prendre en compte le traitement journalistique des violences par les organes régulateurs du secteur, notamment par le Conseil de Déontologie Journalistique (avis, traitement des plaintes et recommandations) ;
- Mettre en place des plans et/ou mesures au sein des rédactions journalistiques afin d'avoir une réflexion globale et transversale sur l'égalité entre les femmes et les hommes, autant dans le contenu médiatique que dans l'organisation interne des médias ;
- Mener une recherche sur les effets des médias sociaux afin d'élaborer un système de gestion des risques dynamique ;

³⁹<http://www.ajp.be/violencesfemmes-recommandations/>

⁴⁰http://www.alteregales.be/wp-content/uploads/2018/04/BROCHURE_AE_2017v2.pdf

- Développer une boîte à outils sur la représentation médiatique correcte des violences faites aux femmes destinée aux journalistes en collaboration avec les associations spécialisées ;
- Placer la violence faite aux femmes systématiquement dans son contexte sociétal.

2.7. Évaluation des codes de conduite dans le secteur des médias et des NTIC

Contexte

Le Jury d'Éthique publicitaire est l'organe indépendant d'autorégulation du secteur belge de la publicité. Il examine séparément toute publicité signalée, tenant compte de tous les éléments du message, du type de produit ou service, du groupe cible, du contexte social, culturel ou économique, etc. Le JEP est compétent pour les contenus de publicité diffusés via la télévision, le cinéma, la radio, la presse écrite, l'affichage, les dépliants et les brochures, publicité munie d'adresse et/ou personnalisée, les supports publicitaires aux points de vente tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Chacun.e est habilité à porter plainte auprès du JEP. Le JEP est autorisé à prendre une décision en modification ou cessation de publicité. Les organisations de femmes ont déjà porté plainte pour publicité sexiste (et avec résultat).

Une étude doctorale⁴¹ sur la publicité misogyne et misandre démontre que peu de femmes savent où porter plainte contre la publicité sexiste ; le JEP est plutôt inconnu du public. Entre 2004 et 2013, 332 plaintes avaient été introduites contre la 'publicité avilissante', soit quelques 34 par an, indiquant un niveau faible de conscience dans la population belge de la lutte contre la publicité sexiste.

À la télévision publique flamande (VRT) il existe une charte⁴², et dans le contrat de gestion et dans l'affirmation d'engagement, qui prête attention à l'égalité de genre. Dans la politique de la diversité de la VRT, la société civile (dans laquelle il y a des organisations de femmes) est représentée. Nous notons un glissement d'une approche quantitative (avec un monitoring annuel) vers une approche plutôt axée sur le caractère de processus en jeu : dans toutes les phases du développement du produit il faut prêter attention à l'aspect de diversité (à l'inclusion de l'aspect du genre). Il faut considérer cela comme un développement favorable.

⁴¹ Corine Van Hellemont, *Grenzen aan de tolerantie voor vrouw- en manonvriendelijke reclame. Onderzoek naar knelpunten, weerstanden en openingen voor verandering*, Anvers: Universiteit Antwerpen, Faculté des Sciences sociales, 2017.

⁴² <https://www.vrt.be/nl/over-de-vrt/opdracht/omroepthema-s/diversiteit/>

Critiques

La société civile est peu satisfaite du travail du JEP. Le traitement de dossiers prend trop de temps pour avoir un impact dans le cycle rapide publicitaire. Le JEP a peu de pouvoir pour exiger des publicitaires de respecter ses décisions. Aucune peine, amende ou autre forme de contrainte ne sont prévues dans le processus de traitement des dossiers. Les codes de conduite ne sont qu'un des moyens dans la lutte pour l'égalité en matière de genre, mais l'autorégulation sans outils de contrainte reste insuffisante pour entamer un changement significatif. Tant que la connaissance en matière de genre ne sera pas suffisamment absorbée par l'éducation et l'enseignement supérieur, des codes de comportement resteront en soi insuffisants pour résoudre la problématique.

Recommandations

- Créer un organe de contrôle capable d'imposer des sanctions et de développer des lignes directrices pour les médias en termes de publicité non-sexiste, d'égalité de genre et de représentations des violences faites aux femmes.
- Mettre en pratique les recommandations de l'étude doctorale de Van Hellemont concernant les bonnes pratiques d'organismes autorégulateurs dans d'autres pays, notamment les pays scandinaves.
- Créer des Points d'information « Genre, communication et publicité inclusives » à l'attention des parents, étudiant.e.s, enseignant.e.s et professionnel.le.s de la publicité, du marketing et de la communication qui crée des outils pédagogiques, bases de données, lignes directrices, etc., pour soutenir la mission du JEP.

2.8. Harcèlement au travail

Contexte

La législation belge concernant le harcèlement au travail comprend deux volets : le Code Pénal et la Loi du bien-être au travail. Le premier permet de sanctionner des personnes qui harcèlent autrui (y compris dans le cadre du travail), le deuxième se focalise sur la responsabilité des employeurs/euses de protéger leurs employé.e.s contre le harcèlement et les violences au travail et sur les procédures à suivre en cas de harcèlement. Aucun de ces dispositifs ne tient compte de la spécificité de genre, et le harcèlement sexuel, qui touche de manière disproportionnée les femmes, n'est qu'une sous-forme du harcèlement, mais n'entraînant aucune mesure spécifique.

Le comportement sexuel transgressif⁴³ sur le lieu du travail est un point prioritaire dans le

⁴³ Le comportement sexuel transgressif était jusqu'en 2013 défini sur la base de trois formes de relation illicites : la violence physique, un comportement sexuel transgressif et le harcèlement. Dans le sondage de 2016, une quatrième forme de comportement illicite est apparue, à savoir l'intimidation ou les menaces.

Gendermonitor flamand (2016), une enquête annuelle de l'état de l'égalité qui mesure, entre autres, l'incidence de comportements transgressifs au travail dans les 12 derniers mois. Les femmes ont été plus exposées au comportement sexuel transgressif au travail que les hommes (respectivement 24% et 19%). Les femmes sont plus exposées au comportement sexuel illicite, à la violence physique et à l'intimidation et aux menaces. Entre 2004 et 2016, le taux de comportements sexuels transgressifs est resté stable. Les dispositifs légaux de prévention et de protection n'ont apparemment aucun impact.

Comme beaucoup de services publics, la télévision publique flamande VRT a un code d'intégrité⁴⁴ concernant toute forme de comportement sexuel transgressif permettant aux collaborateurs/trices de la VRT, mais aussi aux collaborateurs/trices de partenaires externes, de maisons de production et de fournisseurs, de dénoncer un tel comportement auprès du conseiller en prévention. Dans la foulée de #MeToo, des employés de la VRT ont été licenciés sur la base de ce code d'intégrité.

Critiques

Le Code du Travail et son application sont une compétence fédérale, souffrant du désinvestissement général des institutions fédérales. Ainsi, les inspections du travail n'ont pas assez de personnel pour contrôler la mise en œuvre de la loi sur le bien-être au travail. Par conséquent, très peu d'employeurs/euses ont élaboré l'analyse de risques annuelle et le plan de prévention des violences et du harcèlement au travail prévus par la loi. Là où ces outils existent, ils sont souvent inconnus du personnel ce qui les rend inefficaces. Les employeurs/euses n'ont pas l'obligation de rapporter le nombre de dossiers traités. Les petites et moyennes entreprises qui n'ont pas de direction de ressources humaines ne sont particulièrement pas en règle par manque de ressources humaines et financières.

Par manque de moyens, l'information officielle sur les mesures de protection contre le harcèlement reste limitée, et nombre de personnes ne connaissent pas leurs droits ni leurs possibilités de les faire valoir. Les protections des victimes ayant porté plainte sont souvent inefficaces, car ce sont elles qui se trouvent ostracisées, mutées, voire licenciées.

Le nombre très peu élevé de plaintes pour harcèlement – comparé aux chiffres de prévalence d'enquêtes représentatives – et le nombre encore moins élevé de condamnations prouve l'inefficacité des dispositifs en place. Les délégué.e.s syndicaux/ales, pourtant responsables de la défense des droits de leurs affilié.e.s, sont souvent peu formé.e.s à la question du harcèlement. Contrairement à d'autres formes de violence faites aux femmes, aucune association spécialisée n'est financée pour accueillir et accompagner les victimes de harcèlement au travail. Elles se trouvent souvent seules face à une situation légale complexe, des enjeux professionnels et affectifs en lien avec leurs équipes, des conséquences médicales importantes et, parfois, la perte de leur emploi. Cette situation s'aggrave encore si elles quittent ou perdent leur emploi suite au harcèlement. Dans ces cas, les services mis en place par la loi du bien-être au travail et payés par l'employeur ne prennent plus en charge leur accompagnement.

La situation n'est guère meilleure dans les administrations publiques où règne souvent une

⁴⁴ <https://www.vrt.be/nl/over-de-vrt/beleid/beroepsethiek/integriteitscode/>

omerta. Par exemple, quand une administration est dominée par un parti politique, il arrive que le syndicat proche de ce parti choisisse de ne pas prendre la défense des droits de son affilié.e à l'encontre de l'employeur.

Du côté flamand, tous les services publics ne relèvent pas du statut flamand du personnel et peuvent avoir des règlements internes différents en fonction du/de la ministre compétent.e, offrant ainsi des protections différenciées aux victimes⁴⁵. Le ministre compétent pour la fonction publique a d'ailleurs considéré que le nombre peu élevé de plaintes (une en 2016 pour 28 000 collaborateurs/trices) indiquait qu'un point de dénonciation spécifique n'était pas nécessaire, plutôt que de conclure que c'était une indication de l'inaccessibilité des canaux existants. On n'a cependant aucune idée du nombre de procédures disciplinaires, parce que celles-ci, étant individuelles, relèvent de la législation relative à la vie privée. Les associations féministes flamandes craignent que la promotion actuelle du concept de comportements sexuels transgressifs n'efface la gravité des faits de harcèlement et des agressions sexuelles et sexistes au travail.

Recommandations

- Renforcer la lutte contre le harcèlement sexuel et sexiste sur le lieu de travail par davantage de formations, sensibilisations et informations pour le grand public, les syndicats, professionnel.le.s du travail et les employeur.e.s ;
- Créer des services d'aide et d'accompagnement spécifiques pour les victimes de harcèlement au travail, indépendamment du statut d'emploi de la victime ;
- Soutenir les petites et moyennes entreprises dans la mise en œuvre du plan de prévention des risques psychosociaux ;
- Intensifier les informations dans les entreprises par le biais de campagnes de sensibilisation, diffusion d'informations pour les victimes ;
- Sensibiliser le personnel de gestion des ressources humaines aux questions liées aux violences faites aux femmes, y compris le harcèlement au travail.

⁴⁵ Notons comme bonne pratique le Plan de politique en faveur du bien-être dans les établissements d'enseignement (2016) qui inclut l'obligation pour les écoles subventionnées de développer un plan de prévention des comportements sexuels transgressifs auprès des enfants et des jeunes, d'informer régulièrement leurs personnels des règles en vigueur et de rapporter les chiffres sur les risques psychosociaux au ministère de l'enseignement.

Chapitre 3: Protection et soutien

3.1. Évaluation de l'information sur les services d'assistance et les mesures légales

Contexte

Pour les victimes de violences conjugales, leurs proches et les témoins, l'information sur les services d'assistance est diffusée en Flandre via le site www.slachtofferzorg.be et en Wallonie via le site www.victim.es.be.

En Wallonie, le site s'adresse aussi aux victimes de violences sexuelles, de traite des êtres humains et de mutilations génitales féminines. Il existe également un site qui s'adresse plus spécifiquement aux victimes de violences sexuelles : www.violencessexuelles.be. Des efforts pour améliorer l'accès aux informations des victimes et co-victimes de violence conjugale ont été réalisés en 2018, avec la restructuration du portail wallon de l'action sociale (<http://actionsociale.wallonie.be/egalite-chances/violences-conjugales>) et celle du site www.ecouteviolencesconjugales.be, qui a mis en place un système de chat facilitant l'accès aux personnes muettes, sourdes et malentendantes.

Des lignes d'écoute gratuites, qui diffusent les informations utiles aux victimes et à leurs proches, ont été mises en place sur l'ensemble du territoire :

- En Flandre :
Ligne téléphonique d'aide pour tous les cas de violences et d'abus : 1712 accessible de 9h à 17h du lundi au vendredi
- A Bruxelles et en Wallonie :
Ligne d'écoute violences conjugales : 0800/ 30 030, accessible 24h/24, 7j/7
SOS Viol : 0800/ 98 100 accessible de 8h à 18h du lundi au vendredi

Les numéros des lignes d'écoute sont diffusés dans les différentes régions au moyen de campagnes d'information.

Critiques

Du côté francophone

Les femmes victimes de violences disposent de peu d'informations sur les services auxquels elles peuvent s'adresser hors des périodes de campagne de sensibilisation et de prévention ponctuelles.

Les acteurs/trices institutionnel.le.s clés, tels que la Police, les médecins, le CPAS, etc., ont tendance à renseigner des services généralistes rarement adaptés aux spécificités des victimes. Les femmes sont réceptives aux informations seulement lorsqu'elles ont pu nommer les violences conjugales, ce qui est le fruit d'un long cheminement. Selon l'endroit où elles se trouvent dans ce cheminement, les services les plus adaptés pour les accompagner dans le respect de leur propre rythme et demandes seront différents. Informer

les femmes sur les services généralistes en négligeant les services spécialisés fait fi de cette réalité et ne répond pas aux besoins spécifiques de la personne à un moment précis de son parcours. Les services de première ligne ont un rôle essentiel à jouer à ce niveau, la pertinence de l'information qu'ils fournissent demande à s'affiner fondamentalement.

Pour résumer, même si plusieurs services sont à disposition des victimes de violence conjugale, ils sont souvent méconnus de ces mêmes victimes⁴⁶. Mal orientées, ces dernières se découragent et passent à côté des services les plus pertinents pour elles. Elles se retrouvent ainsi privées d'un accompagnement spécifique qui existe pourtant. D'autant plus que les personnes ressources au sein même des services, surtout s'ils sont généraux, ne sont pas non plus facilement identifiables, même pour les professionnel.le.s. Par exemple, au sein de la Police et de la magistrature, il n'est pas toujours évident de connaître les personnes en charge plus spécifiquement des problématiques liées aux violences sexistes et/ou conjugales, ce qui freine considérablement l'efficacité de l'information disponible (cf. chap. 5.1).

Un autre problème essentiel s'oppose bien trop souvent à une information pertinente : le manque de cohérence dans la lecture des violences. Le personnel des Maisons de justice, des services d'aide aux justiciables, etc., n'est pas nécessairement formé à la lecture de genre des violences. Ce qui a pour conséquence qu'ils ne fournissent pas toujours les informations les plus pertinentes et ne renvoient pas forcément vers les acteurs/trices de terrain les plus adéquats. Quand l'information est transmise par des interlocuteurs/trices moins formé.e.s sur le sujet, le discours est inadéquat et peut s'avérer préjudiciable pour la victime. Fréquemment, des victimes portant plainte se sentent jugées et le refus d'acter la plainte est constaté, avec un manque crucial d'informations sur les autres possibilités/recours (cf. chap. 5.2). Elles se sentent esseulées et livrées à elles-mêmes. L'existence de services pouvant les accompagner ne sert à rien s'ils sont, volontairement ou involontairement, dénigrés.

Les difficultés rencontrées par certains groupes de femmes spécifiques, précarisées ou vulnérabilisées⁴⁷, à obtenir des informations pertinentes sont renforcées. Par exemple, pour les femmes sans papiers, certains commissariats adressent un signalement systématique de leur situation administrative à l'Office des Étrangers. Ces femmes sont dès lors davantage tentées de fuir la Police plutôt que d'y chercher de l'aide ou des informations. Or, certaines informations ne sont accessibles aux victimes que dans les commissariats de police, et dans de rares lieux d'accueil spécifiques, comme les informations relatives au droit de séjour lié au regroupement familial, celles sur les crimes d'honneur et les mariages forcés, etc. Dans ces cas, aucun accès à l'information n'est donc possible. Il existe par ailleurs peu d'offres de services dans d'autres langues ; l'accès à l'information des femmes primo-arrivantes qui ne connaissent pas les langues officielles nationales en est d'autant plus difficile.

⁴⁶ Les médecins, service d'assistance policière aux victimes, service d'accueil des victimes du parquet, service d'aide sociale aux justiciables, consultation juridique gratuite à la maison de justice, ligne d'écoute, maisons d'accueil, services ambulatoires d'aide aux victimes, centres de planning familial, associations spécialisées existent mais sont mal référencées/connues par les services de première ligne.

⁴⁷ Toutes les femmes sont vulnérabilisées dans une société patriarcale mais certaines cumulent des difficultés ou facteurs de vulnérabilité qui les placent dans des situations particulièrement périlleuses. C'est d'elles qu'il est ici question, par exemple les femmes à faibles revenus, celles qui ne maîtrisent pas bien l'une de nos langues nationales, les femmes handicapées, celles sans papiers, etc.

Pour contrer le manque d'accès à l'information, des acteurs/trices de terrain développent des stratégies destinées à mieux faire connaître leurs services auprès des victimes⁴⁸. Cependant, ces dernières restent plus réceptives lorsque l'information vient d'une personne de confiance⁴⁹, d'où la nécessité de travailler davantage en réseau et de former les professionnel.le.s à travailler ensemble selon une lecture commune des violences. Des lieux existent déjà pour cela, comme les coordinations des « plateformes violences conjugales et intrafamiliales » locales et provinciales (cf. chap. 1.4). Il s'agirait de les valoriser, les développer et les outiller convenablement. Cela permettrait aux professionnel.le.s de mieux se connaître, et ainsi de mieux orienter les victimes, tout en adoptant une grille de lecture commune des violences conjugales, notamment en intensifiant la généralisation de la formation dispensée par les Pôles de Ressources.

Du côté flamand

Les constats sont plus ou moins similaires dans la partie flamande du pays, qui spécifie davantage le cas des femmes se trouvant dans une procédure de demande d'asile. En cas de violence conjugale, aucune information ne vise spécifiquement le droit à l'asile de la femme sur base des violences de genre subies. La seule exception concerne les victimes de MGF qui, comme en Wallonie, peuvent compter sur l'information et le conseil par l'intermédiaire du Gams et d'Intact. Il y a cependant trop peu de transfert de connaissances et d'informations vers les assistant.e.s sociaux/socials qui aident les réfugiées dans les centres, les avocat.e.s et l'Office des étrangers.

Recommandations

- Désigner un organisme chargé d'établir une liste des personnes de référence nommées au sein de la Police et de la Justice pour lutter contre les violences⁵⁰ ;
- Nominer régulièrement, par le Parquet général, des magistrat.e.s à remplacer avec obligation pour les Parquets de demander aux zones de police de leur communiquer les noms des policier.e.s de référence
- Renforcer le travail de réseau ;
- Former systématiquement tou.te.s les intervenant.e.s potentiel.le.s, quel que soit leur domaine (magistrature de référence, Police, personnel de santé, etc.) à la grille de lecture selon le Processus de Domination, telle que diffusée par les Pôles de Ressources ;
- Adapter les communications aux spécificités des publics, avec une attention particulière portée à l'information aux groupes de femmes sujettes à des discriminations multiples (sans papiers, femmes immigrées, mariages forcés, etc.).

⁴⁸ Par exemple, avec des affiches, flyers, dépliants, articles dans la presse locale et autres moyens de communication

⁴⁹ Les personnes de confiance sont des professionnel.le.s identifiés comme personnes de référence par les victimes, par exemple un.e assistant.e social.e, un.e psychologue, un.e membre du personnel médical, etc.

⁵⁰ Tel que prévu dans les COL relatives aux violences - violences intrafamiliales (COL 3 et 4/2006) et aux violences liées à l'honneur (COL 6/2017). Ces textes prévoient tous deux que des listes reprenant les magistrat.e.s et les policiers/ières de références désigné.e.s en matière de lutte contre les violences intrafamiliales et liées à l'honneur soient élaborées. Or, actuellement il n'existe pas d'organisme en charge de ces listes, lesquelles ne sont dès lors pas mises à jour, ce qui nuit à l'identification des personnes ressources tant dans la Police que dans la justice.

3.2. Évaluation de l'attitude des services généraux

Contexte

Du côté francophone

Il existe une variété de services généraux de soutien aux victimes (Services d'aide aux victimes de la Police, du Parquet, etc.) et des services spécialisés (associations féministes et/ou de femmes, collectifs, etc.). Ces services ont rarement la même lecture des violences, et leurs pratiques varient en conséquence.

Différentes formes d'aide et de soutien existent pour les victimes de violences : aide au logement, aide juridique, aide psychologique, etc. Leurs conditions d'accès, leurs dispositions et la formation de leur personnel varient d'une institution à l'autre, avec des conséquences importantes sur leur utilité pour les victimes. De façon générale, rares sont celles qui bénéficient d'une formation, et encore plus rares celles dont la formation s'appuie sur une lecture genrée des violences faites aux femmes.

Du côté flamand

Les *Centra Algemeen Welzijnswerk* (CAW, en français « *Centres de bien-être général* ») fournissent des conseils et des informations gratuits ou une aide à court terme en matière de violence intrafamiliale et de violence sexuelle. Si nécessaire, ils réorientent vers d'autres organisations ou experts médicaux.

Dans chaque province flamande et dans la région de Bruxelles-Capitale, il existe un *Vertrouwenscentrum Kindermishandeling* (VK, en français « *Centre de confiance pour les abus commis sur enfants* »). Le VK est constitué de façon multidisciplinaire et a une fonction médicale, psychologique, pédagogique et sociale. L'assistance y est gratuite. Tout citoyen témoin, un voisin, un ami, une connaissance ou un membre de la famille craignant qu'un enfant ou un jeune soit négligé, maltraité ou abusé peut appeler le numéro 1712. Les VK conseillent également les professionnel.le.s impliqué.e.s auprès d'enfants/de jeunes qui le souhaitent. Le nombre de signalements ne cesse d'augmenter depuis leur création en 1991⁵¹.

Critiques

Les services de soutien généraux ne prennent pas systématiquement en compte la situation des femmes victimes de violence. Ces services n'ont pas forcément été sensibilisés à la problématique, et dans la mesure où ils ne disposent pas d'un minimum de connaissance à ce sujet, leurs réponses/discours ne sont que très rarement adéquats. Ils peuvent même se révéler destructeurs, la violence institutionnelle n'étant pas exceptionnelle. Suite notamment à leur manque de sensibilisation et de formation, ils ne connaissent pas toujours les différentes possibilités d'aide et de soutien spécifiques aux victimes de violences. Ils les informent et les orientent mal dans ces cas.

⁵¹ Cf. http://www.kindermishandelingleuven.be/VK_03_snelleKennismaking.html

Logement

L'attribution des logements sociaux en Région wallonne est problématique. Les femmes victimes de violences conjugales et/ou intrafamiliales candidates à un logement social bénéficient de points de priorité liés à leur situation "d'extrême urgence sociale"⁵². Pour bénéficier des points liés à la violence Intrafamiliale, il faut introduire la demande dans les 3 mois qui suivent le départ du domicile. Ce délai est quelque fois trop court car il ne laisse pas le temps de travailler suffisamment avec la personne afin qu'elle soit prête à s'installer seule (dévictimisation, autonomisation, empowerment, estime et confiance en soi, etc.). Pour bénéficier des autres points d'extrême urgence sociale, la victime doit avoir quitté le domicile conjugal et être reprise comme « sans-abri ». Cette condition est largement discutable, puisqu'elle oblige la victime de violence à partir du domicile conjugal avant même d'avoir une solution de relogement, chose inenvisageable pour nombre d'entre elles.

Une fois passées ces étapes, il reste que les listes d'attentes pour l'obtention d'un logement social sont longues. Il existe une Agence Immobilière Sociale sur le territoire mais celle-ci n'a pas une offre suffisante.

Or, sur le marché privé, le manque de logements à un prix abordable est criant. Seules les femmes ayant un revenu personnel suffisant peuvent avoir accès à un logement rapidement et quitter leur conjoint violent sans passer par une maison d'accueil. Pour obtenir un logement privé, il faut avoir suffisamment de moyens pour payer une garantie, le premier loyer et acheter un minimum de mobilier. Pour toutes les autres femmes, c'est impossible si elles n'ont pas une famille qui les aide financièrement. Tant qu'elles vivent avec leur conjoint et n'ont pas une nouvelle résidence où elles sont considérées comme seules ou seules avec enfants à charge, leur revenu de remplacement est classé dans la catégorie « cohabitant », au montant très bas⁵³. Seul le passage par une maison d'accueil peut donc véritablement les aider. Étant donné qu'une partie des victimes ne souhaite pas faire un séjour en maison d'accueil, l'absence de logement adéquat semble être le frein matériel majeur au départ du domicile conjugal.

En Flandre, des problèmes semblables se posent : des listes d'attente pour un logement social, obligeant les femmes à rester plus longtemps que nécessaire dans des refuges et un manque de logements à un prix abordable sur le marché privé.

Pour les femmes vulnérabilisées par d'autres facteurs, le logement est un droit encore plus difficilement atteignable. Par exemple, il n'existe pas de refuges ou d'alternatives de logements pour les femmes qui souhaitent sortir de la prostitution, que ce soit en urgence ou avec une perspective de reconstruction et d'insertion à long terme. Ou encore, les centres d'accueil pour les femmes demandeuses d'asile n'offrent que très peu de possibilités de vie privée et de protection contre le comportement sexuel illicite. Il n'y a parfois pas de salles de bains et de chambres à coucher séparées. Ces femmes se sentent alors très vulnérables, ne disposant d'aucun refuge.

Lecture des violences

Le manque général de connaissance de la violence conjugale et de lecture commune des violences selon le genre, relevé dans le cadre de la critique « Évaluation de l'information sur

⁵² 5 points pour le statut de victime de Violence Intrafamiliale (VIF) et 5 points pour le statut de sans-abris.

⁵³ Pour obtenir ce revenu, les démarches administratives sont longues et souvent complexes.

les services d'assistance et les mesures légales », a un impact important sur l'efficacité des services généraux.

Par exemple, très peu de juristes ont reçu une formation concernant les violences conjugales. Ils/elles n'ont pas une lecture des violences comme processus de domination conjugale ancré dans un système de domination masculine. Certain.e.s vont adopter une attitude jugeante, encourager à la médiation ou à la garde alternée des enfants, voire soupçonner la femme de manipuler les enfants pour accuser le père de violence et/ou d'abus sexuels, avec toutes les conséquences néfastes que l'on connaît pour les victimes et co-victimes.

Du côté des psychologues, la situation est semblable. Pour celles/ceux exerçant dans le secteur privé, les spécialistes du travail sur le trauma sont les plus à même de recevoir les victimes de violences. Cependant, elles/ils n'ont pas toujours reçu de formation spécifique sur les violences conjugales. De toute façon, la majorité des femmes ne disposent pas de moyens suffisants pour accéder à des consultations de suivi psychologique dans le secteur privé. Elles sont orientées vers les Services de Santé Mentale ou les Centres de Planning Familial, où là non plus les psychologues ne sont pas systématiquement formé.e.s aux violences conjugales.

Une des conséquences de ce manque de formation est de proposer des alternatives dangereuses dans le cadre spécifique des violences conjugales ou intrafamiliales, comme une médiation civile (cf. chap. 4.6), une thérapie de couple ou une guidance parentale. De plus, certains services favorisent d'abord la remise à l'emploi pour rendre la personne autonome et envisager ensuite ce genre de services. On justifie la non-intervention en parlant de non-assistanat.

Un travail en réelle interdisciplinarité selon la grille de lecture des violences fondée sur le genre permettrait entre autres de se questionner ensemble sur l'accompagnement des victimes, de formuler des revendications collectives auprès des communes, de porter des projets basés sur une vision plus holistique des problématiques, tout en permettant d'affiner l'information et l'aide individuelle de par la connaissance des différents services.

En Flandre, les ressources financières sont très dispersées et de manière générale, on retrouve la même absence de lecture genrée des violences dans l'ensemble des services généralistes et spécialisés.

Recommandations

- Revoir les critères utilisés dans le cadre de l'attribution de logements sociaux aux victimes de violences pour les faire correspondre aux réalités spécifiques de chaque forme de violence à l'égard des femmes⁵⁴ ;
- Augmenter le nombre de logements et l'adapter pour répondre aux situations d'urgence et aux spécificités des femmes⁵⁵ ;

⁵⁴ Par exemple, ne pas avoir à quitter le domicile conjugal pour obtenir les « points » relatifs à leur statut de victime.

⁵⁵ Femme seule, avec enfant, mineure, femme âgée, femme en situation de handicap, femme marginalisée en raison de son orientation sexuelle, etc.

- Permettre aux victimes de rester dans leur logement grâce à une indemnité financière (cf. chap. 4.1) et éloigner l'auteur de violences en garantissant la sécurité des victimes (cf. chap.5.4)
- Assurer une prise en charge spécifique à chaque victime quel que soit son statut ;
- Développer un suivi pluridisciplinaire et coordonné entre les professionnel.le.s en contact avec les violences à l'égard des femmes⁵⁶ basé sur une lecture genrée des violences, condition sine qua non à la coopération ;
- Intégrer l'expérience des victimes, à travers leur propos ou ceux des organisations féministes, dans l'accompagnement proposé dans ces services ;
- Inscrire la problématique de la victimisation secondaire à l'ordre du jour des préoccupations de tout.e.s les professionnel.le.s impliqué.e.s ;
- Assurer l'accès à un suivi psychologique post-traumatique spécialisé pour les victimes de violence conjugale, reconnaître officiellement et juridiquement le trauma et ses conséquences psychologiques lors de l'acte de violence et après.

3.3 Évaluation de la prise en charge au niveau des soins de santé et des services sociaux

Contexte

Pour les soins de santé, les victimes sont prises en charge au sein des services d'urgence dans les hôpitaux. Le suivi médical y est correct, mais au niveau psychologique, il n'y a souvent pas de prise en charge spécifique. Il existe un modèle de certificat circonstancié propre aux violences intrafamiliales/conjugales.

En ce qui concerne les services sociaux généralistes, la situation diffère en Flandre, où seuls les CAW sont accessibles aux victimes, et en Wallonie où le suivi social des victimes est dans la grande majorité partagé entre le CPAS (Centre Public d'Action Sociale), peu ou pas formé aux violences, et les associations féministes ou de femmes, dont l'expertise intervient souvent en renfort/complément/correction du CPAS.

En Flandre, Domus Medica (association de médecins généralistes) a développé en 2018 un E-learning : 'Lutter contre la violence domestique dans la pratique'. Les médecins généralistes apprennent à mieux reconnaître les signes de violence conjugale, la maltraitance des enfants ou des parents. Cet e-learning est accrédité (3 points d'éthique). La durée totale est de 3 heures.

⁵⁶ Aussi bien le personnel de prévention et d'accueil (aides familiales, enseignant.e.s, assistant.e.s sociaux/ales, etc.), que le personnel médical, policier, juridique, etc.

Critiques

Du côté francophone

Les soins de santé

Les médecins généralistes sont généralement à l'écoute et soutenant.e.s par rapport au vécu de violences, même si la pénurie de la profession entraîne un manque de temps à consacrer à chaque patiente, ce qui réduit d'autant les possibilités de se livrer. Mais la bonne volonté n'étant pas suffisante, et faute de formation, ils/elles n'ont pas toujours les réactions adéquates. Par exemple, les certificats médicaux circonstanciés sont encore trop souvent méconnus ou inutilisés par les praticien.ne.s. Or, ces certificats sont de première importance en ce qui concerne le suivi judiciaire des dossiers, ils permettent aux magistrat.e.s d'évaluer le « dommage » subi par la victime. Peu de médecins, même au sein des services d'urgence des hôpitaux, sont sensibilisé.e.s à l'utilisation d'un certificat médical-type et à l'octroi de journées d'incapacité de travail même pour les personnes sans emploi, condition de reconnaissance juridique des dommages subis suite à la violence.

En règle générale, le personnel œuvrant dans le secteur des soins de santé est peu formé aux violences conjugales/intrafamiliales. Rares sont les formations spécifiques à cette problématique organisées dans le secteur et aucune n'est obligatoire. Les problèmes de santé comme la fibromyalgie, les douleurs, la dépression, etc. sont rarement identifiés comme conséquence de la violence conjugale. Certaines victimes font des séjours en hôpital psychiatrique et reçoivent un traitement médicamenteux, sans que les violences vécues soient prises en compte. Les conséquences psychologiques sont encore davantage niées. Le stress post-traumatique n'est pas pris en charge par les services publics ou hospitaliers en Belgique, mis à part à l'hôpital St Luc à Bruxelles, qui est un centre généraliste, non spécifique aux victimes de violences de genre. Seul un petit nombre de psychologues privé.e.s proposent un suivi adapté à cette configuration particulière, mais ils/elles ne sont pas financièrement accessibles pour une grande partie de la population.

Si peu de formations sont dispensées dans le secteur des soins de santé sur la violence intrafamiliale et ses conséquences, celles qui le sont peuvent être sujettes à caution. Elles manquent drastiquement de grilles de lecture genrée et ont tendance à neutraliser, à symétriser les violences faites aux femmes. Pour exemple, en mars 2018, la commission de lutte contre les violences du Conseil des Femmes Francophones de Belgique (CFFB) a été alertée par l'organisation d'une formation intitulée « Violences sexuelles : formation de base ». Cette formation a réuni 130 personnes émanant du secteur de la santé. Dispensée par une gynécologue et endocrinologue mais également par une psychothérapeute corporelle et une avocate au barreau de Bruxelles, elle a abondé en messages problématiques, car en totale contradiction avec les valeurs défendues par la Belgique et les principes acquis dans le cadre de la ratification de la Convention d'Istanbul⁵⁷.

⁵⁷ Deux membres du CFFB ont suivi cette formation. Pour exemple, quelques messages clés dispensés lors de la formation : la grande majorité des violences sexuelles sont faites aux enfants, filles et garçons. Les adultes auteurs de violences sexuelles sont pratiquement toujours d'anciennes victimes ; s'intéresser aux violences faites aux femmes n'a pas grand intérêt ; les violences sexuelles sont imposées par des femmes comme par des hommes ; être victime de violence sexuelle implique une double violence meurtrière : envers soi (développement de pathologies) et envers les autres (devenir agresseur ou comportements déviants) : «Violence

Autre exemple, plus interpellant encore car émanant de l'Etat Belge, dans le manuel destiné à expliquer comment dispenser une formation de base sur la violence intrafamiliale au personnel soignant des hôpitaux belges et rédigé par l'International Center of Reproductive Health (ICRH). Dans ce manuel, l'existence d'une définition officielle des violences conjugales est niée et des images erronées et dangereuses sur la responsabilité des victimes y sont véhiculées⁵⁸.

Les services sociaux

Les assistant.e.s sociaux/ales manquent de formation spécifique aux violences conjugales, ce qui entraîne parfois une prise en charge inadaptée. Par exemple, certains Centres Publics d'Aide Sociale (CPAS) ne prennent pas en compte l'aspect économique des violences. Lorsqu'une femme se dirige vers le CPAS pour demander une aide économique car son conjoint la prive de tout soutien, cette même victime de violence se verra refuser l'aide du CPAS au motif que le conjoint a des revenus suffisants.

Les femmes dans une situation économique déjà précaire (telles que les femmes monoparentes, les femmes avec peu ou pas de revenus, les travailleuses à mi-temps, etc.) n'y trouvent pas toujours le soutien adéquat. Alors que le CPAS devrait pouvoir dispenser systématiquement une aide appropriée, il est encore trop fréquent que celle-ci soit inadaptée, voire refusée. Bien qu'une possibilité de recours au tribunal du travail existe vis-à-vis des décisions des CPAS, elle n'est pas saisie par les victimes, celles-ci ne se sentant pas en capacité de faire une telle démarche.

Une formation adéquate⁵⁹ des services sociaux et des soignant.e.s des hôpitaux devrait permettre une pratique professionnelle appropriée. La coopération entre services sociaux et soignant.e.s doit également être travaillée de manière à dépasser les différences de temporalité qui les séparent, dans le meilleur intérêt des victimes.

Du côté flamand

Les mêmes conclusions peuvent être faites concernant les services d'urgence dans les hôpitaux et les assistant.e.s sociaux/ales dans les CPAS et les hôpitaux.

= racine de la violence» ; Les violences sexuelles sont donc un problème interindividuel et trans-générationnel : «une épidémie à éradiquer ».

⁵⁸ ICRH, *Manuel de formation de base sur la violence intrafamiliale et sexuelle destiné au personnel soignant des hôpitaux belges*, <http://icrhb.org/publication/manuel-de-formation-de-base-sur-la-violence-intrafamiliale-et-sexuelle-destiné-au>. Par exemple, page 9 : « Thèse 2 : La violence conjugale est parfois provoquée par la victime. Vrai. La violence conjugale est rarement noire ou blanche. Souvent les deux (ex-)partenaires savent très bien comment se provoquer mutuellement, quels catalyseurs utiliser, et connaissent très bien les conséquences. Ils se rendent souvent coupables tous deux d'une ou de plusieurs manifestations de violence, parfois plus de la part d'un des partenaires. Il a récemment été prouvé scientifiquement que les femmes prennent souvent les devants dans des cas de violence conjugale verbale et psycho-émotionnelle mais également de violence conjugale physique. Mais, quand l'homme commet des actes de violence physique, les conséquences sont souvent plus graves. [16-18] ».

⁵⁹ C'est-à-dire basée sur une lecture genrée des violences.

Recommandations

- Former les médecins et les intervenant.e.s psycho-médico-sociaux/ales⁶⁰ à la problématique des violences de genre selon une grille de lecture féministe⁶¹ ;
- Inclure dans cette formation un module spécifique sur les conséquences psycho-médicales de la violence (stress post-traumatique notamment⁶²) et leur prise en charge pour l'ensemble des victimes (enfants témoins également) ;
- Systématiser la proposition d'un accompagnement psycho-médico-social de la victime par les services de première ligne, notamment la Police ;
- Formaliser et diffuser auprès des médecins un certificat médical type en matière de violences faites aux femmes (sexuelles, conjugales, intrafamiliales, MGF, etc.) ;
- S'assurer, pour les victimes de violences sexuelles, de la possibilité systématique de disposer des preuves du viol (examen gynécologique), et ce indépendamment d'un dépôt de plainte, afin de leur permettre d'entamer une éventuelle procédure judiciaire ultérieure⁶³ ;
- Développer la coopération entre les services spécifiques d'aide aux victimes et les services médicaux et sociaux afin de garantir une prise en charge optimale des victimes ;
- Imposer la gratuité systématique à l'ensemble des examens médicaux résultant de violences faites aux femmes, notamment au constat de coups.

3.4. Évaluation des informations sur le soutien et les moyens d'accès aux mécanismes de plainte

Contexte

Des brochures expliquant les droits des victimes (*'vos droits en tant que victime d'infraction'*) ont été publiées par le SPF Justice, mais elles ne sont plus disponibles sous format papier. Elles restent accessibles en format PDF.

Depuis 2006, la circulaire du Collège des Procureurs généraux, adressée par l'autorité judiciaire aux Polices locales et fédérale pour l'exécution de leurs missions de police judiciaire, nommée « COL 4/2006 » et communément appelée Circulaire « Tolérance zéro », indique les bonnes pratiques à suivre au niveau de la Police et du Parquet en matière de dépôt et de suivi des plaintes. Elle a été revue et simplifiée en 2015 (cf. chap. 5.1.).

⁶⁰ CPAS, centre de Planning familial, etc.

⁶¹ *Domus Medica* (association de médecins généralistes) a déjà développé en 2018 un E-learning : *'Lutter contre la violence intrafamiliale dans la pratique'*, qui pourrait servir de modèle.

⁶² Un seul centre en Belgique prend en compte le stress post traumatique : le Centre Hospitalier Universitaire (CHU) Saint-Pierre.

⁶³ Les Centres de Prise en Charge des Violences Sexuelles (CPVS), comme le « 320, rue haute » au CHU Saint-Pierre disposent déjà de ce type de protocole.

Critiques

Au vu du peu de diffusion puis de la disparition sous format papier des brochures '*vos droits en tant que victime d'infraction*' publiées par le SPF Justice, les victimes ne sont pas correctement informées par l'État des différents services qui existent et qui peuvent les aider. De manière générale, il est difficile de trouver les informations adéquates sur l'accès et le soutien aux mécanismes de plainte, et même lorsqu'on les trouve, ces informations ne sont pas aisément compréhensibles.

Le parcours de la plainte reste méconnu pour nombre de victimes. Pour déposer plainte, les victimes s'adressent généralement aux services de police. Mais de nombreux dysfonctionnements sont relevés à ce niveau (cf. chap. 5.4). Souvent, les victimes ne sont même pas informées de la différence entre une fiche d'information et un dépôt de plainte. Les associations de terrain témoignent de plusieurs situations où la Police a procédé à une main courante sans en informer la victime, qui croyait avoir déposé plainte alors qu'il ne s'agissait que d'un document de dénonciation. La déclaration de personne lésée n'est pas proposée systématiquement. La peur des représailles ressentie par les femmes victimes lors des dépôts de plainte entrave déjà leur démarche (et à raison, étant donné qu'elles ne bénéficient d'aucune protection en déposant plainte, cf. chap. 5.5), phénomène aggravé par le manque d'informations claires et pertinentes concernant les plaintes individuelles et les suites possibles à de telles procédures⁶⁴.

Malgré les formations à l'égalité et à la compréhension des violences, certains agents conservent fermement leurs croyances sexistes. La circulaire « COL 4/2006 », communément appelée Circulaire « Tolérance zéro », indique les bonnes pratiques à suivre au niveau de la Police et du Parquet en matière de dépôt et de suivi des plaintes (cf. chap.5.1). Elle connaît malheureusement une application aléatoire⁶⁵. Elle devrait devenir une réalité concrète et être accompagnée de moyens humains et financiers permettant son application dans tous les commissariats et Parquets. Par ailleurs, les agents ne travaillent pas toujours dans des conditions adéquates pour l'accueil et l'accompagnement des victimes, qu'elles décident ou non de porter plainte. Autre obstacle, les Services d'Assistance Policière aux Victimes des zones de police ne sont pas ou peu connus de la population.

Par contre, si la victime s'adresse à un service spécialisé, l'équipe veillera généralement à l'accompagner tout au long du processus (vers un avocat, un tribunal ou un CPAS).

Recommandations

- Informer systématiquement les victimes sur la possibilité de dépôt de plainte, le suivi de celle-ci, et les dispositifs de soutien⁶⁶ ;

⁶⁴ Des agents donnent parfois de mauvais conseils ou informations, comme passer par la médiation (sans en préciser les risques et limites) ou encore ne pas avoir le droit de quitter son domicile.

⁶⁵ LEGRAND Manon, *Circulaire « Tolérance zéro » contre les violences conjugales : un bulletin mitigé*, *Alter Echos*, n° 421, avril 2016.

⁶⁶ Conseils juridiques gratuits, parcours de la plainte, déclaration de personne lésée, possibilités d'aide et d'indemnités, nécessité de faire constater les séquelles de la violence subie (physiques, psychologiques, sexuelles) par des professionnel.le.s compétent.e.s (médecins, psychiatres, etc.) dans les plus brefs délais.

- Avant le dépôt de plainte, il serait nécessaire que la Police explique verbalement aux femmes les conséquences du dépôt. Le fait de donner un dépliant d'information n'est pas suffisant. Il faut expliquer les conséquences de cet acte. Les victimes ne sont pas toujours informées de leur droit de se déclarer personne lésée lors du dépôt de plainte. Or, cela leur donne le droit d'être informées de la suite donnée à leur plainte et également de consulter le dossier de mise à l'instruction ;
- Diffuser largement les informations précises concernant les plaintes en plusieurs langues, au travers de tous les services confrontés aux victimes, quel que soit leur secteur d'activité ;
- Attribuer systématiquement les plaintes prioritairement à des magistrat.e.s spécialisé.e.s ;
- Etablir des concertations entre magistrat.e.s spécialisé.e.s dans le but d'échanger sur les pratiques ;
- S'assurer que la barrière de la langue ne fasse pas obstacle à la défense des droits des femmes ;
- Adapter l'accueil (y compris l'identification préalable) au niveau des bureaux d'aide juridiques et la réception des victimes de violence afin d'assurer une prise en charge adéquate et adaptée aux victimes (en prévoyant, par exemple, un bureau spécifique) avec une identification et une orientation préalable dès le premier contact pour assurer un traitement individualisé (et par un avocat formé aux questions de genre).

3.5. Évaluation des mesures concernant les services de soutien spécialisés

Contexte

Du côté francophone

Les maisons d'accueil, qui sont dans leur grande majorité des asbl autonomes subventionnées, sont des actrices importantes dans les dispositifs wallons et bruxellois de lutte contre les violences entre partenaires. Parmi elles, quatre refuges, dont trois ont été fondés pour combattre les violences conjugales quand cette problématique a émergé dans l'espace public, accueillent et accompagnent exclusivement des victimes de violences conjugales et leurs enfants de manière sécurisée et avec une adresse secrète. Ils ont une capacité d'accueil d'environ 100 lits et sont régulièrement complets. Les autres maisons d'accueil sont des maisons généralistes ou spécialisées dans la protection de la maternité et de la petite enfance.

En Wallonie, la législation a prévu en 2004 puis mis en œuvre en 2010 des moyens et des obligations pour que des maisons d'accueil puissent ajouter, de manière volontaire, une mission supplémentaire d'accueil et d'accompagnement des victimes de violences conjugales à leurs missions de base. Quinze maisons d'accueil, en ce compris les trois refuges précités, ont été agréés pour cette mission dès 2010 et quatre maisons supplémentaires en 2017 grâce à la modification du code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé le 26

janvier 2017. Depuis 2017, cet agrément concerne 19 maisons réparties sur le territoire wallon qui sont souvent appelées « maisons spécialisées », bien que la plupart restent attachées à leur mission généraliste de base et/ou de protection de la petite enfance.

Afin de pérenniser les services ambulatoires spécialisés dans la prise en charge des victimes de violences d'une part, et des auteurs de violences d'autre part, un projet de décret a été rédigé, prévoyant que le budget total pour ce secteur passera d'environ 550 000 euros actuellement à 730 000 euros en 2020. Le 1er mars 2018, le décret wallon insérant un Titre VIII dans le Livre 1^{er} de la Deuxième partie du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'agrément des Services et dispositifs d'accompagnement des violences entre partenaires et des violences fondées sur le genre a été adopté (publié au Moniteur belge le 12/03/18). Ce décret présente néanmoins un certain nombre d'inconvénients. En effet, les conditions pour pouvoir en bénéficier éliminent certaines associations pourtant concernées. Par exemple, seules les associations pouvant justifier de l'emploi d'un.e psychologue à temps plein assurant l'accueil et le suivi des victimes pourront en bénéficier. Ces conditions restrictives éliminent donc les petites associations n'ayant pas les moyens d'employer un.e psychologue à plein temps alors qu'elles comptaient justement sur le décret pour pouvoir se pérenniser. De plus les montants alloués par le décret ne dépasseront pas les montants des subventions facultatives, souvent peu élevées, déjà allouées.

Grâce au soutien de la Wallonie, l'association GAMS a ouvert deux antennes, une à Namur et une à Liège, afin d'améliorer la prévention et l'accompagnement des femmes et filles victimes de MGF sur le territoire wallon.

Depuis décembre 2015, la Plateforme contre les mariages forcés et les violences liées à l'honneur de Liège bénéficie d'une subvention wallonne pour son travail de prévention et d'accompagnement des victimes de mariages forcés. En 2016, une subvention a également été accordée à l'association Violences et mariages forcés de Mons.

Du côté flamand

En Flandre, il y a 3 refuges pour femmes et 13 centres d'accueil pour femmes (et leurs enfants), exploités par les CAW, organisations sans but lucratif subventionnées par le gouvernement flamand (cf. chapitre 1.3).

Dans quelques CAW, il y a des centres d'accueil de crise et un certain nombre d'entre eux peuvent proposer des séjours alternatifs.

Au niveau local, des projets de logement pour des femmes et leurs enfants peuvent être organisés. Il peut s'agir de studios financés par les autorités locales, de logement dans un hôtel et financé par des fonds publics, etc. On ne connaît pas le nombre exact de ces logements.

Enfin, il y a deux centres pour les femmes victimes du trafic d'êtres humains : Payoke et PasOp.

Problèmes de financements

A la suite de l'adoption du dispositif wallon, il n'y a pas eu d'ouvertures de places supplémentaires à proprement parler. L'agrément obtenu permet uniquement de bénéficier d'un poste d'assistant.e social.e à plein temps, ce qui a permis la création de 19 postes similaires pour toute la Wallonie. Il n'existe en revanche aucune subvention prévue pour la création de lits supplémentaires. Les maisons d'accueil agréées sont tenues de réserver deux lits d'urgence pour les victimes de violences conjugales, mais il s'agit de lits pris sur les quotas existants et une fois qu'ils sont occupés, les places ne sont libérées que lorsqu'une autre solution d'hébergement est trouvée.

Les refuges et les maisons d'accueil ne sont pas en nombre suffisant et ne couvrent pas tout le territoire, surtout dans les zones rurales, ne permettant pas à toutes les femmes de se mettre à l'abri des violences dans des situations d'urgence et de manière sécurisée. Phénomène qui aggrave la situation, la durée de l'hébergement s'allonge en ce qui concerne les femmes victimes de violences conjugales, notamment parce qu'elles sont plus nombreuses à décider de quitter définitivement leur conjoint. Il en résulte que le nombre de places offert en urgence diminue encore.

Le dispositif wallon ne prévoit pas de soutien financier consacré à la sécurisation des lieux d'hébergement, comme la mise en place de dispositifs de protection physique pour faire face à la dangerosité des auteurs. Or, la violence qui menace les femmes victimes constitue aussi une menace pour les lieux d'hébergement. La séparation est une étape qui décuple les risques d'homicides, d'agressions physiques et/ou de harcèlement. L'exercice du droit de visite ou de garde des enfants constitue également une occasion potentielle d'incidents de violences ou de menaces envers la victime.

Le rapport d'évaluation établi par l'asbl *Engender* a pointé les difficultés rencontrées par tou.te.s les professionnel.le.s du secteur en matière de subventions. Les financements de base sont insuffisants. Les diverses activités de soutien, comme des activités de renforcement de l'autonomisation des femmes et/ou un accompagnement post-hébergement, ne sont subventionnées que de manière disparate et ponctuelle⁶⁷.

Les maisons d'accueil vivent dans la précarité au même titre que les bénéficiaires (emploi, fonctionnement, difficultés pour l'entretien et les rénovations des bâtiments etc.). Il est extrêmement difficile pour certaines personnes, comme les personnes âgées de plus de 65 ans, les porteuses de handicap ou encore les femmes migrantes, de trouver une solution d'hébergement car les locaux ne sont pas adaptés à leurs besoins spécifiques.

En réalité, les maisons d'accueil pour femmes ne sont pas subventionnées pour l'accueil des personnes. La subvention, calculée sur le nombre de lits agréés, consiste principalement en un paiement du personnel agréé et des frais qui y sont liés (heures inconfortables -nuits, week-end-, frais de formation, primes de fin d'année, embauche compensatoire). Un simple forfait pour les frais de fonctionnement, dont le montant s'élève à plus ou moins 750€ par lit

⁶⁷ Alors même qu'ils sont rendus obligatoires par la Convention d'Istanbul. Voir le Chapitre 4 de la Convention, Articles 3, 20, 21, 26.

agréé, leur est octroyé. Les ressources financières assurées structurellement sont largement insuffisantes pour assurer le bon fonctionnement des structures, lesquelles doivent rechercher d'autres subventions à trouver en complément.

Le manque de moyens financiers rend impossible l'accueil des personnes qui n'ont elles-mêmes pas les moyens de couvrir leurs frais d'hébergement, lesquels sont obligatoirement calculés en fonction des coûts exacts de l'hébergement. C'est le cas par exemple des femmes en situation irrégulière de séjour, qui n'ont droit ni à un revenu, ni à une aide publique. Elles sont à charge complète des structures qui acceptent de les héberger, y compris pour les soins médicaux non urgents, les procédures judiciaires, les déplacements etc., et ce pour une durée indéterminée qui peut s'avérer longue⁶⁸. Vu l'état de précarité dans lequel vivent les maisons d'accueil, il est difficile pour elles d'accepter des victimes sans papiers. Sans solutions de subventions particulières pour ces femmes, assorties de solutions plus rapides pour l'octroi du droit de séjour, les maisons d'accueil sont dans l'impasse.

Problèmes internes

Plusieurs témoignages révèlent que certaines maisons d'accueil ne travaillent pas dans l'esprit de la Convention d'Istanbul et ne pratiquent pas une lecture de genre des violences. Elles ne mettent pas les droits des victimes ainsi que ceux de leurs enfants au centre de leur travail pour œuvrer à leur autonomie. Certaines n'établissent pas de projet ou d'accompagnement des femmes ; elles organisent des rencontres avec les auteurs de violences dans les murs du refuge pour l'exercice du droit de visite sur les enfants, mettant en péril la protection de toutes les femmes et des enfants et faisant passer les droits de l'auteur avant ceux des victimes ; ou encore, elles détricotent l'autorité parentale maternelle plutôt que de privilégier la reconstruction de la victime en tant que parent.

L'article 18 de la Convention d'Istanbul fixant les obligations générales concernant ces services indique pourtant clairement qu'ils doivent être basés sur une compréhension de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique fondée sur le genre, assurer la sécurité de la victime et éviter la victimisation secondaire. Il en va de la responsabilité de tous les niveaux de pouvoir d'assurer une cohérence dans la lutte contre les violences de genre sur un même territoire et de garantir l'existence, le champ d'action et la liberté d'intervention des services spécialisés qui fonctionnent sur une lecture de genre des violences.

Manque d'alternatives

Les politiques de mise en place de refuges et de maisons d'accueil sont aujourd'hui trop déconnectées des politiques de logement⁶⁹. Le refuge ou la maison d'accueil est une étape qui ne convient pas à toutes les femmes. Certaines y trouvent même difficilement leur place : familles nombreuses, mères de garçons de plus de 12 ans, femmes en situation de handicap ou âgées, victimes de mariages forcés⁷⁰. Ces dernières sont alors en demande de logements sociaux accessibles en cas d'urgence. Or, comme décrit dans le point 3.2.2 concernant

⁶⁸ Pour sortir de cette situation, la maison d'accueil va entamer avec la victime une demande de droit de séjour qui va prendre beaucoup de temps pour une issue aléatoire.

⁶⁹ Visées par l'article 20 de la Convention sur les services généraux.

⁷⁰ Il faut cependant souligner qu'en juin 2018, il a été signalé aux maisons d'accueil que refuser d'accueillir des femmes victimes de violences et leurs enfants sur base de ce critère constituait une discrimination.

l'évaluation des services généraux, l'attribution des logements sociaux en Région wallonne est problématique et les listes d'attente pour l'obtention d'un logement social sont longues. Il existe une Agence Immobilière Sociale sur le territoire mais celle-ci n'a pas une offre suffisante, tandis que même sur le marché privé, le manque de logements à un prix abordable est criant.

Dans certaines parties de la Wallonie où il n'existe parfois ni refuge ni maison d'accueil spécialisée, les logements de transit et logements d'urgence des CPAS sont pratiquement toujours occupés. Cela oblige les victimes à s'éloigner de façon conséquente de leur domicile d'origine. Si, pour certaines victimes, l'éloignement est une chose positive, pour d'autres, il est compliqué voire inenvisageable (école des enfants, travail, etc.).

Souvent désespérées, les organisations tentent de trouver des solutions, même si ces dernières sont à très court terme. C'est le cas par exemple d'une organisation qui a signé une convention avec un hôpital, pour permettre d'héberger les femmes victimes et leurs enfants pendant 48h en maternité le temps de trouver une autre solution d'hébergement, et à condition qu'aucune autre solution n'ait été trouvée.

Autres services spécialisés : l'exemple des victimes de mariages forcés

Dans certaines parties de la Région wallonne, il n'existe pas de service spécialisé pour les victimes de violences de genre autres que les violences conjugales (MGF, violences sexuelles, etc.). Il en va de même pour les victimes de violences sexuelles et intrafamiliales qui sont parfois prises en charge dans des services généralistes qui ne possèdent pas le personnel formé adéquat, faute de service spécialisé dans l'environnement immédiat.

Plus particulièrement en ce qui concerne les victimes de mariages forcés, la création d'un hébergement spécifique est nécessaire. Toutefois, il est possible de l'envisager sous la forme d'une petite structure regroupant divers.e.s professionnel.le.s au sein même de centres d'hébergement pour victimes de violences conjugales et intrafamiliales. Cela permettrait de bénéficier de l'expérience acquise en matière de sécurité et de soutien à la fois collectif et individuel. Il faut veiller à ce que l'effectif soit suffisant pour permettre une aide personnalisée et une prise en charge complète. La victime d'un mariage forcé est souvent jeune et quitte sa famille pour la première fois, d'où la nécessité toute particulière de lui apporter un soutien conséquent dans l'ensemble des démarches qu'elle aura à accomplir. Sa prise en charge nécessite une intervention pluridisciplinaire comprenant au minimum un accompagnement juridique et social, la régularisation de la situation administrative et des aides financières et la proposition d'un suivi psychologique (l'écoute et le soutien semblent le pilier fondamental de l'accompagnement des jeunes dans cette situation).

Il serait nécessaire d'avoir une personne de référence qui, depuis le début et jusqu'à la mise en autonomie finale, assurerait le suivi et l'accompagnement de la victime de mariage forcé à travers toutes ses démarches. Cette personne pourrait jouer le rôle de coordinateur/trice entre les différent.e.s intervenant.e.s tout au long du processus. Il serait d'ailleurs nécessaire qu'elle puisse continuer à suivre la victime lors de son emménagement si besoin, en assurant un suivi administratif et une guidance budgétaire (uniquement sur demande de la victime).

La transition entre l'hébergement et la mise en appartement individuel, par le biais d'un passage dans un appartement supervisé, existe déjà dans plusieurs structures d'accueil généralistes en Belgique. Mais la majorité des structures d'accueil ne fournit pas de soutien à

plus long terme, alors que les victimes d'un mariage forcé sont jeunes, doivent reconstruire leur vie, bien souvent sans soutien familial et après avoir rompu avec leur réseau social. Seules deux maisons d'accueil spécialisées en Wallonie proposent une offre de services multidisciplinaires sur le long terme⁷¹. Elles fonctionnent selon un modèle d'accompagnement global lié à la structure de l'association militante féministe, avec une perspective d'empowerment individuel, collectif et citoyen des femmes rencontrées qu'il serait intéressant de multiplier en Belgique. Les centres d'hébergement pourraient également mettre en place un système de suivi à long terme des ex-hébergées, qui pourrait fonctionner avec une invitation à des rencontres collectives sur une base annuelle. Ce serait l'occasion de développer des réseaux de solidarité entre femmes, par les victimes elles-mêmes, pour apporter leur soutien à d'autres jeunes victimes.

Pour toutes les femmes craignant avec raison pour leur sécurité sur le long terme, il serait nécessaire de mettre en place un réseau transfrontalier d'accueil. Cette recommandation vise à permettre d'aider les personnes désireuses de s'installer ailleurs qu'en Belgique, en bénéficiant notamment d'une aide dans la recherche d'un logement. Ce système pourrait éventuellement être mis en place sur base de réciprocité avec la France et les Pays-Bas.

Du côté flamand

Le nombre de lits dans les refuges est insuffisant et l'accès vers le marché immobilier reste difficile. Les femmes ont du mal à trouver un logement à un prix abordable, en raison de la pénurie de logements aussi bien privés que sociaux. Une pratique courante dans plusieurs régions depuis de nombreuses années est d'héberger parfois les femmes et les enfants dans des hôtels.

Les refuges (ainsi que les abris de crise) sont payants. Un taux journalier de 25€ pour une personne sans enfant est requis, ce qui équivaut à un taux mensuel de 750€ pour une personne seule, soit un prix supérieur à la plupart des loyers dans les logements privés. Avec deux enfants, le prix mensuel s'élève à 1.672€. Les lits payants sont contraires à la Convention d'Istanbul.

Chaque année, près de 8.000 femmes arrivent dans un refuge, dont 2.600 ne peuvent être accueillies. 11% de ces femmes errent avant de trouver un abri quelque part et 6% ont même vécu dans la rue.

- Les femmes qui n'ont pas de revenu peuvent faire appel au CPAS pour avancer éventuellement le montant ;
- Les femmes d'un autre pays de l'UE ne peuvent pas réclamer les ressources du CPAS ;
- Les femmes ayant un (faible) revenu doivent payer le prix quotidien à court terme, ce qui est souvent une perte financière pour elles ;
- Les femmes ayant un statut de séjour temporaire ou les femmes qui séjournent irrégulièrement dans notre pays n'ont pas accès aux refuges.

⁷¹ Différents niveaux de services, comme l'hébergement, le suivi en ambulatoire, l'intégration dans des groupes d'éducation permanente y sont proposés.

Recommandations

Du côté francophone

- Déterminer en concertation, pouvoirs publics et société civile, les politiques et plans d'action nécessaires à la généralisation de la lecture de genre des violences et au respect des principes de la Convention dans les services de soutien spécialisés ;
- Diffuser obligatoirement les formations des Pôles de ressources, promues par la Région Wallonne, pour rendre plus cohérentes les interventions auprès des victimes et des auteurs ;
- Garantir l'accessibilité sur tout le territoire à l'hébergement, y compris aux femmes en statut de séjour précaire, sans condition financière ni risque pour leurs droits.
- Créer des places supplémentaires et de nouveaux refuges et leur donner les moyens de fonctionner correctement. Rendre les lits de refuges accessibles et abordables pour toutes les victimes de violence : le système de lits payants dans les refuges doit être abandonné ; il faut une aide sans frais. Les refuges doivent également être accessibles pendant le week-end. Les femmes et les enfants doivent pouvoir rester dans leur propre région (s'ils le souhaitent), où ils ont développé leur propre réseau ;
- Étendre à l'ensemble du pays le modèle mis en place à Mons : un dispositif spécialisé et formé par les Pôles de ressources qui peut héberger en urgence pendant deux semaines les victimes de violences intrafamiliales ;
- Créer plus de logements de transition ou de seconde étape pour alléger les maisons d'accueil et les rendre plus disponibles ;
- Former les Dispositifs d'Urgence Sociale (DUS) à la problématique des violences faites aux femmes et/ou favoriser la collaboration avec des services spécialisés ;
- Coordonner la politique des refuges et celle du logement, à la fois comme solution d'urgence pour la protection des victimes courant un danger immédiat mais aussi comme participant à long terme à la reconstruction d'une autonomie ;
- Créer un hébergement spécifique dédié aux victimes de mariage forcé, une prise en charge transdisciplinaire et imposer la désignation d'une personne de référence qui coordonne les différent.e.s intervenant.e.s tout au long du processus d'autonomisation, et même au-delà, en offrant un soutien post-hébergement à la demande de la victime ;
- Mettre en place un réseau transfrontalier pour les femmes craignant avec raison pour leur sécurité sur le long terme.

Du côté flamand

- Créer une subvention spécifique couvrant les frais d'hébergement de toutes les femmes, y compris les femmes les plus vulnérables (femmes sans papiers, femmes ne bénéficiant d'aucune allocation), garantissant l'accès gratuit aux refuges à toutes ;
- Augmenter le nombre de places dans les refuges et le nombre de refuges ;
- Laisser les victimes évaluer les services d'assistance et tenir compte de leur évaluation ;
- Ouvrir l'accès aux refuges également le week-end, comme c'est déjà le cas en Wallonie où les maisons d'accueil reconnues comme spécialisées doivent obligatoirement accueillir les victimes 24h/24 ;

- Offrir des possibilités variées de solutions, comme l'aide à l'autonomie à domicile, des adresses sûres et des possibilités de vivre de façon autonome et de quitter un partenaire violent ;
- S'inspirer des bonnes pratiques en matière de logements. Par exemple, la ville de Vienne loue des unités de logement variées pour les mères avec enfants, réparties dans toute la ville ;
- Construire davantage de logements sociaux et de maisons pour l'aide à la vie autonome ;
- Créer des maisons d'accueil avec adresse confidentielle supplémentaires comme circuit de protection pour les situations les plus à risque.

3.6. Évaluation des permanences téléphoniques

Contexte

Il n'existe pas de ligne d'aide téléphonique unique pour toute la Belgique. Les systèmes sont basés sur les différences structurelles et linguistiques du pays. Il est cependant important de noter que chacune des grandes communautés linguistiques a sa propre ligne téléphonique d'aide.

Du côté francophone

En dehors des numéros généralistes d'appel d'urgence, tels que le 101 (police), le 100 (ambulance) ou le 112 (pompiers, police et aide médicale urgente), il existe une ligne d'écoute violences conjugales en Belgique francophone, le 0800/30 030. Le numéro est gratuit et anonyme. Il est diffusé dans les médias lors des campagnes violences conjugales, et par le moyen d'affiches, cartes de visite, badges, etc. dans certains lieux publics et associatifs. Cette ligne est présentée comme un moyen d'obtenir des informations sur les services d'assistance et mesures légales disponibles. La ligne est accessible 24h/24 et 7 jours sur 7 depuis 2017.

Pour les violences sexuelles, la permanence téléphonique SOS-Viol, qui existait depuis plus de vingt ans en ligne payante, a été renforcée en novembre 2017 grâce au numéro gratuit 0800/98 100. La permanence téléphonique a élargi ses horaires en mars 2018, passant de 9h-17h à 8h-18h, 4 jours par semaine.

Enfin, la ligne téléphonique du Réseau Mariage et Migration (RMM), le 0800/90 901, est accessible les lundis, mardis et vendredis de 10h à 16h30 et les mercredis et jeudis de 10h à 13h. Elle est gérée par des associations membres du RMM spécialisées dans la thématique des mariages forcés et violences liées à l'honneur. Ce numéro est destiné tant aux victimes de mariage forcé qu'à leur entourage proche ou éloigné, ou qu'aux professionnel.le.s issu.e.s de tous secteurs. Elle concerne donc un large public et est unique.

Du côté flamand

Le numéro 1712 est la ligne téléphonique d'aide pour tous les cas de violences et d'abus, incluant les violences à l'égard des femmes. Elle est financée par le gouvernement flamand. Les professionnel.le.s qui prennent en charge les appels sont des membres du personnel soit

des Centres d'aide aux victimes (au sein des CAW), soit des centres pour la prévention d'abus des enfants. Les intervenant.e.s sont formé.e.s et font l'objet de monitoring.

La ligne n'est accessible que pendant les heures de bureau. Les appels téléphoniques sont gratuits et ne sont pas visibles sur la facture de téléphone, ce qui garantit l'anonymat aux victimes. Les services d'assistance sont également joignables par « chat », via le site <https://1712.be/home>, qui réoriente hors des heures de bureau vers le numéro d'urgence de la police (101) pour des situations potentiellement mortelles, ou vers l'assistance médicale d'urgence (112). La diffusion du numéro auprès d'un large public se fait notamment grâce à l'organisation d'une grande campagne annuelle, ainsi que par la coopération active des organisations de la société civile.

Critiques

Du côté francophone

La ligne d'écoute 0800/30 030 est assurée entre 9h et 19h par des professionnel.le.s parfaitement à la hauteur de leur mission. Le reste du temps, la nuit, le week-end et les jours fériés, elle est assurée par des bénévoles de Télé Accueil. Ceux/celles-ci ont reçu une formation spécifique leur permettant d'assurer la continuité de l'écoute et l'orientation des personnes concernées par les violences conjugales. Malgré leur bonne volonté, certaines victimes indiquent que les bénévoles ne sont pas assez formé.e.s ni expérimenté.e.s pour répondre à des questions concrètes sur les droits des victimes. Il semble que l'équipe du soir soit encore en cours de formation⁷².

Pour la permanence téléphonique de SOS viol, qui concerne spécifiquement les victimes de violences sexuelles (0800/98.100), l'écoute est assurée par une équipe multidisciplinaire professionnelle. L'anonymat et la confidentialité y sont garantis. Les équipes restent toutefois plus spécialisées dans l'accompagnement de cas de viols que dans celui d'autres formes de violences sexuelles.

Du côté flamand

Le numéro 1712 est surtout connu pour signaler des situations de violence intrafamiliale. Les personnes contactent principalement le numéro pour poser des questions sur la maltraitance d'enfants (62%) et sur la violence entre partenaires (14%). Dans 95% des cas, ce sont des adultes qui prennent contact, les enfants et les jeunes ne le font pas. Cependant, les site-web "pour enfants" sont de plus en plus reconnus par ce groupe cible. Les victimes de violences sexuelles trouvent beaucoup moins facilement la voie vers ce numéro. De nombreuses femmes issues de l'immigration (parfois peu qualifiées ou analphabètes) ne connaissent pas l'existence du numéro 1712.

La ligne est prise en charge par des professionnel.le.s qui, dans certaines provinces, sont également responsables de la fonction générale d'accueil téléphonique de leur propre centre, ce qui occasionne un surplus de travail compliqué à gérer. Les organisations

⁷² Une convention de collaboration a été conclue entre la Wallonie, la COCOF, les Pôles de ressources spécialisées en violences conjugales et intrafamiliales et la Fédération des Centres de Télé-Accueil de Belgique pour assurer ces formations.

responsables, centres d'aide aux victimes au sein des CAW et centres pour la prévention d'abus des enfants, doivent jongler avec leur personnel et leur budget pour assurer la permanence de la ligne téléphonique.

Les collaborateurs/trices du numéro 1712 sont formé.e.s et peuvent faire appel à un scénario préétabli pour répondre aux questions. Le manque de connaissance des langues étrangères est parfois un obstacle pour donner des informations aux victimes.

Recommandations

- Pérenniser les subventions allouées à la Ligne Écoute Violences Conjugales ;
- Faire en sorte que tou.te.s les répondant.e.s de cette ligne bénéficient d'une formation adéquate, y compris les personnes travaillant la nuit et le week-end ;
- Rendre la ligne téléphonique de SOS-Viol joignable 24h/24, 7j/7 ;
- Pérenniser la subvention accordée ponctuellement à la ligne téléphonique du Réseau Mariage et Migration 0800/90 901 ;
- Faire suivre des formations adéquates et continues aux personnes travaillant à la ligne 1712 : mise à jour continue des connaissances, formation sur les capacités nécessaires.
- Cadrer les campagnes de sensibilisation pour ne pas donner l'impression que la ligne 1712 peut s'attaquer à la totalité du problème ;
- Bien informer le personnel de la ligne 1712 sur l'aide disponible, afin d'être en mesure d'orienter correctement les appelant.e.s vers les institutions adéquates
- Mettre à jour régulièrement les scénarii utilisés par les intervenant.e.s de la ligne.
- Installer des discussions en ligne qui pourraient représenter, pour certaines victimes, une première étape avant d'établir un contact personnel.

3.7. Évaluation de la prise en compte des droits et besoins des enfants témoins dans les centres

Contexte

Du côté francophone

En Wallonie, 1.236 enfants ont été hébergés dans les maisons agréées pour la mission d'accueil des victimes de violences conjugales en Wallonie. Dans ces maisons d'accueil, les équipes prennent en considération les besoins particuliers des enfants. Selon leurs moyens, elles proposent des espaces et des temps d'accueil spécifiques aux enfants.

Du côté flamand

Il existe des Centres de confiance pour les enfants maltraités en Flandre et des Centres de conseil pour la jeunesse (JAC) dans les CAW (« Centres de bien-être général »).

Critiques

Du côté francophone

Les mesures prises en faveur des enfants restent à l'initiative des maisons d'accueil, des refuges et des services ambulatoires, ce qui rend la prise en charge aléatoire et souvent au cas par cas. Elles ne sont pas structurellement et financièrement spécifiquement soutenues par l'État.

Les refuges, dépourvus de moyens pour aider les enfants qu'ils accueillent et leur fournir un accompagnement spécifique, doivent se débrouiller avec les moyens du bord. Certains, faute de moyens en termes de personnel, réorientent les enfants vers les Aides en Milieu Ouvert (AMO), les Services de Santé mentale ou les Centres de Planning familial. Malgré tout, des initiatives locales voient le jour, comme la création dans un service d'un espace de parole pour les enfants témoins de la situation de violences conjugales de leurs parents, beaux-pères, belles-mères, etc. Cet espace de parole permet à l'enfant de s'exprimer sur son vécu, d'être rassuré sur son ressenti, d'identifier et de verbaliser ses émotions (qui sont parfois confuses chez l'enfant), d'identifier ses ressources et de favoriser la confiance et l'estime de soi. Ces mesures devraient être développées et pérennisées.

Beaucoup de maisons d'accueil en Wallonie offrent des services pour les enfants. Un certain nombre de travailleuses/eurs de ces maisons ont suivi les formations données par les Pôles de ressources qui ont un module de formation sur la question des enfants exposés aux violences conjugales. C'est surtout le suivi hors hébergement qui pose problème (cf. chap. 4.2 et 5.5). Quelques initiatives ont été développées par des maisons d'accueil visant à accueillir des enfants en suivi individuel hors hébergement ou post hébergement, en se rendant par exemple au domicile de l'enfant.

Recommandations

- Elaborer des protocoles de collaboration entre les différents services spécialisés dans la prise en charge et le soutien aux enfants témoins/victimes d'une part, et ceux de la victime des infractions d'autre part ;
- Interdire aux services spécialisés dans l'aide et le soutien aux enfants d'organiser la confrontation directe et/ou la médiation avec les parents dénoncés comme maltraitants ;
- Concrétiser la prise en compte des besoins spécifiques des enfants exposés aux violences conjugales dans le cadre de l'hébergement.

Chapitre 4 : Droit matériel

4.1. Législation en vigueur

Contexte

La loi du 1^{er} mars 2016 portant assentiment à 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, ouverte à la signature à Istanbul le 11 mai 2011, assure le plein et entier effet de la Convention dans la loi belge. Les préventions qui concernent la violence à l'égard des femmes sont éparpillées et se trouvent à la fois dans le Code Pénal, le Code Civil et plusieurs lois spécifiques.

Il n'y a pas en Belgique de législation spécifique portant sur les violences à l'égard des femmes. Les dispositions législatives sur le sujet relèvent d'une lecture relativement complexe qui se ventilent en droit pénal et en droit civil, lesquels restent distincts dans tous les cas.

Code pénal

Le Code pénal belge incrimine spécifiquement des formes de violences reprises dans la Convention d'Istanbul telles que le viol (article 375, 376, 377); le harcèlement (article 422*bis*), l'avortement forcé (art. 348 et sv.), les mariages et cohabitations forcés (art.391 *sexies* et sv.), les violences physiques (art.398) les mutilations génitales féminines (art.409), la traite des êtres humains (art 433 *quiquies*) et le sexisme (art. 444). L'aide et la complicité dans la commission des infractions sont pénalement répréhensibles en droit belge. C'est également le cas pour la tentative de violences physiques ainsi que la tentative de MGF et de mariage forcé qui sont également incriminées.

Il n'y a pas d'incrimination spécifique concernant les crimes d'honneur ni les violences conjugales et intrafamiliales, ces dernières étant plutôt considérées comme une circonstance aggravante (cf. 4.6)

Harcèlement sexuel au travail

Le harcèlement sexuel est compris parmi les « risques psycho-sociaux au travail », tels que définis par la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, qui doit être lue en lien avec les dispositions de plusieurs lois, arrêtés royaux et circulaires⁷³. Le harcèlement sexuel au travail est défini comme étant « *tout comportement*

⁷³ Lois du 28 mars 2014 modifiant le Code judiciaire ; du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail en ce qui concerne les procédures judiciaires (complétée et modifiée par les lois du 10 janvier 2007, du 6 février 2007, du 28 février 2014) ; du 10 mai 2007 Loi tendant à lutter contre certaines formes de discrimination 11 juin 2002 relative à la protection contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail ; du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail. Arrêtés royaux du 10 avril 2014 relatif à la prévention des risques psychosociaux au travail, du 17 mai 2007 relatif à la prévention de la charge psychosociale occasionnée par le travail dont la violence, le harcèlement moral ou sexuel au travail, du 11 juillet 2002 relatif à la protection contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail, du 18 septembre 1992 organisant la protection des travailleurs contre le harcèlement sexuel sur les lieux de travail. Circulaire du 11 juin 2002 relative

non désiré verbal, non verbal ou corporel à connotation sexuelle, ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant » (Art 32ter). Depuis 2014, il est précisé que différents comportements qui ne sont pas illégaux en tant que tels, peuvent, ensemble, présenter un caractère illégal et seront considérés comme du harcèlement.

Sexisme dans l'espace public

La loi du 22 mai 2014 visant à lutter contre le sexisme dans l'espace public a pour objectif de renforcer les réglementations déjà existantes afin de lutter, d'une part, contre les phénomènes sexistes dans l'espace public et, d'autre part, contre les discriminations fondées sur le sexe. Désormais, tout geste ou comportement qui méprise, gravement et publiquement, une personne en raison de son sexe peut entraîner une comparution devant le tribunal, une peine de prison ou une amende.

Critiques

Au vu de cette complexité de la législation, les voies de droit apparaissent peu accessibles, en premier lieu aux victimes de violences, mais aussi aux professionnel.le.s du droit qui, quand ils/elles sont face à une situation de violence à l'égard des femmes, ils/elles n'ont pas toujours une compréhension suffisante de leurs mécanismes propres pour recourir à tous les aspects du droit qui y sont liés.

En outre, le droit civil et le droit pénal étant distincts, les situations de violences conjugales (traitées au pénal mais qui se prolongent souvent au civil pour le divorce, l'établissement des pensions alimentaires ou la garde des enfants, voir 4.2.) sont rarement reconnues à travers les procédures civiles et aboutissent à des jugements qui perpétuent les violences envers les femmes et enfants victimes.

Un autre problème se pose face à un risque de violences quand l'infraction n'a pas encore eu lieu. La situation de risque de violences liées à l'honneur, de mariage forcé ou de MGF, n'est pas prise en compte au niveau policier et protectionnel. La COL 06/2017 précise désormais qu'il faut considérer le risque d'infraction (et non seulement l'infraction effective) mais il y a encore un manque de connaissance au niveau des agent.e.s de terrain qui, selon la société civile refusent régulièrement d'acter la plainte dans ces conditions (alors qu'en théorie ils ne peuvent pas refuser d'acter une plainte).

La législation sur le harcèlement sexuel ne prévoit pas de mesures spécifiques à la situation des femmes dans le milieu professionnel. Les rapports de domination structurels entre hommes et femmes sont ainsi invisibilisés, ce qui complique la recherche de solutions efficaces et pérennes.

En outre, les procédures ne sont pas bien connues des employeurs/euses et travailleurs/euses et sont aussi relativement complexes et fastidieuses. Ainsi, beaucoup de cas passent sous le radar.

La loi de 2014 est exclusivement répressive et ne s'attaque qu'aux gestes et comportements, sans considérer le système dans son ensemble. Elle couvre aussi un champ d'action limité, qui exclut par exemple les publicités sexistes, les établissements de restauration ou encore les lieux de travail. Sa mise en œuvre est compliquée puisque la charge de la preuve repose sur la victime, qu'il revient au juge d'apprécier la gravité des faits et qu'aucun moyen de communication n'est prévu pour la faire connaître. Elle est donc peu appliquée dans les faits⁷⁴.

Il est difficile de juger de l'efficacité de la loi sur le sexisme. Aucune donnée officielle n'est connue sur le nombre de plaintes déposées auprès de la Police laquelle n'enregistre pas de violations de la loi sur le sexisme séparément en tant qu'infraction pénale. Il n'y a pas eu de jurisprudence récente sur des faits punissables en vertu de la loi sur le sexisme. De plus, aucune évaluation des politiques ou des effets n'a encore eu lieu⁷⁵.

Il est à regretter que les cas de femmes tuées par leur (ex-)partenaire ne sont pas recensés. Ce n'est que grâce aux articles de presse que l'on connaît le nombre de féminicides en Belgique : au moins 33 femmes et 3 enfants ont été victimes de féminicides entre janvier et novembre 2018⁷⁶. En 2017, nous avons recensé au moins 39 féminicides et 8 enfants. Par rapport au nombre total de 11 millions d'habitants en Belgique, c'est un chiffre proportionnellement plus élevé qu'en France (pour 6 fois plus d'habitants en France, il y a "seulement" trois fois plus de féminicides qu'en Belgique) ou qu'en Espagne ("seulement" 2,5 fois plus de féminicides pour 4 fois plus d'habitants). Pour au moins un quart des féminicides en 2017 et au moins un tiers en 2018, nous savons que la victime avait au préalable dénoncé des violences à la Police.

Les systèmes de collecte de données en Belgique ne mentionnent pas la relation victime-agresseur ni les mobiles de l'homicide, et encore moins d'éventuelles raisons sexistes au meurtre. Pourtant, des données sur la nature et la prévalence du féminicide sont indispensables afin d'assurer un suivi approprié de prévention, protection, détection et répression.

Recommandations

- Prévoir une loi-cadre relative aux violences basées sur le genre regroupant les différentes dispositions légales en vigueur. Cet outil pourrait mettre en évidence le contexte/le rapport de domination (physique, psychologique, économique, administratif) de la violence conjugale et des violences faites aux femmes. Cet outil devrait permettre une meilleure compréhension du cadre légal existant et applicable aux différentes situations de violence et/ou de situations à risque. Il devrait être intégré à la formation du personnel de justice ;

⁷⁴ Sur l'ensemble de la ville de Bruxelles, 85 plaintes ont été déposées pour agression sexiste en rue en 2014. Seuls 30 dossiers ont été traités. Cela a débouché sur 19 amendes entre 50 et 125 euros, trois mises en garde et 8 médiations en près d'un an et demi, etc. Des chiffres dérisoires pour une commune de 180 000 habitants. (*Combien de femmes sont-elles harcelées dans la rue en Belgique ?*, Le Soir en ligne, 17 avril 2015).

⁷⁵ http://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/jv2016_genderdiscriminatie.pdf

⁷⁶ <http://stopfeminicide.blogspot.com/>

- Relier automatiquement les condamnations au niveau pénal et civil. Pour favoriser la prise en compte de la sécurité et du risque et éviter notamment que les enfants soient parfois les victimes de divorces qui deviennent de plus en plus conflictuels au fil des années. Même en cas d'absence de condamnation, les éléments du dossier pénal devraient être mis à la disposition du juge civil afin d'orienter une politique sensée et permettre d'évaluer les risques.
- Mettre en place des campagnes de sensibilisation pour lutter contre la banalisation des agressions sexistes ;
- Obtenir le renversement de la charge de la preuve dans les situations de sexisme et de harcèlement sexuel;
- Mettre en place des campagnes d'information afin d'outiller les femmes au sujet des outils légaux et la façon de les mettre en pratique pour défendre leurs droits ;
- Renforcer la collecte et l'analyse des données de mortalité, les ventiler par sexe et, dans le cas des meurtres, veiller à ce que la relation entre la victime et l'agresseur soit bien documentée.

4.2. Indemnisation des victimes

Contexte

Il n'y a pas de procédure spécifique aux violences de genre pour obtenir une indemnité dans une situation de violences faites aux femmes. Ces procédures sont communes à celles de toute autre victime.

L'indemnisation de la part de l'auteur de l'infraction se fait sur base de l'article 1382 du Code Civil. Lorsqu'une victime veut une indemnisation financière pour des dommages (moraux et/ou physiques) subis, elle peut se constituer partie civile, à différents stades de la procédure pénale (devant le juge d'instruction, devant la chambre de conseil, devant le tribunal correctionnel). Si aucune action publique n'a encore été engagée, la victime peut également lancer elle-même une enquête judiciaire par la voie d'une plainte avec constitution de partie civile devant le juge d'instruction. Pour les contraventions et les délits, il est également possible de procéder par citation directe devant le tribunal correctionnel.

Les victimes d'actes de violence intentionnels ou leurs proches peuvent, sous certaines conditions, demander une forme d'indemnisation de l'État fédéral sous forme de soutien financier. Par exemple, si l'auteur est inconnu ou s'il s'avère insolvable, l'État fédéral contribue à l'indemnisation des victimes. Il existe un fonds spécial d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence⁷⁷. Afin de verser cette aide financière, la Commission pour l'Aide Financière aux Victimes d'Actes Intentionnels de Violence et aux Sauveteurs Occasionnels a été créée. Cette Commission examine si l'État peut contribuer aux coûts et dans quelle mesure.

⁷⁷ Voir art 28 à 41 de la loi du 1 août 1985 portant sur les conditions auxquelles la Commission pour l'Aide Financière aux Victimes d'Actes Intentionnels de Violence peut octroyer une aide.

Ces procédures sont communes à celles de toute autre victimes, donc non spécifiques aux violences de genre et se font par requête. Dans le système d'assistance financière aux victimes d'actes de violence intentionnels, il existe trois types d'assistance : (1) l'aide principale (une indemnisation financière pour le dommage subi) ; (2) l'aide d'urgence, accordée avant l'achèvement de la procédure judiciaire (cela peut être nécessaire si la victime subissait un préjudice important en cas de retard dans l'octroi de l'assistance) ; (3) le complément d'aide, accordé après l'aide principale (lorsque le préjudice subi par la victime augmente).

Les chiffres sont disponibles annuellement, répartis entre le nombre de décisions (1.088 en 2016), le montant total par an (11.513.482,14 euros en 2016), le type d'aide (aide d'urgence, aide principale, complément d'aide) et la nature des faits en 2011-2016⁷⁸. Mais ils ne sont pas genrés et ne précisent pas quand il s'agit de violences à l'égard des femmes.

Critiques

Pour revendiquer une indemnisation, la victime doit justifier la preuve de la faute, du dommage et du lien causal. Ainsi, l'indemnisation dépend de la situation et des séquelles causées par la violence qu'il faut démontrer (ce qui est souvent difficile pour les violences psychologiques). De plus, les délais d'indemnisation sont assez longs. Pour des victimes qui ont d'importants frais médicaux et de réhabilitation, le paiement vient souvent trop tard, d'autant plus que les préjudices psychologiques et physiques ne donnent lieu qu'à des indemnisations faibles.

Cette procédure est méconnue de nombreux/euses intervenant.e.s entourant les femmes victimes de violence. En Flandre, c'est par le biais des CAW et des avocats qu'il est fait appel au système, mais il n'est pas clair si toutes les victimes sont correctement informées.

De plus, les victimes de violences ne peuvent recourir à une compensation de la part du Fond d'Aide aux Victimes que si elles se sont constituées partie civile, ont intenté une procédure devant un tribunal civil ou ont éventuellement procédé à une citation directe. Si la victime renonce à son droit de demander réparation à l'auteur au cours d'une procédure pénale, elle n'est plus éligible à une indemnisation par l'État.

Recommandations

- Assurer une meilleure information à destination des femmes victimes de violence sur la possibilité d'obtenir une indemnisation de la part de l'auteur ou de la part de l'État et sur les démarches à entreprendre pour y parvenir (personne lésée, constat des séquelles, etc.), notamment par le biais de formations des assistant.e.s sociaux/ales, des SAPV, des services de police et des Parquets.
- Prévoir un fonds spécifique pour les victimes de violences faites aux femmes, alimenté à

⁷⁸ Coups et blessures : 28,60% ; Homicide : 27,11% ; Affaires de mœurs : 17,55% ; Violence contre les personnes dans le but d'acquérir des biens (vol à l'aide de violences) : 11,52% ; Accident professionnel : 8,10% ; Violence relationnelle (à l'exception d'affaires de mœurs et de l'homicide) : 5,53% ; Autres : 1,58% (<https://justitie.belgium.be/nl/commissiefinancielehulp/statistieken>).

la fois par un budget public, par les indemnités réclamées aux auteurs de ces violences et par des amendes infligées aux institutions qui ne respectent pas leurs obligations en matière de lutte contre les violences faites aux femmes.

- Le montant des indemnités doit permettre de couvrir les frais engendrés par l'infraction que la victime a dû assumer (pertes de revenus, psycho-médicaux, démarches administratives, logement ...). Le fonds doit être accessible dès le début de la procédure pour toutes les victimes, indépendamment de la solvabilité de l'auteur envers lequel le fonds pourra se retourner par la suite pour récupérer les sommes avancées.
- Adapter les délais des indemnités de façon à ce que ceux-ci puissent au moins couvrir les frais (médicaux, démarches administratives, etc.) engendrés par l'infraction et que la victime a dû assumer.
- Prévoir un soutien financier pour les victimes leur permettant d'avoir les ressources économiques suffisantes pour rester dans le domicile suite à la perte de revenu que le départ de l'auteur engagerait. Cette politique a l'avantage de réduire le sans-abrisme et toutes ses conséquences négatives. Cela éviterait que s'ajoute à la violence intra familiale le traumatisme de la perte du logement. Cela permettrait également aux enfants de poursuivre leurs activités scolaires ou extra-scolaires de quartier. Cependant, cette option ne doit être envisagée que sur base de la volonté de la victime et implique, comme condition sine qua non, que toutes les mesures soient prises pour garantir la sécurité des victimes qui restent exposées à un retour de leur agresseur (voir chap.5.4).
- Prévoir des données désagrégées en ce qui concerne les demandes introduites par des femmes ou par des hommes et les violences conjugales et intrafamiliales.

4.3. Garde, droits de visite et sécurité

Contexte

Dans les procédures civiles, la violence conjugale n'est pas systématiquement prise en compte parce qu'il n'y a pas de lien établi entre les faits pénaux et civils. Ainsi, au Tribunal de la famille, rien n'est prévu quant à la prise en compte des violences pour la détermination des droits de garde et de visite des enfants.

De manière générale, les mesures de protection dont les enfants « témoins » ou « victimes » de violences conjugales bénéficient sont insuffisantes et inadéquates (voir chap. 5.5.). Aucun impact n'est d'ailleurs reconnu sur les enfants si ceux-ci ne sont pas maltraités directement, et encore faut-il parvenir à le prouver (à ce moment-là, le dossier est ouvert au protectionnel et transmis au civil). Si les adultes sont séparés, les intervenant.e.s judiciaires estiment généralement que la violence conjugale n'existe plus, que l'enfant est considéré comme « hors de danger » et qu'il revient aux adultes, considérés comme des parents égalitaires, de se mettre d'accord pour le bien des enfants. La médiation familiale devient ainsi de plus en plus privilégiée pour acter les accords suite à la séparation (voir chap. 4.).

En cas de séparations conflictuelles, la loi du 18 juillet 2006 en matière d'hébergement alterné égalitaire⁷⁹ implique d'opter de manière préférentielle pour une garde alternée. Les travaux préparatoires de cette loi font explicitement référence au syndrome d'aliénation parentale (SAP)⁸⁰, une théorie inventée par Gardner en 1985 qui prétend qu'un parent, usuellement la mère, qui conserve un ressentiment important envers l'autre parent, initie une campagne de dénigrement dans le but d'obtenir la garde⁸¹. Selon de nombreux/euses chercheurs/euses, cette théorie n'a aucun fondement scientifique.

Ce concept se base sur les croyances que (1) (surtout) les mères font des fausses allégations pour obtenir la garde et une pension alimentaire, souvent aussi en manipulant les enfants ; (2) qu'un homme violent peut être un bon père ; (3) ce concept met le focus sur des conflits, minimise la violence conjugale et part de l'idée que l'enfant vit un conflit de loyauté et veut protéger la mère. C'est la mère qui transmet à son enfant ses angoisses, ses 'délires'.

En Belgique, le SAP - qu'il soit explicitement nommé ou qu'on fasse référence à ses principes - a été utilisé dans des jugements afin de retirer la garde de l'enfant à la mère. On constate en effet que la jurisprudence retient que si l'enfant a peur et qu'il est soutenu par sa mère, c'est qu'il est endoctriné par cette dernière. Ainsi, la jurisprudence ne tient pas compte d'un passé de violences conjugales et/ou post-séparation.

Critiques

Les autorités judiciaires estiment souvent que les violences à l'égard de la mère ne signifient pas que les enfants font l'objet de violences ou pensent encore que ces violences cessent lors de la séparation. Les juges ont tendance à considérer qu'un mauvais mari n'est pas forcément un mauvais père. Or, il est démontré que pour les enfants exposés aux violences conjugales, le traumatisme psychologique est au moins aussi important que lorsque la violence est directement dirigée contre l'enfant.

La loi de 2006 ne prévoit aucune exception au principe de l'hébergement égalitaire en cas de violence, et l'appréciation des violences et de leurs conséquences est laissée aux juges. L'exercice d'un droit de visite ou de garde ne devrait pas compromettre les droits et la sécurité de la victime ou des enfants. Lorsqu'il y a un doute raisonnable, certains juges prévoient toutefois dans leur jugement que « l'échange » des enfants se fasse dans un lieu public (ouvert le dimanche) mais sans envisager aucune autre mesure de sécurité.

La loi de 2006 rend très difficile la protection des victimes de violences en ce compris les enfants car l'orientation prise dans ces dossiers est de maintenir à tout prix un lien entre le

⁷⁹ http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2006071838&table_name=loi

⁸⁰ «Avantages de l'hébergement égalitaire : l'hébergement égalitaire évite les risques de: [...] une influence assez grande du parent à hébergement principal pour que l'enfant puisse développer un syndrome d'aliénation parentale (SAP) ». Projet de loi du 17 mars 2005, amendement n° 51-1673/014.

⁸¹ En 2002, Richard Gardner a donné la définition suivante du syndrome d'aliénation parentale: « Trouble de l'enfance qui survient presque exclusivement en contexte de disputes concernant la garde de l'enfant. Sa principale manifestation consiste en une campagne de dénigrement injustifiée, menée par l'enfant contre un parent. Cette situation résulte de l'endoctrinement de l'enfant par un parent qui use de stratégies de programmation (lavage de cerveau), combiné aux contributions de l'enfant lui-même à l'aviilissement du parent visé. »

parent violent et ses enfants. Contraindre à la garde alternée la victime et les enfants victimes implique de maintenir les liens avec l'auteur des violences et de rester sous son emprise.

Quant au Syndrome d'Aliénation Parentale invoqué dans les travaux préparatoires de la loi de 2006 et utilisé dans la jurisprudence, outre qu'il n'a aucun fondement scientifique, il renforce les droits des parents violents sous prétexte que l'enfant doit se construire avec ses deux parents et perpétue l'idée que les fausses allégations sont nombreuses et que les violences conjugales sont rares. Cette idée a tendance à discréditer la parole des femmes et des enfants et établit une confusion entre conflit et violence conjugale. En conclusion, le SAP contribue au bâillonnement des femmes et des enfants.

S'il existe des possibilités pour les parents d'échanger les enfants sous surveillance de professionnels dans des structures type « espaces parents-enfants » qui existent en Fédération Wallonie Bruxelles, celles-ci sont peu accessibles : limitées en nombre et disponibles pour une durée maximale de 3 mois.

Recommandations

- Former les juges et avocats, ainsi que les professionnel.le.s de la sphère psychosociale aux mécanismes des violences et à la différence entre conflit et violence, à leur persistance après séparation et à leurs impacts sur les enfants ;
- Modifier la loi de 2006 sur « l'hébergement égalitaire » de façon à ce que l'impact des violences conjugales sur les enfants soit pris en considération par les magistrat.e.s dans les décisions relatives au droit de garde, à l'hébergement, à l'exercice de l'autorité parentale et aux droits de visite (lieux sécurisés, horaires adéquats, etc.)

4.4. Sanctions et mesures

Contexte

Si l'on peut noter une évolution positive dans la reconnaissance des différentes formes de violence, les auteurs de violences faites aux femmes ne sont que rarement condamnés et plutôt pour des faits de violences physiques graves. En matière de violences conjugales, 11% des dossiers aboutissent finalement à une condamnation et, parmi celles-ci, il s'agit d'une amende dans 70% des cas (souvent autour de 500€) ; d'une peine d'emprisonnement dans 21% (essentiellement pour 6 mois) et d'une peine de travail dans 16%⁸². En ce qui concerne les mariages forcés, il aura fallu attendre 2014 pour voir la première condamnation d'auteurs de mariages forcés sous le chef d'accusation de traite. Il n'y a pas eu de condamnation relative à une MGF.

⁸² Charlotte VANNESTE, *La politique criminelle en matière de violences conjugales : une évaluation des pratiques judiciaires et de leurs effets en termes de récidive*, Bruxelles, Mars 2016.

Un projet de loi - qui a été approuvé par le Conseil des ministres le 20 janvier 2017- prévoit la modernisation du Livre I du Code pénal qui aura des incidences sur les sanctions. Il implique notamment ceci :

- Tous les crimes présentant des circonstances atténuantes seront correctionnalisés et donc jugés par le tribunal correctionnel.
- Avec l'instauration d'une procédure de '*guilty plea*' (loi de 28/01/2016 modifiant le droit pénal et la procédure pénale et portant des dispositions diverses en matière de justice, dite loi Potpourri II), l'auteur peut faire des aveux en échange d'un réquisitoire du Ministère public d'une peine moins lourde. Il n'est alors plus nécessaire de mener des débats sur la culpabilité et la peine, car le Ministère public statue sur l'opportunité de proposer une réduction de la peine. Le/la juge du fond examine ensuite le bien-fondé et la proportionnalité de l'application d'un '*guilty plea*' et vérifie si les aveux ont été faits consciemment et sans subir de coercition. Le '*guilty plea*' ne peut s'appliquer qu'à des faits passibles d'une peine d'emprisonnement inférieure à cinq ans. Sont donc notamment exclus le viol, l'homicide ou le meurtre, etc.

Critiques

L'incrimination de violence sexuelle dans le cadre conjugal est souvent classée sans suite, comme c'est le cas dans 65% des dossiers de violences conjugales. 5% de ces dossiers n'ont fait l'objet d'aucune décision, au motif que le Parquet ne dispose pas de preuves, que les preuves sont insuffisantes, ou par manque de moyens (en terme d'effectifs). A titre d'exemple, une association relève un cas de tentative d'étranglement qui a été classée sans suite. Dans 34% des cas, aucune réaction judiciaire effective ne semble avoir été enclenchée alors que la situation n'était pourtant pas jugée régularisée⁸³. Si la décision de ne pas poursuivre est prise, le Ministère public a également la possibilité de proposer une transaction ou une médiation pénale (voir chap. 4.6.). Cependant, plusieurs des intervenant.e.s, avocat.e.s ou juges, témoignent de la responsabilité du Parquet dans l'absence de suites données aux violences faites aux femmes⁸⁴. Or, lorsqu'un dossier est classé sans suite, il n'y a pas de sanction de la société ni de prise en charge des victimes ou des auteurs de violence. En parallèle, il faudrait rechercher l'impact psychologique du classement sans suite des plaintes pour viols pour évaluer dans quelle mesure cela fait obstacle à une constitution de partie civile par la suite.

⁸³ Certaines raisons invoquées pour le classement sans suite de situations pourtant jugées non régularisées (pour conséquences disproportionnées des poursuites pénales, autres priorités en matière de politique de recherche et de poursuites, capacité d'enquête insuffisante) pourraient refléter un encombrement de la Justice ou des priorités qui ne portent pas sur la lutte contre les violences machistes. D'autres posent clairement question sur la compréhension du mécanisme, des causes et des implications des violences conjugales par le magistrat (infraction à caractère relationnel, fait occasionnel découlant de circonstances spécifiques, comportement de la victime, absence d'antécédents, répercussions sociales limitées, préjudice peu important). (VANNESTE Charlotte, « Violences conjugales : un dilemme pour la Justice pénale ? Leçons d'une analyse des enregistrements statistiques effectués dans les parquets belges » [document électronique], dans *Champ pénal/Penal field*, Vol. XIV | 2017)

⁸⁴ *Le Tribunal de la famille dans tous ses états. Aspects juridiques de la séparation*, Colloque organisé par le CVFE, Charleroi, 26 septembre 2017.

A Bruxelles, il a été décidé en octobre 2018 que, pendant une durée d'un ou deux mois, les faits de menaces et harcèlement seront systématiquement classés sans suite, sans même une consultation par un magistrat.⁸⁵ Tout en reconnaissant le problème de manque de personnel et la charge de travail au niveau de la justice, des classements sans suite automatiques sont inadmissibles car ils incitent à un sentiment d'impunité et doivent donc être évités à tout prix.

Les associations ont soulevé la difficulté d'obtenir des preuves, en particulier quand il n'y a pas de traces physiques des violences. Cette absence de preuves pèse tant sur les poursuites judiciaires que sur la prise en compte même des plaintes, les violences psychologiques, sexuelles, économiques étant régulièrement banalisées par les forces de l'ordre (voir chap. 5.2). De plus, la pression qui pèse sur la victime (notamment en ce qui concerne des situations à risque de mariage forcé et de violence liée à l'honneur) n'est pas souvent prise en compte. Or, les violences psychologiques ont un effet profondément destructeur sur la victime.

En matière de sexisme dans l'espace public, certaines villes, comme Bruxelles, ont décidé de poursuivre le harcèlement de rue par des sanctions administratives communales (SAC). Or, les SAC sont arbitraires par nature et risquent d'installer une justice pénale au rabais. Il est en effet possible d'instaurer un système d'infractions mixtes (c'est-à-dire prévoir des sanctions administratives à l'égard d'infractions pénales) mais il faut alors éviter un glissement du pouvoir judiciaire vers le pouvoir exécutif. Notamment, il devient problématique que ce soit à fonctionnaire de constater une infraction pénale commise. De plus, chaque commune peut décider d'appliquer ou non les SAC, définir les faits passibles de sanctions, le montant des amendes, l'âge minimum des auteur.e.s pouvant être poursuivi.e.s, etc. Ceci peut amener à des situations absurdes, notamment à Bruxelles où il suffit de traverser la rue pour changer de commune.

Recommandations

- Créer des programmes pour auteurs fondés sur des méthodes qui ont fait leurs preuves, afin de responsabiliser les auteurs et d'élaborer un concept (multidisciplinaire) tenant compte (1) du changement de comportement, (2) de l'élimination des déclencheurs (soutien des problèmes et des facteurs de risque), (3) de la discontinuité (imposer des conditions). Miser davantage sur la sensibilisation des auteurs qui usent de la violence dans leurs relations et élaborer une offre appropriée et motivante pour que les auteurs agissent pour résoudre leur problème au lieu d'attendre que la Justice intervienne. Impliquer la société civile, les organisations de victimes et le mouvement des femmes ;
- Exiger que les acteurs de la justice prennent davantage en compte les obstacles qui se posent dans le rassemblement de preuves de violence afin d'éviter le classement sans suite en cas de plainte de violence de genre (impact au niveau psychologique, obstacles pour une réparation et une prise en charge des victimes et auteurs de violence) ;

⁸⁵ <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique-general/Vols-simples-et-harcelement-ne-sont-plus-poursuivis-a-Bruxelles/10062733>

- Développer des mesures alternatives à la prison visant la sécurité des victimes et la responsabilisation des auteurs, notamment en donnant les moyens aux associations de terrain d'accompagner les auteurs volontaires pour un stage ou une formation.

4.5. Circonstances aggravantes

Contexte

La loi du 24 novembre 1997 visant à combattre la violence au sein du couple considère que les violences conjugales ne sont qu'une circonstance aggravante d'infractions de droit commun limitativement énumérées (article 410 du code pénal et 398, alinéa 1 du Code pénal). Selon la définition du Conseil Interministériel de 2006 (cf. chapitre 1), les violences conjugales ou intrafamiliales sont un ensemble de comportements, d'actes, d'attitudes de l'un des partenaires ou ex-partenaires qui visent à contrôler et dominer l'autre. Elles comprennent les agressions, les menaces ou les contraintes verbales, physiques, sexuelles, économiques, répétées ou amenées à se répéter portant atteinte à l'intégrité de l'autre et même à son intégration socioprofessionnelle.

D'autres circonstances aggravantes sont prévues en fonction de l'infraction telles que l'âge, la gravité des séquelles (ou si l'agression a causé la mort), l'abus d'autorité, le but de lucre, la menace avec une arme, la vulnérabilité de la victime, etc.

Critiques

Considérer les violences conjugales ou intrafamiliales comme une circonstance aggravante est problématique car la violence conjugale n'est pas prise en compte de manière adéquate. Ce qui compte c'est la commission d'une infraction de droit commun et la qualité de conjoint.e. L'emprise, la persistance dans le temps ou le fait que les violences conjugales s'inscrivent dans un contexte de domination économique et administrative (pour les femmes migrantes notamment), et/ou psychologique sont totalement occultés.

Recommandations

Cfr. 4.1. Recommandation sur l'élaboration d'une loi-cadre relative aux violences basée sur le genre.

4.6. Modes alternatifs de résolution des conflits

Contexte

La médiation civile est largement encouragée par les pouvoirs publics en Belgique, notamment dans les affaires familiales, lors d'un divorce ou d'une séparation, afin de régler les questions de répartition des biens, garde d'enfant et pension alimentaire. Au sein du

tribunal de la famille (qui existe depuis 2014), une chambre de règlement à l'amiable a été instituée à cet effet. Le juge doit donner l'information sur la possibilité de médiation dès l'audience d'introduction. Lorsque les parties ne choisissent pas le mode de résolution à l'amiable, ils peuvent néanmoins à tout moment demander que la totalité ou qu'une partie de leur affaire soit renvoyée devant la chambre de règlement à l'amiable.

De plus, une loi vient d'être votée en juin 2018 pour encourager encore le recours aux modes alternatifs de résolution des conflits au civil. Cette loi permet désormais au juge d'ordonner une médiation lorsqu'il juge qu'un rapprochement des parties est possible⁸⁶. La médiation civile peut donc être rendue obligatoire alors qu'aucune garantie n'est offerte pour que ces médiations n'aient pas lieu dans des situations de violences conjugales. Au contraire, pas plus qu'ils ne l'étaient avant, les juges ne sont adéquatement formés à déceler les situations de violences.

Critiques

Les arguments utilisés en faveur de la médiation sont nombreux et largement relayés par les pouvoirs publics : une résolution de conflit plus rapide et moins coûteuse pour le justiciable et la Justice, des solutions mieux respectées car décidées conjointement par les parties. Elle permet aussi un processus moins violent envers les parties (exposer sa vie au tribunal peut être éprouvant), et envers les enfants car elle ne consacre pas (officiellement) de gagnant ou de perdant. Au vu du coût de la justice, de sa lenteur et des violences institutionnelles vécues par les femmes, la médiation peut répondre à une partie de leurs besoins.

Cependant, les intervenant.e.s du terrain ont une approche différente relative à la médiation civile et à son recours dans le cadre des violences conjugales.

Des initiatives commencent d'ailleurs à voir le jour pour former les médiateurs familiaux à la question de la violence conjugale en tant que processus de domination, et faire connaître la persistance, voire l'exacerbation de la violence après la séparation. Elles mettent en lumière la continuité et même l'intensification des tentatives d'emprise sur la victime adulte, ainsi que l'instrumentalisation des enfants par le conjoint auteur de violences, et ses conséquences extrêmement néfastes sur les enfants. Mais ces initiatives restent sporadiques et portées par des associations déjà débordées.

Cependant la médiation comporte des limites qui font que, essentiellement du côté francophone, les associations de terrain sont généralement opposées à la médiation pour diverses raisons.

En premier lieu, la médiation reproduit les inégalités et met les femmes victimes de violences conjugales en danger. Le rapport inégalitaire au sein du couple généré par les violences sera inévitablement présent lors de la médiation. Dès lors, il est inconcevable d'inclure la victime dans le processus de décision judiciaire à statuer à l'encontre de son agresseur. La médiation est une méthode qui convient aux conflits, non aux violences. Les sentiments de peur, de culpabilité, de confusion et d'incapacité empêchent la victime de

⁸⁶ Loi du 18 juin 2018 portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges, art. 225, publié au MB le 02/07/2018

faire la part des choses. De plus, la victime est influencée par son lien avec l'auteur, ce qui biaise toute négociation ou médiation.

Aujourd'hui, la promotion de la médiation doit se comprendre, selon plusieurs associations, dans un contexte de démantèlement d'une Justice accessible à tous (voir chap. 5.16). L'intérêt de la médiation est calculé à l'aune des économies qu'elle fait faire au justiciable et par ricochet à l'État⁸⁷. La promotion de la médiation ne vise pas en premier lieu à améliorer la Justice mais à diminuer les aides juridiques et le nombre de dossiers entrants, et ainsi l'arriéré judiciaire.

Cependant, les associations reconnaissent que les diverses mesures mises en place par la Justice pénale doivent être dosées et utilisées de façon adéquate selon le cas d'espèce et que, parmi celles-ci, la médiation pénale peut s'avérer utile. Au contraire de la médiation civile qui vise à régler un différend sans l'intervention d'un juge en noyant toute dynamique d'emprise et de domination conjugale, la médiation pénale identifie et reconnaît l'infraction, avec une victime et un auteur. Pour les infractions qui requièrent moins de deux ans de prison, le juge peut requérir la médiation pénale dans un but de réparation et de non-récidive. La réparation du dommage (qui peut prendre différentes formes) est en effet une condition sine qua non. De nombreuses victimes de violences conjugales ne souhaitent pas que leur agresseur soit incarcéré mais veulent que le caractère inacceptable des violences perpétrées soit reconnu et que les auteurs se responsabilisent afin que les violences cessent. Dans les cas similaires, la médiation pénale est la mesure la plus appropriée quant aux demandes des victimes.

Recommandations

- Former les médiateurs/trices aux mécanismes et conséquences de la violence conjugale comme processus de domination qui persiste ou s'intensifie après la séparation (menaces sur la victime, instrumentalisation des enfants) pour mieux les détecter afin d'assurer qu'aucune médiation ne s'entreprenne dans un contexte de violences conjugales.

⁸⁷ En Belgique, un taux de 75% de réussite des médiations permet d'économiser 330 jours et 5000 euros par conflit (*Quantification du coût de non recours à la médiation, analyse de données*, 2011, Direction générale des politiques internes, droits des citoyens et affaires constitutionnelles, Parlement Européen).

Chapitre 5 : Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection

5.1. Obligations générales

Contexte

Le 1^{er} mars 2006, la Ministre de la Justice et le Collège des Procureurs Généraux ont adopté les circulaires communes COL 3/2006 et COL 4/2006 (dite circulaire « Tolérance zéro ») relatives à la politique criminelle en matière de violence dans le couple. Tout en rappelant la définition des violences conjugales adoptée par le Conseil Interministériel (voir chap.1), ces circulaires prônent le principe de « tolérance zéro » pour favoriser une réaction systématique de la Police et du Parquet aux plaintes pour violences conjugales. Elles visent pour ce faire une harmonisation des pratiques d'encodage des infractions, des poursuites, des enquêtes et de l'uniformisation des sanctions, ainsi que l'institution de personnes de référence au sein des différents services sur ces violences et le renforcement de la collaboration avec les associations et autres services spécialisés. Elles ont été revues et simplifiées en 2015. Dans le même esprit, la COL 6/2017a été adoptée à propos des violences liées à l'honneur.

Critiques

Ces circulaires « Tolérance zéro » ont joué un rôle fondamental dans l'évolution des pratiques en matière de traitement des violences entre partenaires. En décembre 2009, une première évaluation approfondie de leur application a été fournie par le groupe de travail qui l'avait rédigée. Cette évaluation a confirmé l'utilité d'un outil de politique criminelle⁸⁸. Mais, dix ans après leur mise en œuvre, en 2016, ces circulaires font l'objet d'une critique importante dans l'étude commandée par le Collège des Procureurs Généraux à l'Institut de Criminalistique et de Criminalité sur ses effets en termes de récidive.

Cette étude, rejoignant sur ce point les constats des associations de terrain⁸⁹, conclut simultanément que la politique « Tolérance Zéro » reste symbolique et n'a été que très peu appliquée, et en même temps qu'elle ne fonctionne pas pour réduire la récidive⁹⁰. Pourtant, si elle n'est pas suffisante, elle est déjà un préalable important. Elle devrait devenir une

⁸⁸ Service de politique Criminelle, Évaluation de la circulaire commune COL 4/06 du Ministre de la Justice et du Collège des Procureurs Généraux relative à la politique criminelle en matière de violence dans le couple, Bruxelles, 2009 (http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/EVA_COL4_Synthese_100420_FR_def.pdf)

⁸⁹ Les associations de terrain critiquent par ailleurs cette étude sur d'autres aspects, notamment sur le fait que, comme plusieurs autres études commanditées par les pouvoirs publics (voir chap.1), elle privilégie une lecture des violences conjugales comme majoritairement situationnelles, et non comme résultat de violences genrées. Selon les sources mises en avant par cette étude, on pourrait donc croire « à une symétrie de genre » dans le cadre de la violence conjugale qui serait représentative de la majorité des cas, en opposition à la reconnaissance de la violence de genre reconnue par la Convention d'Istanbul.

⁹⁰ Charlotte VANNESTE, *La politique criminelle en matière de violences conjugales : une évaluation des pratiques judiciaires et de leurs effets en termes de récidive. Rapport final*, INCC (Institut National de criminalistique et de criminologie), 2016 et Manon LEGRAND, *Circulaire «Tolérance zéro» contre les violences conjugales : un bulletin mitigé*, *Alter Echos*, n° 421, avril 2016.

réalité concrète et être accompagnée de moyens humains et financiers permettant son application dans tous les commissariats et Parquets.

Cependant, les circulaires des Procureurs Généraux n'étant pas contraignantes, elles peuvent être appliquées ou intégrées au gré de la volonté des Chefs de Zone, des policiers et des Parquets. Leur utilisation est donc aléatoire. Ainsi, il persiste un manque de connaissance des lignes de conduite en matière de politique criminelle de lutte contre les violences faites aux femmes de la part de la Police et de la Justice.

Tant les COL 3 et 4/2006 que la COL 6/2017 en matière de violences liées à l'honneur, de mutilations génitales féminines et de mariages forcés prévoient que des listes reprenant les magistrat.e.s et les policiers/ières de référence désigné.e.s en matière de lutte contre les violences intrafamiliales et liées à l'honneur soient élaborées. Or, actuellement il n'existe pas d'organisme en charge de ces listes, lesquelles ne sont dès lors pas mises à jour, ce qui nuit à l'identification des personnes ressources tant dans la Police que dans la Justice. Par ailleurs, la formation pour l'ensemble du personnel n'est pas obligatoire.

Outre de nombreux problèmes dans l'enregistrement des plaintes (voir chap. 5.2), on constate que des problèmes d'encodage persistent au niveau de la Police. Les violences physiques sont classées sous l'indice 43 « coups et blessures » alors que les violences psychologiques sont classées sous l'indice 42 « différend familial ». Cette classification est inadéquate et ne reflète pas la réalité de la situation. Concernant les mariages forcés, l'indice utilisé est l'indice 55, lequel se réfère à des personnes en situation de migration. Les violences liées à l'honneur sont classées en fonction de leur champ contextuel et n'ont donc pas d'indice propre. Elles ne sont pas non plus indiquées en tant que telles dans le Code Pénal belge (voir chap. 4). Les mutilations génitales féminines (MGF) font l'objet d'une incrimination spécifique dans le Code Pénal mais sont aussi classées sous l'indice 43 (coups et blessures) par la Police. Au niveau du Parquet, il y a une amélioration : une lettre supplémentaire est ajoutée à l'indice (par exemple, 43K pour les MGF, 43L pour d'autres formes de mutilations sexuelles) mais cela reste insuffisant. A noter aussi que le code sous lequel est classé le dossier lors de son ouverture n'est plus modifiable par la suite, ce qui implique une pertinence de lecture de la part de l'agent qui ouvre le dossier alors qu'il n'a pas toujours les moyens d'évaluer la situation ni la formation adéquate pour comprendre les mécanismes des violences (voir chap. 2).

Recommandations

- Appliquer et élargir les circulaires dites « Tolérance Zéro » et COL 6/2017 pour généraliser l'enregistrement et faciliter le suivi des plaintes pour toutes les formes de violences faites aux femmes sur tout le territoire ;
- Traiter prioritairement les dossiers de violence pour diminuer le délai du traitement judiciaire des plaintes et le risque d'escalade et de récidive. Il s'impose qu'un PV soit établi par les services de police et transmis au/à la procureur.e du Roi en cas de tentative de violence à l'égard d'une femme. Le comportement de tentative dénoncé constitue une infraction ;
- Assurer une meilleure communication entre services (Police, Parquet, juge d'instruction,

magistrat.e) et dans de meilleurs délais pour le suivi des plaintes (enregistrement, encodage, instruction, transmission des informations utiles, protection, prise en charge des victimes et auteurs de violence, communication entre les personnes dites de référence, etc.) ;

- Mettre en place un meilleur encodage des violences pour parvenir à une meilleure prise en charge et faciliter une collecte de données plus précise et diversifiée ;
- Désigner régulièrement les magistrat.e.s de référence à remplacer avec obligation pour les Parquets de demander aux zones de police de leur communiquer les noms des policiers/ères de référence ;
- Désigner un organisme chargé d'établir et de mettre à jour une liste de toutes les personnes de référence en matière de violence au sein du Parquet et au sein des différentes zones de police, conformément aux circulaires COL 04/2006 et COL 06/2017. Mettre cette liste à la disposition des différents services et services d'aide aux victimes ;
- Assurer une évaluation régulière et systématique de l'application des circulaires.

5.2. Réponse immédiate, prévention et protection

Contexte

Les témoignages relatant des prises en charge inadéquates des violences faites aux femmes par la Police sont nombreux. Même si les attitudes à l'égard des victimes de violences et le traitement de situations de violence conjugale ou intrafamiliale par la Police sont amplement discutés, ils ont fait l'objet de peu de recherches au niveau académique. Il manque également une évaluation régulière des pratiques au niveau de la Police. Une étude de 2018 met en avant les problèmes rencontrés sur le terrain⁹¹, et les résultats de cette étude correspondent aux expériences rapportées par les associations interrogées. Sont cités ici les problèmes les plus récurrents qui sont par ailleurs détaillés dans l'étude.

Le refus de prendre la plainte suite à une banalisation ou minimisation des violences, une incapacité à reconnaître les violences ou encore la responsabilisation des victimes

Plusieurs témoignages montrent que des fonctionnaires de police ne prennent pas les victimes au sérieux, ou n'ont pas une compréhension suffisante de ce que sont les violences faites aux femmes, des formes diverses qu'elles peuvent prendre et des mécanismes qu'elles impliquent⁹². Ils ne les reconnaissent donc pas comme telles, ne les consignent pas dans des plaintes et n'en protègent pas les femmes. Les violences psychologiques sont peu reconnues, comme le danger que la violence conjugale fait encourir à l'enfant ou encore les violences

⁹¹ Vie Féminine, *Violences faites aux femmes : pourquoi la Police doit jouer son rôle?*, Bruxelles, 2018 (http://engrenageinfernal.be/wp-content/uploads/2018/04/Etude2018_R%C3%B4lePoliceViolences.pdf).

⁹² Les violences conjugales sont ainsi souvent confondues avec de simples conflits de couple alors qu'elles sont pourtant d'une tout autre nature puisque, contrairement aux conflits de couple, elles impliquent une relation de domination entre l'auteur et la victime des violences. Les notions de cycle de violences conjugales (<http://www.cvfe.be/echapper-violence-conjugale/information-comprendre/cycle-violence-victimisation>) et de processus de domination conjugale (<http://www.cvfe.be/echapper-violence-conjugale/information-comprendre/processus-dominacion-conjugale-prevention>) permettent de mieux comprendre ces mécanismes.

sexuelles quand elles ont lieu à l'intérieur du couple. Dans certaines situations, il a été rapporté que la Police substitue à la prise de plainte et à la protection une responsabilisation de la victime. Provocation, « choix » d'un compagnon violent : les femmes sont parfois considérées responsables de la situation de violence dans laquelle elles se trouvent, et se voient même parfois attribuer la responsabilité de l'augmentation des violences en cas de plainte.

Les conditions de plaintes inadéquates

Lorsque les femmes parviennent à déposer plainte, les conditions dans lesquelles elles la déposent sont inadéquates, notamment à cause de l'absence de locaux où relater les faits pourtant lourds et potentiellement traumatisants de manière sécurisante et confidentielle. Les P.V. sont parfois bâclés, voire rédigés par la victime elle-même.

La personne peut être accompagnée par une personne de son choix lors de son dépôt de plainte mais certains acteurs de la Police rechignent à reconnaître ce droit et souhaitent que la personne soit entendue seule. De plus, les victimes ne sont pas toujours adéquatement informées sur leurs droits (voir chap. 3.4)

L'absence d'intervention immédiate

L'intervention à domicile dans le cadre de violences intrafamiliales n'est généralement pas assez rapide. Des associations attestent d'un délai d'une heure, voire plus, après avoir formé le numéro d'urgence 101. La Police n'apporte une réponse rapide que quand il s'agit de situations particulièrement graves (par exemple en cas de létalité). La Police manque de rapidité ou de proactivité, interprétant souvent les faits de violences de manière inappropriée. Des témoignages relatent également plusieurs cas de refus d'intervention lorsque les violences ont lieu, que la victime est en danger ou que les violences risquent de se reproduire de façon imminente.

L'absence de politique intégrée avec les services intervenant auprès des femmes victimes de violences

Un autre problème soulevé par les témoignages est le manque de collaboration entre la Police et les autres services intervenant dans la réponse aux violences faites aux femmes. Les fonctionnaires de police ne sont pas formé.e.s à orienter les victimes. Ils/elles ne le sont pas non plus pour collaborer avec les autres services intervenant contre les violences faites aux femmes, alors que cette collaboration est cruciale et contribue au bon déroulement d'une enquête et à un accompagnement adéquat des victimes.

Critiques

L'accueil, l'écoute, le suivi et la protection apportés par la Police sont aléatoires face aux diverses formes de violences rapportées. La Police n'est que l'un des rouages, parmi d'autres, dans la lutte contre les violences faites aux femmes⁹³. Ce rouage présente de nombreux manquements mais le problème dépasse le rôle des fonctionnaires sur le terrain : il soulève la question d'une politique criminelle coordonnée et efficace contre les violences. Il

⁹³ Citons par exemple le suivi en justice qui reste problématique au vu de la lenteur, du classement sans suite et du faible taux de condamnations (voir chap. 4). Il est parfois invoqué pour justifier le refus de prendre les plaintes.

n'empêche que déposer plainte reste un droit et la passivité de la Police, même expliquée par l'absence de politique criminelle et d'une Justice cohérente contre les violences faites aux femmes, empêche la protection immédiate et les chances pour les femmes de faire respecter leurs droits sur le long terme.

Au-delà des responsabilités individuelles des fonctionnaires de police, il en va aussi de la responsabilité des chef.fe.s de zone, qui devraient pouvoir garantir, à la fois, une formation adéquate et continue de l'ensemble du personnel qu'ils/elles ont en charge et une intransigeance vis-à-vis de la façon dont les fonctionnaires exercent leur rôle d'accueil, d'accompagnement et de protection des victimes de violences. Il revient aussi à l'initiative des chef.fe.s de zone de désigner une personne référente pour les violences conjugales et les violences liées à l'honneur au sein des commissariats ou encore de mettre en place un travail en réseau avec les autres services et institutions actifs contre les violences. Cela implique que les autorités compétentes assurent les moyens de leurs politiques de lutte contre les violences faites aux femmes en libérant les budgets nécessaires à leur mise en œuvre.

Recommandations

- Une bonne application des missions de base de la Police doit aider à résoudre les dysfonctionnements constatés. Cela passe notamment par la mise en œuvre de politiques intégrées (voir chap. 1) ;
- Assurer un suivi adéquat par la Police des cas d'indices de violences : une protection adéquate et immédiate et une information doivent être assurées dans ces situations à risque à l'égard des femmes, même si les actes posés ne sont pas (encore) constitutifs d'une infraction.

5.3. Appréciation et gestion des risques

Contexte

Dans le cadre du PAN, un outil d'évaluation des risques a été développé au niveau fédéral. L'instrument proposé est accessible en ligne et s'adresse aux professionnel.le.s qui sont confrontés de près ou de loin à un cas spécifique de violence entre partenaires. Il leur donne la possibilité de le « gérer » en définissant une intervention collectivement. Cet outil prend la forme d'un aide-mémoire qui invite les professionnel.le.s à observer plusieurs dimensions : les caractéristiques socio-démographiques de l'auteur et de la victime ; les facteurs de risque individuels propres à chacun mais aussi interactionnels ; les caractéristiques de la violence ; les facteurs de soutien sur le plan social et professionnel. Mais il s'agit d'une base de critères d'évaluation non exclusifs, puisque chaque professionnel peut l'adapter selon son appréciation propre de la situation rencontrée ou de son champ d'expertise. Chaque professionnel.le est également invité.e à faire usage de plusieurs sources d'informations (auteur, victime, dossier, entrevue, etc.).

Critiques

L'outil d'évaluation des risques développé par le fédéral reste peu connu et est peu utilisé dans les faits. Les associations de terrain, si elles soulignent l'intérêt d'un outil en ligne qui permet une meilleure coordination autour de mêmes dossiers entre divers intervenant.e.s, s'inquiète, à nouveau, de la lecture des violences qui y transparait puisqu'il s'agit d'évaluer les risques entre deux personnes, de manière symétrique, sans prendre en compte le fait que, dans un contexte de violences conjugales, il y a un auteur et une victime dans un rapport de forces déséquilibré.

Les associations regrettent aussi que le fédéral ait consacré un budget, du temps et de l'énergie, à développer un nouvel outil alors que, du côté wallon, les Pôles de Ressources Spécialisés en violences conjugales et intrafamiliales promeuvent depuis une dizaine d'années la grille de lecture du Processus de Domination Conjugale (voir chap. 2) qui est aussi un outil d'évaluation des risques très pertinent mais dont l'utilisation n'est pas généralisée de manière volontariste et systématique à tou.te.s les professionnel.le.s concerné.e.s.

Recommandations

- Généraliser un outil d'évaluation des risques basé sur une lecture des violences en termes de rapports de domination qui facilite la détection de signaux qui pourraient être indicatifs de violence basée sur le genre et d'aggravation du danger. Cette évaluation des risques devrait conduire à l'identification d'une prise en charge individualisée. Les risques doivent continuer à être évalués régulièrement afin que la sécurité soit toujours assurée.

5.4. Ordonnances d'urgence d'interdiction, d'injonction ou de protection

Contexte

En 2012, la Belgique a adopté une loi visant à interdire temporairement l'accès à la résidence de la personne suspectée d'être l'auteur de la violence⁹⁴. La loi s'inspire d'exemples étrangers comme l'Autriche et le Luxembourg, mais reste plus abstraite et quasi

⁹⁴ Loi relative à l'interdiction temporaire de résidence en cas de violence domestique du 15 mai 2012 modifié par la loi du 8 mai 2014, [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/arch_a1.pl?sql=\(text+contains+\(%27%27\)\)&rech=1&language=fr&tri=dd+AS+RANK&value=&table_name=loi&F=&cn=2012051518&caller=archive&fromtab=loi&la=F&ver_arch=002#texte](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/arch_a1.pl?sql=(text+contains+(%27%27))&rech=1&language=fr&tri=dd+AS+RANK&value=&table_name=loi&F=&cn=2012051518&caller=archive&fromtab=loi&la=F&ver_arch=002#texte) et la loi tendant à réprimer le non-respect de l'interdiction temporaire de résidence en cas de violence domestique du 15 juin 2012, http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2012061516&table_name=loi

administrative. Le/la procureur.e du Roi a la possibilité d'ordonner une interdiction de résidence pour 10 jours maximum⁹⁵ à l'égard d'une personne s'il ressort de faits ou de circonstances que sa présence représente une menace grave et immédiate pour la sécurité d'une ou plusieurs personnes qui occupent également cette résidence (art 3 de la loi du 15 mai 2012). Il s'agit d'une interdiction de résidence et non pas d'une interdiction d'approcher la victime.

En cas d'un danger imminent et grave, le Parquet peut également saisir le/la juge d'instruction afin de pouvoir décerner un mandat d'arrêt donnant lieu à la détention préventive. Le/la juge d'instruction peut également décider de libérer la personne sous conditions, par exemple une interdiction de contact avec la victime (et les enfants), ou une restriction d'éloignement plus large (y compris le lieu de travail, l'école, etc.).

Dans les cas où le danger n'est pas grave et imminent, le Parquet demandera plutôt aux policiers/ières de trouver un arrangement avec les parties sur une base volontaire.

Au cours de la période de janvier 2013 à décembre 2016, le Ministère Public a encodé 197 dossiers d'interdiction temporaire de résidence. Le non-respect de cette mesure d'éloignement est érigé en infraction par la loi du 15 juin 2012 modifiant les articles 594 et 624 du code judiciaire. La loi du 28 janvier 2003 relative à l'attribution préférentielle du logement familial à la victime des violences ne vise que les cohabitant.e.s légaux/ales et les personnes mariées pendant la durée du mariage ou de la cohabitation. Cette procédure civile peut s'appliquer dans le cas des infractions suivantes : viol et tentative de viol, coups et blessures volontaires, administration de substance pouvant entraîner la mort, tentative de meurtre, tentative d'assassinat et tentative d'empoisonnement.

Critiques

Les praticien.ne.s ont le sentiment que la mesure d'interdiction temporaire de résidence est peu connue des professionnel.le.s (tant les avocat.e.s que les services de police) et peu appliquée, notamment en raison de ses conditions de mise en œuvre.

Le service d'appui du Ministère Public a mené une évaluation qualitative fondée sur les expériences des magistrat.e.s sur l'efficacité de l'interdiction temporaire de résidence dans la lutte contre les violences intrafamiliales⁹⁶. Il ressort que la répartition des dossiers par division laisse apparaître de grandes différences entre les Parquets correctionnels et dépend fortement du/de la magistrat.e responsable. La ville d'Anvers, dans laquelle les projets d'approche multidisciplinaire en chaîne sont en cours, applique l'interdiction temporaire de résidence en plus grande proportion que les autres arrondissements. Les arrondissements ou divisions qui ne sont pas renseignés sont ceux où aucune interdiction temporaire de résidence n'a été encodée.

⁹⁵Cette interdiction peut être prolongée par décision d'un.e juge de la famille pour 3 mois maximum (art 4 et 5 cette même loi).

⁹⁶ Service d'Appui du Ministère Public, *A quelles conditions le dispositif d'interdiction temporaire de résidence permet-il de lutter contre la violence intrafamiliale ?*, 29 juin 2017, p67, https://www.om-mp.be/sites/default/files/u1/20170622_rapport_Evaluation.pdf

Certaines associations témoignent du fait que les ordonnances d'urgence d'interdiction sont très difficiles à obtenir de la part du Parquet qui met souvent plusieurs jours à réagir. De plus, il revient à la Police d'évaluer en premier lieu l'existence d'une « menace grave et immédiate pour la sécurité des personnes », condition minimale pour que le Parquet prononce une interdiction, mais la Police n'a pas toujours les moyens de mener à bien une telle évaluation (voir chap. 5.3.). Ainsi, il est régulièrement constaté que, même en cas de danger immédiat, l'auteur de violence domestique reste souvent au domicile, parfois avec une interdiction de "communiquer" comme unique contrainte imposée. En outre, ces mesures ne sont que temporaires et ne s'accompagnent pas de dispositifs de protection de victimes qui, souvent, dans ces conditions, préfèrent quitter elles-mêmes leur domicile puisque, pendant la période d'éloignement de l'auteur, celui-ci n'est pas privé de liberté et peut donc s'approcher du domicile en mettant la victime et ses enfants en danger.

On constate aussi qu'en cas de non-respect de la mesure d'interdiction temporaire de résidence (c'était le cas pour 44 dossiers sur 197 entre 2013 et 2016), aucune sanction n'est infligée, ce qui crée un sentiment d'impunité chez les auteurs et chez les victimes. Les structures veillant au respect des mesures ne sont pas suffisantes ou n'ont pas les moyens suffisants pour être efficaces.

Il est également notable que la loi ne confie pas expressément de rôle actif à la Police à laquelle on se contente de faire parvenir une copie de l'ordonnance, quand les autres lois, et notamment la loi luxembourgeoise, insistent fortement sur le rôle de contrôle et de protection joué par les forces de l'ordre, en liaison avec le procureur⁹⁷.

Quant à la loi du 28 janvier 2003 relative à l'attribution préférentielle du logement familial à la victime des violences, sa mise en œuvre a été affaiblie en raison de l'application jurisprudentielle et de l'incompréhension par les autorités des mécanismes de violence. Cette loi exclut les cohabitants.e.s de fait. Elle énumère en outre de manière limitative les infractions pouvant donner lieu à cette protection qui ne porte que sur les violences physiques (pas sur la menace de commettre une telle infraction, ni sur le harcèlement ni les violences psychologiques, domestiques, administratives ou économiques).

Outre ces difficultés, la victime fait face à d'autres obstacles. En effet, des raisons économiques peuvent justifier que l'intérêt de l'auteur des violences soit préféré à celui de la victime. Ainsi, si l'auteur exerce sa profession dans le logement ou s'il est le seul à pouvoir prendre en charge l'emprunt hypothécaire, la victime ne bénéficiera pas de la protection. La jurisprudence impose en outre que la victime paie une indemnité d'occupation équivalente à un véritable loyer rendant cette protection impossible pour les victimes les plus fragilisées (en cas de dépendance économique notamment).

Enfin, la protection disparaît dès la dissolution du mariage et de la cohabitation. Les victimes ont donc intérêt à faire durer le mariage et la procédure de divorce. Les femmes étrangères ainsi que les femmes en situation irrégulière de séjour sont soumises également à des restrictions compliquant leur protection en raison de leur statut administratif (voir chapitre 6).

⁹⁷ CVFE, *Une nouvelle loi belge sur l'éloignement du conjoint violent*, décembre 2012, p 7.

- Dans les cas de violences conjugales, permettre aux victimes de choisir de rester au domicile ou de le quitter en leur garantissant, dans tous les cas, une sécurité effective à long terme qui passe par une meilleure collaboration entre service d'accompagnement social, service judiciaire et de Police, en évaluant les risques et en planifiant la sécurité (par exemple, en changeant les serrures, luminaires extérieurs avec détecteur de mouvements, vigilance policière, etc.). Comme cela se pratique actuellement en Angleterre et en Australie ;
- Revoir à la baisse les conditions strictes d'application des lois en matière d'interdiction temporaire de résidence et d'attribution prioritaire du domicile pour qu'elles puissent bénéficier à toutes les victimes quel que soit leur titre de séjour, leur statut marital, leurs ressources économiques ou la situation de leur compagnon ;
- Lorsqu'une ordonnance d'urgence d'interdiction temporaire de résidence est prononcée, veiller à une surveillance de l'auteur afin d'assurer la sécurité effective de la victime. Si l'ordonnance n'est pas respectée, veiller à ce que des sanctions soient imposées pour éviter la récidive.

5.5. Mesures de protection

Contre l'intimidation et/ou les représailles

Les victimes ne sont pas systématiquement protégées lors du dépôt de plainte et risquent ainsi des représailles de la part de l'auteur. La crainte d'intimidations et/ou de représailles constitue un obstacle classique au dépôt de plainte. Ce point revient pratiquement systématiquement lorsque la question de l'opportunité de la plainte est abordée par une victime.

En ce qui concerne les viols, une réaction judiciaire est conditionnée par le fait que les agissements constitutifs d'intimidation et/ou de menaces fassent l'objet d'une plainte. Il faut, de surcroît, que les faits se révèlent être d'une certaine gravité et puissent être prouvés pour que le/la juge d'instruction prenne des mesures spécifiques.

Les conditions en audience

Les audiences correctionnelles ne sont pas organisées en faveur du bien-être de la victime. Quand la victime veut témoigner ou assister à son audience, elle doit attendre, parfois pendant des heures, dans la même salle que l'agresseur. Il n'y a pas de mesures de protection établies à ce sujet.

5.6. Mesures de protection spécifiques aux enfants

Contexte

Les mesures de protection spécifiques dont les enfants « témoins » ou « victimes » de violences conjugales bénéficient sont insuffisantes et inadéquates. Leurs droits et besoins restent négligés, la protection et le soutien dont ils devraient bénéficier ne sont pas systématiques.

Dans les services de première ligne (et il en va de même dans les procédures civiles des Tribunaux de la Famille pour les droits de garde et de visite, voir chap.4.3), les enfants ne sont pas nécessairement considérés comme co-victimes des violences conjugales aux côtés de leur mère. Seuls les parents sont généralement entendus, et lorsque les enfants sont entendus, leur parole est régulièrement remise en cause, leur témoignage étant perçu par certain.e.s professionnel.le.s comme une mise en accusation de l'auteur pouvant entraîner son emprisonnement, avec des paroles néfastes et culpabilisantes telles que « si tu parles, ton papa risque la prison ».

Critiques

Selon les expériences issues du terrain, la protection des enfants passe encore aujourd'hui essentiellement par l'éloignement du domicile de la victime et des enfants sans que la sécurité de ceux-ci ne soit systématiquement assurée par rapport à l'auteur des violences qui peut toujours se manifester⁹⁸. Dans les centres d'hébergement, les mesures prises en faveur des enfants exposés aux violences conjugales ne sont pas structurellement et financièrement spécifiquement soutenues par l'État et sont donc aléatoires (voir chap.3.7).

Les Services d'Aide à la Jeunesse (SAJ) ne sont pas non plus toujours bien informés sur la problématique, et privilégient souvent la médiation familiale, pourtant totalement inadaptée au contexte de violences conjugales, exposant ainsi l'enfant à d'éventuelles nouvelles souffrances (voir chap. 4.6). Par ailleurs, si la victime souhaite que l'enfant ait un suivi psychologique, elle doit obtenir l'accord de l'autre parent, ce qui est une démarche difficile dans un contexte de domination où tout moyen de pression sera utilisé.

Les services de soutien et de protection peinent donc à intégrer la notion de services intra-familiaux et n'incluent souvent pas les enfants dans leurs réflexions et dans la prise en charge. Beaucoup de parents victimes ignorent qu'ils peuvent faire aider leur enfant, et ce, gratuitement auprès de différents services. On constate un manque d'informations en la matière. Enfin, les services spécialisés qui existent pour les enfants ne sont pas toujours accessibles au moment de la crise, et la procédure et les délais d'attente sont parfois longs.

Pour les enfants maltraités, la dynamique de la violence structurelle de domination est souvent niée et ramenée à des problématiques d'ordre privé. L'idée selon laquelle aucun parent n'est mauvais prévaut et est diffusée notamment par « *Yapaka* », un programme de

⁹⁸ Une association témoigne d'ailleurs d'un cas en 2018 où les enfants, dont la mère a été assassinée par son partenaire, ont été placés sous la tutelle du frère de l'auteur.

prévention de la maltraitance à l'initiative du Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles⁹⁹. Ce programme propose en conséquence des solutions axées sur une dynamique de médiation familiale et/ou de confrontation directe pour résoudre le « conflit ». Le concept, non scientifique et rejeté par la majorité des psychologues, de l'aliénation parentale, selon lequel les mères manipuleraient les enfants afin qu'ils fassent de fausses déclarations de maltraitances, est également parfois présent dans les services spécialisés (voir chap. 4.2.).

Pour les mineures exposées aux violences faites aux femmes, il y a une rupture de l'accompagnement lorsqu'elles deviennent majeures. Parfois, l'accompagnement se poursuit grâce à la créativité et au travail bénévole des assistant.e.s, mais le plus souvent il cesse à cause de la réglementation qui ne le permet plus. Cela pose de nombreux problèmes, notamment pour le suivi des victimes de « loverboys », qui poussent à la prostitution des jeunes filles presque majeures ou fraîchement majeures¹⁰⁰. De nombreuses jeunes filles sont remises en autonomie et livrées à elles-mêmes trop rapidement, alors qu'elles sont encore traumatisées. Cela a aussi un impact négatif sur les assistant.e.s, qui ne sont pas satisfait.e.s de leur travail et exposé.e.s à un plus grand risque de burn-out.

Recommandations

- Quand une victime de violence réside dans un refuge, dissimuler l'adresse du refuge et s'assurer que toute correspondance (école, travail, factures, etc.) y soit dirigée directement en veillant à ce que la victime en soit informée ;
- S'assurer de mettre toutes les dispositions utiles et garanties spécifiques nécessaires lors d'une audition d'un.e mineur.e (par la Police, les juges de la famille, le Parquet, etc.). Ne pas laisser l'enfant repartir avec l'auteur des violences après lecture de l'audition du/de la mineur.e, avant qu'une décision de justice ne soit rendue ;
- Former à l'écoute des enfants la Police, les juges de la famille, le Parquet, etc. Leur faire intégrer le fait que ces enfants sont victimes. Les former aux conséquences de la violence conjugale comme processus de domination qui persiste ou s'intensifie après la séparation (menaces sur la victime, instrumentalisation des enfants) ;
- Prolonger l'accompagnement des jeunes victimes de violences et/ou témoins après l'âge de 18 ans, jusqu'à 25 ans, par le service d'assistance aux jeunes.

5.7. Aide juridique

Contexte

L'accès à la Justice est un droit fondamental mais, ces dernières années, il a été de plus en plus menacé, notamment à travers les diverses réformes de la justice¹⁰¹. La réforme du

⁹⁹ <http://www.yapaka.be>

¹⁰⁰ Du néerlandais loverboy, terme d'argot dérivé de l'anglais utilisé en Belgique et aux Pays-Bas. Proxénète débutant une relation amoureuse avec une femme pour ensuite l'obliger à se prostituer.

¹⁰¹ Analyse et point de vue concernant le Pot-pourri1, par la Plateforme Justice pour tous, 11 septembre 2015. Entre 2015 et 2018, l'objectif du gouvernement était d'économiser 10% sur le budget de la Justice qui est déjà parmi les plus faibles de l'Union européenne.

système pro deo en 2016 a supprimé sa complète gratuité et établi un accroissement des documents à fournir pour les personnes pouvant encore y prétendre, ainsi qu'une inconnue sur la rémunération des avocats par l'État. Et ce dans le but de faire des économies et d'encourager le recours aux modes alternatifs de résolution des conflits, en particulier la médiation civile, largement promue et installée dans la loi comme une option de moins en moins volontaire et de plus en plus incontournable à force d'incitants ou d'obligations (voir chap. 4.6.)¹⁰².

Depuis, la Cour Constitutionnelle a jugé le ticket-modérateur illégal¹⁰³. Cependant, pour avoir droit à un.e avocat.e pro deo gratuit.e, une personne seule doit prouver un revenu inférieur à 1.011€ par mois. Pour une famille, cette limite est entre 1298 et 1862.66 euros par mois (selon le nombre de personnes à charge)¹⁰⁴. Ces revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté. Notons aussi que les personnes sans domicile en Belgique ne peuvent pas bénéficier de l'aide juridique. Ainsi, beaucoup de victimes/justiciables qui ont de grandes chances de gagner leur cause n'entament plus de procès pour des raisons financières¹⁰⁵.

Quand la victime rentre dans les conditions de l'assistance juridique gratuite, un.e avocat.e lui est désigné.e, très souvent d'une façon purement aléatoire. Les victimes se retrouvent dès lors devant des avocat.e.s sans formation particulière dans le domaine des violences conjugales, très souvent des avocats-stagiaires.

Si une procédure en urgence doit être entamée, les frais d'huissier seront à charge de la personne qui entame la démarche.

Reste alors l'assurance protection juridique qui, depuis 2018, bénéficie d'un incitant fiscal sous forme de réduction d'impôts. Cette assurance permet une couverture « large » lors de démarches en justice contre paiement d'une franchise, sur le modèle des assurances classiques, tout particulièrement en droit de la famille et précisément en matière de divorce et de séparation. Cependant, outre le fait que cette assurance n'est accessible qu'aux personnes qui peuvent la payer, les associations de terrain constatent que certaines compagnies d'assurance refusent d'accorder la protection juridique à la victime en cas de violences conjugales en arguant du fait que la victime a vécu pendant plusieurs années avec son/sa partenaire avant de le/la quitter.

Critiques

Contrairement aux auteurs d'infraction, les victimes ne bénéficient pas d'une assistance judiciaire gratuite et automatique lors d'une audition à la Police en tant que victime (cf. la loi Salduz). Elles doivent elles-mêmes prendre l'initiative de contacter un.e avocat.e si elles

¹⁰² <http://plus.lesoir.be/113177/article/2017-09-09/koen-geens-le-justiciable-en-cas-de-necessite-ne-doit-pas-avoir-peur-davoir>

¹⁰³ LLB, 21 juin 2018.

¹⁰⁴ Le taux de revenus pour une assistance juridique partiellement gratuite est entre 1011€ et 1298€ par mois pour une personne seule, et entre 1298€ et 1583€ par mois pour une famille (à augmenter de 188,22€ par personne à charge).

¹⁰⁵ *Livre noir. La réforme de l'aide juridique de 2^e ligne : un jeu d'échec*, par la Plateforme Justice pour tous, septembre 2017.

souhaitent être assistées et engager des frais. Quand on sait que « chaque mot compte » dans les procès-verbaux, cette assistance est essentielle. D'autant que si la victime est en état de choc et confuse dans ses propos, cette confusion sera retenue comme élément pour fonder un doute quant à la véracité de son témoignage.

Recommandations

- Appliquer la loi Salduz non seulement pour les auteurs mais également pour les plaignantes/victimes afin de permettre à toutes les victimes de violences (y compris celles qui sont en séjour précaire ou irrégulier) de bénéficier d'une assistance juridique gratuite lors de l'audition ;
- Les frais de justice (droits de rôles, acte de procédure, risque d'être condamnée au paiement d'une indemnité de procédure) devraient être revus à la baisse.

Chapitre 6: Migration et asile

6.1. Évaluation du statut de résident.e

Contexte

Depuis 2011, les règles sur le regroupement familial ont été renforcées. Il en résulte que les femmes - en raison de leur position de dépendance - sont plus susceptibles de subir l'abus et la violence. En effet, la loi permet que le titre de séjour puisse être retiré dans les cinq premières années après sa délivrance si le/la regroupé.e ne remplit plus les conditions liées à son droit de séjour¹⁰⁶. Puisque, pour des partenaires, une des conditions du regroupement familial est le mariage ou le partenariat enregistré, le titre de séjour peut aussi être retiré si celui-ci est dissous ou annulé, ou si le couple n'entretient pas ou plus une vie conjugale ou familiale effective.

Le droit de séjour peut être conservé dans certains cas, entre autres lorsque « *des situations particulièrement difficiles l'exigent, « par exemple, lorsque le membre de la famille démontre avoir été victime de violences dans la famille* »¹⁰⁷ ou si la personne prouve qu'elle a été victime de viol, de tentative d'homicide ou de lésions corporelles pendant le mariage ou le partenariat (article 375, 398 à 400, 402, 403 ou 405 du Code Pénal)¹⁰⁸. La personne qui est victime de ces faits punissables doit pouvoir le démontrer par des preuves solides. Cependant, cette exception ne vaut pas pour toutes les personnes. Pour certaines, elle est également assujettie à d'autres conditions, comme celle de disposer de ressources suffisantes et d'une assurance maladie¹⁰⁹ (*voir. Infra*).

Critiques

En pratique, au moment où l'Office des étrangers prend connaissance du fait que le/la regroupé.e ne remplit plus une des conditions du regroupement familial, il procède à un examen de sa situation familiale et financière pour vérifier s'il/elle entre dans les conditions d'exception, avant d'éventuellement lui retirer son titre de séjour. L'Office des Etrangers demande à la commune où l'étranger/ère est domicilié.e de le/la convoquer et de lui notifier qu'il/elle dispose d'un délai de trois mois pour déposer des documents prouvant qu'il/elle entre dans une des exceptions prévues par la loi. Pour des victimes de violence, il s'agit de documents tels que : le procès-verbal avec la plainte concernant les faits de violence conjugale, une lettre du ministère public montrant l'état de toute enquête, des certificats

¹⁰⁶ Articles 11, 42ter et 42quater de la loi des étrangers. Par exemple, le titre de séjour peut être retiré si le couple ne dispose plus de ressources suffisantes. L'autorité compétente doit tenir compte non seulement des revenus du regroupant mais aussi de ceux des membres de sa famille, pour autant qu'il ne s'agisse pas d'une aide sociale.

¹⁰⁷ Article 42quater, §4, 4° de la loi des étrangers. Voir également dans le même sens l'article 11, §2, al. 4 de la loi des étrangers : « *le ministre ou son délégué prend particulièrement en considération la situation des personnes victimes de violences dans leur famille, qui ne forment plus une cellule familiale avec la personne qu'elles ont rejointe et nécessitent une protection.* »

¹⁰⁸ Articles 11, §2, al. 4 et 42quater, §4, 4° de la loi des étrangers.

¹⁰⁹ Cela vaut notamment pour les femmes de pays tiers rejoignant leur conjoint, ressortissant de l'Union européenne ou belge, voir l'article 42quater, §4, 4° de la loi des étrangers.

médicaux, le cas échéant, la preuve d'un séjour dans un refuge pour femmes victimes de violence, la preuve de ressources suffisantes (contrat de travail, fiches de paie, etc.), la preuve que la victime ne reçoit pas (ou plus) l'aide sociale ou la preuve qu'elle aura ses propres moyens d'existence dans un proche avenir et la preuve d'une assurance maladie. En fonction des documents soumis, l'Office des étrangers prendra une décision de retrait ou non du titre de séjour. Cette décision est susceptible d'un recours en annulation (c'est-à-dire d'un contrôle de légalité de la décision uniquement) devant le Conseil du contentieux des étrangers.

Lacunes dans la loi

Comme invoqué ci-dessus, la loi protège certaines victimes de violence contre un retrait de leur titre de séjour. L'exception prévue par la loi ne vaut cependant pas pour toutes les victimes de violence familiale. En effet, la loi ne prévoit nullement de protection en cas de violence concernant des ressortissant.e.s d'un état membre de l'Union européenne qui ont rejoint leur conjoint belge et/ou un ressortissant d'un état membre de l'Union européenne en Belgique. En outre, aucune protection n'est prévue pour les femmes issues de pays tiers qui ont obtenu un titre de séjour sur base de regroupement familial avec un conjoint qui dispose d'un titre de séjour temporaire en Belgique. Enfin, la protection ne vaut pas pour les femmes qui sont en procédure d'obtention d'un titre de séjour¹¹⁰ ou qui ne disposent d'aucun titre de séjour (parce qu'elles n'ont, par exemple, jamais introduit de demande d'obtention de titre de séjour après leur arrivée en Belgique avec un visa de regroupement familial¹¹¹ ou parce qu'elles sont en Belgique en séjour irrégulier).

La loi belge ne remplit pas les conditions de l'article 59 §2 de la Convention dans le sens où les victimes de violence n'ont pas la possibilité d'obtenir la suspension des procédures d'expulsion dont elles font l'objet et de demander le statut de résident pour raisons humanitaires, quand la procédure d'expulsion concerne l'auteur de violence domestique et que la victime parraine la demande. La victime sera expulsée conjointement à l'auteur.

De plus, la loi ne détermine pas comment se déroule la procédure et quelles pièces justificatives sont à fournir afin d'obtenir une protection légale. Le régime de protection manque donc de transparence. Par conséquent, des femmes victimes qui pourraient obtenir une protection en théorie, manquent, dans la pratique, de protection effective.

¹¹⁰ Et qui sont sous attestation d'immatriculation, l'annexe 19, l'annexe 19ter ou l'annexe 35.

¹¹¹ La procédure de regroupement familial prévue par la loi peut être introduite à partir de la Belgique (s'il s'agit d'un regroupement familial avec un belge/un citoyen européen, ainsi qu'avec un citoyen non-européen dans des conditions spécifiques) ou à partir du pays d'origine où séjourne le/la membre de la famille. Dans ce dernier cas de figure, la personne introduit une demande de visa regroupement familial auprès de l'ambassade belge de son pays, accompagnée des documents nécessaires. Une fois le visa accordé, la personne pourra voyager vers la Belgique où elle sera habilitée à résider avec ce visa pendant trois mois. Endéans ces trois mois, elle doit se rendre à la commune pour demander son titre de séjour qui sera valable pendant une période de cinq ans et renouvelable si les conditions de regroupement familial sont toujours réunies. Cependant, en pratique, des associations et avocat.e.s ont fait état de femmes ayant rejoint leur mari avec un visa de regroupement familial. Mais ayant été maltraitées et séquestrées une fois arrivées en Belgique, elles n'ont pu se rendre à la commune et n'ont donc pas obtenu leur permis de séjour endéans les trois mois et donc perdu leur droit au séjour. Elles se retrouvent donc sans aucun titre de séjour en Belgique, sous la dépendance totale de leur mari qui les menace de détention et d'expulsion pour maintenir son pouvoir sur elles et éviter qu'elles les dénoncent auprès de la Police. Ces femmes sont donc particulièrement vulnérables et ne disposent d'aucun mécanisme légal de protection. Par rapport à ce groupe de femmes, il y a clairement une lacune dans la loi.

Mises à part ces lacunes dans la loi, il convient également de souligner des différences de conditions d'application du système de protection entre les personnes. En effet, pour les femmes de pays tiers rejoignant leur conjoint également issu de pays tiers, aucune condition supplémentaire n'est requise par la loi pour que la protection puisse s'appliquer¹¹². Pour les femmes de pays tiers rejoignant leur conjoint ressortissant d'un état membre de l'Union européenne ou belge, la loi prévoit au contraire que « *pour autant que les personnes concernées démontrent qu'elles sont travailleurs salariés ou non-salariés en Belgique, ou qu'elles disposent de ressources suffisantes visées à l'article 40, § 4, alinéa 2, afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale du Royaume au cours de leur séjour, et qu'elles disposent d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques en Belgique, ou qu'elles soient membres d'une famille déjà constituée dans le Royaume d'une personne répondant à ces conditions* »¹¹³.

La Cour Constitutionnelle a été amenée à se prononcer sur cette différence de traitement. Elle a considéré que cette différence n'était pas discriminatoire en statuant que l'Office des Etrangers doit toujours prendre en compte l'élément « *violence domestique* » lorsqu'il décide de mettre fin au droit de résidence de la victime de violence domestique, même si celle-ci ne remplit pas les conditions supplémentaires de moyen de subsistance ou d'assurance maladie¹¹⁴. Malgré cela, le législateur n'a nullement modifié la loi, rendant ces situations particulièrement difficiles à appréhender pour les services de première ligne (qui ne sont pas nécessairement des juristes spécialisés en la matière).

Malgré des dispositions légales qui protègent partiellement les femmes victimes de violence conjugale, les associations spécialisées et les avocat.e.s constatent dans la pratique une grande difficulté à obtenir une protection au niveau du titre de séjour pour des femmes migrantes victimes de violences familiales.

Manque d'information

Comme invoqué ci-dessus, la loi contient plusieurs lacunes et des conditions d'application différentes selon les cas de figure. En outre, l'Office des Etrangers n'est pas transparent dans sa manière de travailler. Tout cela a pour conséquence que les victimes ne connaissent pas leurs droits et que les services de première ligne ont du mal à les informer correctement.

Problèmes constatés relatifs à des situations de violence quand la victime est en possession d'une attestation d'immatriculation

La protection contre la violence domestique ne peut être appliquée que quand la personne a reçu sa carte de séjour temporaire (carte A ou carte F). Dans la période entre sa déclaration d'arrivée en Belgique et l'obtention de sa carte de séjour temporaire, la femme reçoit une attestation d'immatriculation. Durant la période sous attestation d'immatriculation, elle ne peut pas bénéficier de protection contre la violence sans encourir le risque de perdre son statut. Les victimes de violence doivent nécessairement continuer à subir la violence.

¹¹² Article 11, §2, al. 4 de la loi des étrangers.

¹¹³ Article 42quater § 4, 4 de la loi des étrangers.

¹¹⁴ CC 17 septembre 2015, n° 121/2015.

Problèmes constatés relatifs au traitement des situations de violences conjugales par l'Office des Etrangers

Si l'Office des Étrangers (OE) applique une certaine flexibilité dans l'évaluation des cas de violence domestique, les expériences des associations montrent que le permis de résidence autonome reste toujours très difficile à obtenir.

Dès qu'il y a un indice sur l'éventuelle existence de violences, l'Office des Étrangers accorde un certain délai (1 à 3 mois) à la femme pour déposer les preuves qu'elle remplit bien les conditions d'exception, notamment le fait qu'elle ne bénéficie pas de l'aide sociale. Durant ce temps, la victime devra trouver un emploi avant que le service de l'immigration ne mette fin au permis de séjour.

Dans la pratique, on constate qu'il reste très compliqué pour une personne victime de violence d'entreprendre rapidement les démarches nécessaires pour obtenir suffisamment de preuves de sa situation. La loi ne définit pas non plus ce que l'on entend par « preuves suffisantes » pour pouvoir bénéficier d'une protection.

De plus, les obstacles et les difficultés rencontrés par une victime qui vient de quitter le lieu de violence sont multiples. Elle doit trouver un abri approprié, un soutien psychologique, elle doit se former, chercher et trouver un travail dans les 3 mois. Les femmes les plus vulnérables (les femmes illettrées, avec des enfants ou enceintes, ayant l'obstacle de la langue, ou souffrant d'un handicap, etc.) sont affectées disproportionnellement. Les demandes de l'OE ne prennent pas suffisamment en compte les problèmes structurels rencontrés par ces femmes. Il faudrait pouvoir garantir un délai plus raisonnable entre la séparation du partenaire violent et le possible retrait du séjour afin de permettre à la victime de réaliser les démarches nécessaires.

La victime qui quitte son mari avant d'avoir informé l'OE, risque de perdre son droit au séjour. Même si elle arrive à démontrer les violences *a posteriori*, elle risque toujours de voir son statut de séjour retiré. Ceci est une conséquence du fait que l'OE ne doit pas légalement tenir compte des éléments dont il avait connaissance au moment de la prise de sa décision. Dans la pratique, cela dépend de la « bonne volonté » de l'agent de l'OE : il peut accepter d'annuler le retrait de séjour et l'ordre de quitter le territoire sur base des violences qui existent au moment du retrait de séjour et qui ont été démontrées postérieurement au retrait.

La migration est un facteur de double victimisation. Les femmes migrantes ont généralement peu de connaissance de leurs droits et ont un accès plus restreint aux services d'aide, notamment en raison de la barrière de la langue et du coût important des interprètes. Pour pallier ce problème, il serait judicieux de rendre le parcours d'intégration obligatoire pour toute personne venant en Belgique dans le cadre du regroupement familial et d'inclure dans ce parcours les informations sur la citoyenneté et la sensibilisation aux violences faites aux femmes.

Situation des personnes en séjour irrégulier sur le territoire belge

Il est très difficile pour des victimes en séjour irrégulier de trouver une protection. Comme évoqué ci-dessus, la loi ne prévoit aucune protection pour cette catégorie de femmes,

contrairement à l'article 59 §3 de la Convention. Dans la pratique, quand elles se rendent à la police pour porter plainte, elles risquent d'être arrêtées.

Elles ne peuvent pas non plus bénéficier d'un hébergement en maison d'accueil mais uniquement d'un hébergement en abri de nuit, ce qui représente une situation très instable, non sécurisante et inadaptée à la vulnérabilité particulière de la victime. D'ailleurs, les places sont très limitées et la demande très élevée.

Les nombreuses limites et restrictions légales relevées plus haut qui empêchent une protection effective des femmes migrantes victimes de violences apparaissent contraires au principe de non-discrimination inscrit dans la Convention d'Istanbul¹¹⁵ et aux dispositions législatives, réglementaires et administratives conformément à l'article 59 §1 à 3 de la Convention.

Recommandations

- Mettre en œuvre les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à l'article 59 § 1 à 3 de la Convention ;
- Modifier les clauses de protection afin de permettre à toutes les femmes migrantes en regroupement familial dont les droits de résidence dépendent de leur relation avec un partenaire auteur de violences de faire une demande indépendante de permis de séjour ;
- Permettre aux femmes migrantes sans papiers d'obtenir un permis de séjour pour raisons humanitaires en incluant explicitement la violence de genre comme 'une circonstance exceptionnelle' ;
- Mettre à disposition des fonds publics pour les victimes de violence ayant un statut juridique irrégulier ou précaire pour leur permettre l'accès aux refuges et aux services de soutien ;
- Inclure de manière systématique dans le parcours d'intégration des modules de sensibilisation sur les violences de genre et sur les dispositifs d'aide existants ;
- Sensibiliser, avant même le départ du pays d'origine, les candidates à l'immigration dans le cadre du regroupement familial sur les difficultés engendrées par une situation de violence conjugale dans le contexte du regroupement familial ;
- Continuer à soutenir les programmes et projets de coopération au développement (Comprehensive Sexuality Education, soutien à la société civile locale, programmes de lutte contre les mariages forcés) financés par l'État belge.

¹¹⁵ L'Article 4,3 prévoit que « la mise en œuvre des dispositions de la présente Convention par les Parties, en particulier les mesures visant à protéger les droits des victimes, doit être assurée 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. »

6.2. Evaluation de la protection internationale : Violence fondée sur le genre comme forme de persécution

Contexte

Le Plan d'Action National de lutte contre toutes les formes de violence basées sur le genre 2015-2019 prévoit:

“La Belgique poursuivra donc son rôle actif dans la prise en compte de la dimension de genre dans la politique d’asile et de migration à travers trois domaines distincts, à savoir, l’appréciation des demandes d’asile qui dépend du Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides (CGRA), la procédure d’asile qui relève du CGRA et de l’Office des étrangers et enfin, l’accueil des demandeurs d’asile qui dépend de FEDASIL ou d’autres centres similaires.”

Cet objectif global se répartit donc en trois volets : (1) veiller à une interprétation sensible au genre lors de la détermination du statut de réfugié ; (2) introduire des lignes directrices, des procédures et des services de soutien sensibles au genre dans les procédures d’asile ; (3) accueillir adéquatement les demandeurs/euses d’asile qui subissent ou risquent de subir des persécutions en raison de leur sexe.

La Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011¹¹⁶ prévoit expressément que les persécutions liées au genre peuvent être rattachées à la Convention de Genève relative au statut de réfugié en raison du critère de l’appartenance à un certain groupe social.

La Belgique a transposé cette Directive en 2013 et, même si le Commissariat Général aux Réfugiés et aux Apatrides (CGRA) observait ce principe en pratique depuis plusieurs années¹¹⁷, la Belgique a décidé de l’inclure à l’article 48/3 par. 4, d de la loi des étrangers: *“ (...) Il convient de prendre dûment en considération les aspects liés au genre, dont l’identité de genre, aux fins de la reconnaissance de l’appartenance à un certain groupe social ou de l’identification d’une caractéristique d’un tel groupe”*. En outre, les violences physiques ou mentales, y compris les violences sexuelles sont considérées comme des actes de persécution¹¹⁸.

L’article 60 de la Convention d’Istanbul oblige par ailleurs les États membres à garantir que la violence à l’égard des femmes soit reconnue comme une forme de persécution au sens de la convention de Genève et comme une forme de préjudice grave donnant lieu à une protection subsidiaire.

Ainsi, il existe un cadre légal permettant aux instances d’asile de reconnaître le statut de réfugiée aux femmes et filles qui invoquent une crainte de persécution fondée sur le genre. En 2013, quelques modifications à la loi des étrangers/ères ont été adoptées pour que la

¹¹⁶ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissant.e.s des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d’une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugié.e.s ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection

¹¹⁷ Doc. parl., Chambre, 2012-2013, DOC 53-2555/001 et 2556/001, p. 10.

¹¹⁸ Art. 48/3 par. 2, a de la loi des étrangers.

violence sexuelle ou liée au genre soit ancrée légalement comme acte de persécution. Des actes de persécution peuvent prendre les formes de violences physiques ou psychologiques, y compris des violences sexuelles, comme, par exemple, le mariage forcé, la stérilisation forcée, la violence domestique, les violences liées à l'honneur, le viol, les mutilations génitales féminines, etc.

Par ailleurs, le Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides (CGRA) reconnaît la difficulté pour certain.e.s demandeurs/euses d'asile qui craignent des persécutions liées au genre de restituer leur récit. C'est pourquoi certaines mesures ont été mises en place en vue du bon déroulement de l'entretien:

- Le/la demandeur/euse d'asile peut demander à être entendu.e par un.e officier.e de protection et un.e interprète masculin ou féminin. Le demandeur d'asile doit néanmoins préciser la raison de ce souhait. Le CGRA y satisfait dans la mesure du possible.
- Le CGRA prévoit des instructions particulières pour l'entretien ainsi que des formations spécifiques pour les officiers de protection, de telle sorte que les personnes qui craignent des persécutions liées au genre soient auditionnées adéquatement. Une formation spécifique est également prévue pour les interprètes.
- Durant l'entretien, l'officier de protection pose des questions ouvertes et se montre à l'écoute du/de la demandeur/euse d'asile, loin des clichés ou stéréotypes. Il/elle ne pose pas de questions quant aux activités à caractère purement sexuel du/de la demandeur/euse d'asile.
- Enfin, le CGRA compte une coordinatrice "genre" qui assure le suivi de la politique en matière de persécution liée au genre¹¹⁹.

Critiques

Des critères d'octroi de plus en plus stricts

Ces dernières années, le nombre de demandes d'asile introduites sur base d'un ou de plusieurs motifs liés au genre n'a cessé d'augmenter, conformément au cadre légal.

Suite à cette évolution importante constatée dans le nombre et la typologie des demandes d'asile fondées sur les violences liées au genre, les instances d'asile ont été amenées à clarifier/repréciser les conditions d'octroi du statut de réfugié à ces demandeuses d'asile. Il en résulte que des critères stricts sont appliqués en matière de preuve et dans l'évaluation de la crédibilité des demandes, ce qui a des conséquences pour la détermination du bien-fondé de la demande.

Un certain nombre d'associations dénoncent également une application plus restrictive par les instances néerlandophones de l'évaluation du bien-fondé de la demande qui repose principalement sur la crédibilité des déclarations de la requérante, ainsi que la non prise en compte de la jurisprudence francophone et des principes du Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies (UNHCR) relatif aux persécutions de genre. Un examen rigoureux de la crédibilité de la part des instances ne tient pas compte de l'influence des persécutions de genre et de la difficulté pour les femmes de délivrer un récit cohérent et détaillé des violences subies à cause d'un stress post-traumatique.

¹¹⁹ <http://www.cgra.be/fr/persecutions-liees-au-genre>

Une procédure d’asile pas assez sensible au genre

Tout au long de la procédure, les instances d’asile doivent être attentives aux droits des femmes à bénéficier d’un examen individuel de leur demande d’asile. Même si leur récit d’asile présente des similitudes avec celui de leur partenaire, les femmes doivent avoir la possibilité d’invoquer des besoins indépendants de protection, par exemple en cas de violence sexuelle et de mariage forcé pour elles ou leurs filles; il faut donc tenir compte de leur profil individuel. Il est aussi très important que les informations données par la victime soient traitées de manière confidentielle à l’égard du partenaire.

Une procédure sensible au genre implique également que les instances d’asile examinent spontanément les craintes potentielles de persécutions liées au genre, même quand les femmes ne les présentent pas explicitement au moment de l’enregistrement de sa demande d’asile ou lors de l’entretien, en lien avec le principe de l’obligation de coopération émanant des directives UNHCR, la réglementation et la jurisprudence européenne (voir en particulier *M.M. contre Minister for Justice Equality and Law Reform, Ireland and Attorney General*, C-277/11, 22 nov. 2012, §66). La situation des femmes dans certains pays est en effet tellement discriminatoire qu’elles appartiennent presque automatiquement à un groupe à risque. Ceci est particulièrement vrai pour les femmes qui sont victimes de mutilations génitales féminines dans certains pays où le taux de prévalence est extrêmement élevé. Quand les femmes ne déclarent pas spontanément un risque de MGF, une attitude proactive de la part du CGRA est nécessaire. Certaines femmes n’osent pas ou ne veulent pas invoquer cette violence - qu’elles ne perçoivent parfois pas comme une forme de persécution - dans le cadre de leur demande d’asile. Or, si cette crainte est invoquée dans le cadre d’une demande d’asile ultérieure, les instances d’asile peuvent considérer que le fait d’évoquer ces violences tardivement permet de justifier le refus de la demande de protection. De plus, les instances d’asile doivent faire usage, dans le cadre de leur enquête, de la « Country of Origin Information » relative au genre et la situation des filles et des femmes dans un pays ou une région en particulier.

Une procédure sensible au genre devrait reconnaître notamment que les traumatismes, la peur, le manque de confiance et la pudeur concernant certains faits, ainsi que le profil vulnérable peuvent avoir un impact sur le récit d’asile. De plus, ces femmes ou filles sont très souvent exposées à d’autres formes de violence, comme le viol, le mariage forcé, les crimes d’honneur, etc. Dans ce cadre, la disparition de la cellule psychologique au sein du CGRA est à déplorer.

Une procédure sensible au genre a aussi des implications sur le plan de la charge de la preuve dont le niveau d’exigence ne correspond pas à la réalité des femmes ayant fui des persécutions de genre. En effet, ces femmes sont souvent persécutées dans un cadre privé/familial et, de ce fait, disposent rarement de documents ou d’éléments matériels pouvant démontrer le bien-fondé de leur crainte de persécution. Les autorités doivent dès lors faire preuve d’une certaine souplesse quant à l’examen de l’établissement des faits ; appliquer plus largement le principe du bénéfice du doute aux femmes craignant des persécutions de genre et examiner systématiquement et de manière approfondie les documents médicaux et psychologiques qui attestent des séquelles de violences graves comme un indice sérieux des persécutions subies.

Moyens financiers insuffisants

Le Plan d'action national 2015-2019 reprend diverses mesures, largement soutenues par le secteur associatif, concernant entre autres, les mutilations génitales féminines, et plus généralement les mariages forcés et les violences liées à l'honneur. Néanmoins, les ONG notent un manque de moyens financiers mis à disposition pour lutter efficacement contre ces formes de violences, ainsi que l'absence d'une approche cohérente entre les différents niveaux de pouvoir. Les ressources financières sont particulièrement insuffisantes en Flandre pour la lutte contre les MGF. Les organisations spécialisées dans la lutte contre les MGF reçoivent très peu de ressources financières pour opérer en Flandre, alors que dans la dernière étude de prévalence de 2017, la Flandre est la région avec la plus haute prévalence de filles et femmes victimes de MGF ou à risque de subir une MGF. La dernière étude de prévalence estime à 11.000 le nombre de filles et femmes concernées par les MGF en Flandre. Du côté fédéral, on regrette également qu'au niveau de la santé publique, le Service Public Fédéral Santé ne dispose que de 13.000 euros pour une année pour toute la Belgique pour faire des formations pour les professionnel.le.s dans les hôpitaux en matière de violences faites aux femmes. Ces financements ne sont par ailleurs que ponctuels alors que la thématique nécessiterait des financements sur le long terme, dû au travail fondamental de sensibilisation et de changement des comportements avec les communautés concernées. Trop de temps et d'énergie sont perdus dans le renouvellement des fonds.

Recommandations

- Sensibiliser et former les futur.e.s professionnel.le.s susceptibles d'être en contact avec les femmes migrantes et les demandeuses d'asile aux violences de genre et aux besoins spécifiques des femmes migrantes et victimes de violences liées au genre ;
- Sensibiliser et former les agent.e.s de l'immigration (CGRA, Fedasil, etc.) à la question de genre afin qu'ils/elles puissent être en mesure de cerner les liens entre les faits qui leur sont racontés et la perspective de genre ;
- Les lignes directrices sur le genre concernant les femmes demandeuses d'asile fondées sur les principes directeurs du UNHCR doivent être strictement appliquées en Belgique;
- La Belgique doit pleinement appliquer la Convention d'Istanbul en ce qui concerne la perspective de genre et les femmes migrantes, demandeuses d'asile et réfugiées et *qui reconnaît que les femmes peuvent être victimes de violence à cause de leur sexe* ;
- Remédier au manque de coordination nationale en matière de mutilations génitales féminines ;
- Désigner des personnes référentes au sein de toutes les professions en contact avec les jeunes filles à risque d'excision ou déjà excisées compte tenu de la spécificité de cette forme de violence ;
- Développer des lignes directrices de prise en charge adaptées aux enfants et des services spécifiques pour les jeunes filles victimes de mutilations génitales ;
- Accorder plus de moyens financiers structurels aux associations investies sur le terrain.

Chapitre 7: Autres questions d'intérêt

Sont regroupées dans ce chapitre des questions liées aux violences qui ont été abordées par les organisations contributrices au rapport alternatif. Ces questions nécessitent une attention particulière, mais pour des raisons méthodologiques (ces questions n'apparaissent pas de façon explicite dans la Convention et font parfois débat au sein des associations contributrices), il a été décidé de les regrouper dans un chapitre spécifique.

7. 1. La question des Family Justice Centers

Contexte

Le gouvernement fédéral a apporté son soutien à plusieurs nouveaux projets d'approche en chaîne dans les cas complexes de violence intrafamiliale. Ces centres, dénommés *Family Justice Centers* (FJC) sont actuellement au nombre de trois en Belgique, tous en Flandre, et sept autres villes envisagent d'en créer. Il s'agit d'un modèle à guichet unique destiné aux victimes et auteurs des violences conjugales.

Les trois FJC en fonction en Belgique se trouvent à Anvers, Malines et Hasselt. Un autre est en développement à Turnhout. Les autres régions flamandes développent, à l'initiative du Ministre flamand des Affaires sociales, une approche de résolution en chaîne des situations à risque élevé et à multi-problèmes de la violence intrafamiliale. Cette méthode est également appliquée au sein des FJC flamands, mais uniquement pour les situations présentant un risque urgent élevé.

Dans les autres régions flamandes (Brabant flamand, Flandre orientale et occidentale), la résolution en chaîne est actuellement en cours d'initialisation. Ce sont des partenariats de démarrage, axés sur les dossiers lourds et dangereux dans lesquels la Police et la Justice sont également impliquées. Le choix de continuer à évoluer vers un FJC, où les partenaires sont réunis dans un seul site, incombe aux partenaires régionaux. Ceci n'est pas imposé par la Flandre, ni subventionné.

Pour les associations flamandes, ce modèle présente plusieurs avantages et elles le jugent globalement positif. C'est une méthode d'approche des situations de violence intrafamiliale à haut risque et à problèmes multiples. La Flandre a commencé la mise en place des Family Justice Centers (FJC) pour les familles qui sont confrontées à la violence intrafamiliale et qui y reçoivent un soutien pour faire valoir leurs droits dans le domaine de la sécurité, du bien-être et de la santé. Dans un FJC, on s'occupe de toutes les situations de violence intrafamiliale, y inclus la violence entre les partenaires et la violence envers les enfants.

Cela donne de meilleurs résultats car cela permet une vue d'ensemble sur l'affaire, favorise la confiance entre les services et crée un secret professionnel partagé. Cela peut aussi éviter aux victimes de devoir exposer leur situation de nombreuses fois. L'expérience en Flandre montre que l'approche en chaîne, hors FJC, selon laquelle les services ne se réunissent que pour des réunions de cas (hebdomadaires), fonctionne plus difficilement.

Ce modèle est encouragé par les acteurs/trices de terrain en Flandre mais les associations francophones expriment leurs inquiétudes quant à son développement, tel qu'il leur est présenté. Si le centre initial créé à Anvers est salué par les acteurs/trices de terrain qui y collaborent, il s'avère néanmoins que celui-ci fait figure d'exception, dans sa philosophie et dans son fonctionnement.

Critiques

Les points de vigilance soulevés par les associations francophones sont les suivants :

En ce qui concerne en premier lieu la conception des FJC, les associations dénoncent l'absence de concertation. Plusieurs projets de FJC semblent en effet être menés par les pouvoirs publics, sans faire appel aux associations spécialisées, voire en évitant de les informer sur ces projets.

Or, la conception commune du projet, du protocole et de la charte de fonctionnement est une condition sine qua non de la création d'un tel centre, sans quoi une réelle collaboration et implication des différents acteurs/trices nécessaires serait illusoire. Un projet mené unilatéralement aboutirait inévitablement à un simple surcroît de travail pour les associations déjà débordées et à une motivation déficitaire du personnel, utilisé sans être impliqué, néfaste pour les bénéficiaires.

Certaines organisations contribuant au présent rapport témoignent également du refus d'inclure une grille de lecture de genre dans les pratiques professionnelles des personnels des FJC. Le modèle d'évaluation de la dangerosité diffusé depuis plus de dix ans via les plateformes d'arrondissement judiciaire et encouragé par les différents ministres chargés de l'Égalité des chances en Wallonie repose sur le processus de domination conjugale, qui constitue une approche genrée des violences conjugales et intrafamiliales. Or, ce concept ne semble pas vouloir être intégré comme base de lecture commune dans les FJC.

Les associations s'interrogent par ailleurs sur le fonctionnement des FJC. Aucune information n'a été communiquée sur les personnes qui décideront des méthodes à utiliser, des services qui seront inclus ou non et/ou de la collaboration avec d'autres services déjà existants.

Malgré les questions posées par les associations, aucune information ne filtre non plus sur le financement de tels centres. La question de la pérennité des financements et de la mise à disposition suffisante de moyens en personnel et fonds nécessaires sans faire peser tout le poids du travail supplémentaire sur les intervenant.e.s actuel.e.s se pose donc.

Les Family Justice Centers et leur mise en place ne doivent pas venir appauvrir les budgets des services et associations de lutte contre les violences envers les femmes. Ce rapport alternatif pointe déjà un sous-financement de ce secteur que de nouveaux projets, tout aussi prometteurs qu'ils soient, ne doivent pas amoindrir.

Enfin, peu d'informations sur le futur personnel des FJC sont transmises. Les associations s'interrogent dès lors sur l'origine professionnelle et la formation des personnes qui y

travailleront.

Une évaluation des FJC existants devra être réalisée par des victimes de chacune des violences prises en charge dans ces structures avant d'envisager leur mise en place en Wallonie.

Recommandations

Guidées par les prescrits de la convention d'Istanbul, les associations francophones ont formalisé leurs exigences concernant la mise en place de ces structures :

➤ **Impliquer les associations**

- Le FJC doit se baser sur une concertation obligatoire avec les associations et partenaires (acteurs de terrain).
- Le protocole ou la charte qui définit et oriente les pratiques du FJC doit être écrit en réelle concertation avec les associations et l'ensemble du personnel du FJC (détaché ou non).
- Le secteur judiciaire (et exécutif d'ailleurs) n'est qu'un partenaire parmi d'autres. Son pouvoir de décision et d'action ne peut dépasser celui des autres partenaires impliqués.

➤ **Violence comme rapport de domination**

- Adopter obligatoirement une lecture des violences en termes de rapports de pouvoir et former obligatoirement tous les membres du personnel au Processus de Domination Conjugale donné par les Pôles de Ressources

➤ **Pérennisation des financements**

- Les projets de Family Justice Centers doivent être pensés de sorte à ne retirer aucun moyen aux associations de terrain. Ils devront en conséquence être adaptés aux besoins de la structure et ceci en termes de :
 - Personnel : le personnel doit être recruté et ne peut être pris sur les équipes préexistantes des services et associations spécialisées. Il devra aussi être formé. Les fonds nécessaires doivent être fournis par les pouvoirs organisateurs.
 - Infrastructure : les locaux doivent être suffisants et pensés intelligemment. Auteur et victime ne doivent pas se croiser dans l'infrastructure. Ils doivent également être garantis durant toute la durée d'existence du FJC, sauf circonstances exceptionnelles.
 - Budget : les frais structurels et de fonctionnement doivent être suffisants et garantis, les travailleur/euses du FJC doivent être eux/elles-mêmes sécurisé.e.s en termes d'emploi pour pouvoir travailler à sécuriser autrui.

7.2. Prostitution et violences sexuelles

Contexte

Pour plusieurs associations contributrices au présent rapport, la prostitution doit être considérée comme une violence sexuelle. C'est d'ailleurs ainsi qu'elle est considérée tant dans le Plan intra-francophone de lutte contre les violences sexistes et intrafamiliales 2015-2019, que dans le Plan d'Action National de lutte contre toutes les formes de violence basée sur le genre 2015-2019. Si la prostitution n'est pas explicitement mentionnée par la Convention d'Istanbul, sa réalité correspond cependant à la définition donnée par la Convention des violences sexuelles et justifie donc la décision de la Belgique de considérer la prostitution comme une violence sexuelle.

En effet, la loi belge (article 380 du Code pénal) condamne : « 1- quiconque, pour satisfaire les passions d'autrui, aura embauché, entraîné, détourné ou retenu, en vue de la débauche ou de la prostitution, même de son consentement, une personne majeure ; 2- quiconque aura tenu une maison de débauche ou de prostitution ; 3- quiconque aura vendu, loué ou mis à disposition aux fins de la prostitution des chambres ou tout autre local dans le but de réaliser un profit anormal ; 4- quiconque aura, de quelque manière que ce soit, exploité la débauche ou la prostitution d'autrui. ». Le code pénal condamne donc le proxénétisme d'une façon générale, et prévoit des peines plus élevées, d'une part lorsque le proxénétisme se double d'un moyen de contrainte, et d'autre part lorsque des mineures de moins de 16 ans sont concernées.

De plus, selon l'esprit de la Convention onusienne de 1949 relative à la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, transposée dans le code pénal belge en 1965, les personnes en situation de prostitution ne doivent pas être pénalisées.

Critiques

Malgré cette législation, de trop nombreux établissements de prostitution, incompatibles avec l'article 380 du code pénal, sont parfaitement impunis en Belgique (hôtels de passe, vitrines, bordels, eros-centers, carrées, etc.). De plus, toutes les formes de proxénétisme ne sont pas criminalisées et la Police et la Justice ne donnent pas priorité à une politique dissuasive et répressive.

De façon générale, la lutte contre la prostitution reste invisible dans les actions et les politiques concrètes visant à mettre fin aux violences masculines. Aucun plan d'action intégré et complet n'a été présenté au niveau fédéral pour mettre en œuvre les mesures belges de protection des victimes de la prostitution, de pénalisation du proxénétisme et démontrer comment la lutte contre le système prostitutionnel vise à réaliser l'objectif d'égalité femmes/hommes.

La Belgique n'applique donc pas la Convention d'Istanbul en termes de politique intégrée, globale et effective pour mettre fin à la prostitution comme violence sexuelle. Elle

n'appréhende pas la violence prostitutionnelle dans un plan d'action concret et ne met donc pas en place des ressources pour répondre aux obligations inscrites dans le texte du Conseil de l'Europe. Ainsi, n'existe-t-il pas de parcours de sortie ni de programmes d'insertion socio-professionnelle pour les personnes en situation de prostitution ; aucune action de prévention envers les clients n'est développée ; il n'existe pas de collecte de données sur le proxénétisme.

Recommandations

- La prostitution et l'exploitation sexuelle des mineur.e.s doit être condamnée, y compris sur la base du principe d'extraterritorialité (article 10ter Code d'Instruction Criminelle) ;
- Toute forme de proxénétisme doit être criminalisée et doit être une priorité de la Police et la justice. Les sanctions doivent être appliquées et doivent être dissuasives ;
- Tout établissement de prostitution doit être fermé et interdit. Toute publicité de prostitution doit être interdite ;
- Les fournisseurs d'accès à Internet doivent informer promptement les autorités publiques compétentes de tout contenu violant la loi sur le proxénétisme et de rendre publics les moyens qu'elles consacrent à la lutte contre ces activités illicites ;
- Une circonstance aggravante doit être ajoutée dans le code pénal pour les violences, agressions sexuelles et viols commis à l'encontre d'une personne prostituée ;
- Le délit de racolage doit être abrogé ;
- Former la Police, la Justice, les professionnel.le.s de la santé et les travailleurs/euses sociaux/ales aux questions liées à la prostitution de manière à ce que les prostituées aient accès à la Justice et puissent porter plainte ;
- Le protocole de prise en charge des victimes de violences sexuelles à destination des professionnel.le.s de la santé et de la justice doit inclure la prostitution comme forme de violence sexuelle et permettre aux professionnel.le.s d'identifier des situations de proxénétisme et de traite des êtres humains.
- La formation continue doit être promue sur les questions de violences sexuelles et de la prostitution auprès des professionnel.le.s de la santé, du secteur psycho-social, maisons de justice, aide aux justiciables, etc.
- Les structures travaillant sur les questions de traite des êtres humains, des droits humains et des discriminations doivent être formées à la réalité de la prostitution ;
- Les associations de terrain agissant sur la prostitution en tant que violence et obstacle à l'égalité doivent être impliquées dans l'élaboration des programmes de formation ;
- Le protocole de prise en charge des victimes de violences sexuelles à destination des professionnel.le.s de la santé et de la justice doit inclure la prostitution comme forme de violence sexuelle et permettre aux professionnel.le.s d'identifier des situations de proxénétisme et de traite des êtres humains.

7.3. La nécessité d'offrir des avortements sûrs et légaux

Contexte

La résolution du Parlement européen du 12 septembre 2017 sur la proposition de décision du Conseil portant conclusion, par l'Union européenne, de la convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (COM(2016)0109 – 2016/0062(NLE)) affirme en son point 4 « que le refus d'accorder des services liés aux droits et à la santé sexuelle et génésique, y compris la **possibilité d'avortements sûrs et légaux**, constitue une forme de violence à l'encontre des femmes et des filles; insiste sur le fait que les femmes et les filles doivent avoir le contrôle de leur corps et de leur sexualité; invite tous les États membres à garantir une éducation sexuelle complète, un accès aisé des femmes à la planification familiale et l'ensemble des services de santé génésique et sexuelle, y compris les méthodes de contraception modernes et l'avortement sûr et légal ». Elle souligne en son point 5 « que la grossesse forcée est définie comme crime contre l'humanité à l'article 7 du statut de Rome de la Cour pénale internationale du 17 juillet 1998 et qu'elle est une forme de violence fondée sur le genre à l'égard des femmes, qui constitue une atteinte grave aux droits fondamentaux et à la dignité des femmes et des filles ».

Après des années de lobbying des mouvements de femmes et féministes, du mouvement laïc et d'autres organisations comme LUNA, GACEHPA et la plateforme Abortion Right¹²⁰, l'interruption volontaire de grossesse (IVG) est devenue un droit et plus un crime. Le 4 juillet 2018, deux propositions de loi pour la dépénalisation de l'avortement ont été déposées à la Commission Justice de la Chambre : une de l'opposition qui réunissait les avis des expert.e.s et travailleur/euses de terrain et une de la majorité réunie dans le gouvernement. Ainsi, le 4 octobre 2018, la proposition de la majorité a été adoptée. Depuis lors, l'IVG est sortie du Code Pénal et se trouve dans une nouvelle loi qui stipule que l'IVG est un droit et non plus un crime tant que certaines conditions sont respectées.

Critiques

Malheureusement, malgré cette nouvelle loi, les mêmes sanctions pénales pour les femmes, médecins et paramédicaux sont maintenues en cas de non-respect. Il est vrai que certaines conditions de la législation de 1990 sont un peu assouplies, mais le législateur montre qu'il n'a toujours pas confiance en les femmes et en leur capacité à faire le choix adéquat pour elles-mêmes:

¹²⁰ En raison de l'héritage historique (la structure sociale basée sur le pouvoir de l'homme, de la paternité et du mari), la sanction de l'avortement ne prend pas en compte la vie des femmes. Une grossesse non-désirée n'est ni un crime ni une erreur morale, mais le résultat de relations sexuelles entre un homme et une femme. En outre, les contraceptifs ne sont pas probants à 100%.

Les femmes en grossesse non désirée réfléchissent et prennent une décision en âme et conscience. Le problème n'est pas l'avortement mais la grossesse non-désirée. L'avortement est une solution pour les femmes, la dernière sur la ligne.

- Le délai de réflexion obligatoire de six jours est maintenu mais expire lorsque la santé de la femme est menacée, ce qui dans la pratique est extrêmement rare;
- Le délai de douze semaines pendant lequel une femme peut demander un avortement est maintenu mais peut être prolongé des six jours de réflexion. Avec ce délai, il y aura toujours chaque année quelques centaines de femmes 'hors délais' qui devront se rendre à l'étranger;
- La notion de situation de détresse disparaît de la législation;
- Les médecins qui refusent de pratiquer l'avortement sont obligé.e.s de référer la personne vers leurs collègues.

Les personnes qui empêchent une femme d'avorter peuvent être poursuivies.

Les travailleurs/euses médico-psycho-sociaux/ales dans le domaine de l'avortement sont encore dans l'obligation de proposer l'adoption. Quant à l'entretien psycho-social obligatoire, aucune alternative n'a été proposée.

En cas d'avortement tardif pour raisons médicales, le diagnostic d'anomalie congénitale doit être établi avec une certitude absolue de 100%. Dans la pratique, cela n'est souvent pas possible. Les comités d'éthique des hôpitaux restent responsables dans ce domaine. La loi « de l'exercice des professions de la santé » et la loi sur « les droits des patients » agissent comme une « lex generalis » pour tous les aspects qui ne sont pas réglementés dans la nouvelle loi sur l'avortement (par exemple, le droit du patient à consulter son dossier). Les mesures adoptées ne font pas référence à ces lois génériques sur la santé.

La nouvelle loi n'est donc pas une réelle avancée pour les femmes.

Recommandations

- Intégrer l'interruption volontaire de grossesse (IVG) dans une loi de santé publique ;
- Supprimer les sanctions pénales maintenues dans la loi du 15 octobre 2018 ;
- Supprimer le délai de réflexion de 6 jours ;
- Allonger le délai légal de l'IVG au-delà du délai de 12 semaines de conception (14 semaines d'aménorrhée) à un délai entre 18 et 20 semaines de conception.

7.4. Lutter contre les violences gynécologiques et obstétricales

Contexte

Plusieurs contributions au rapport alternatif sont relatives à des témoignages portant sur des traitements jugés inadéquats voire violents à l'égard des femmes enceintes perpétrés par le milieu médical. Il est donc nécessaire, à l'instar de la Plateforme pour une Naissance Respectée, de rappeler le droit des femmes à choisir les circonstances de leur accouchement dans l'intérêt des nouveau-nés, des mères et de leur partenaire.

Critiques

En Belgique, un enfant sur cinq naît par césarienne avec de grandes disparités entre les établissements. En Wallonie, plus de 30% des accouchements sont déclenchés. En Flandre, plus de 50% des femmes ont une épisiotomie. Ces chiffres sont au-dessus des normes et recommandations internationales.

Si le développement des connaissances du corps humain, l'évolution des technologies et l'accès aux services obstétricaux d'urgence pour tous ont permis de sauver des vies, nous savons aujourd'hui qu'une surmédicalisation des naissances s'accompagne d'effets secondaires parfois plus graves que les maux qu'elle est censée prévenir.

Le manque d'information, la gestion hospitalière et le peu de soutien aux possibilités d'accouchement moins médicalisés empêchent les femmes d'exercer leur libre choix, de faire valoir leurs droits et d'exercer leurs compétences pour la naissance de leur enfant.

Si la société civile et les médias relayent de plus en plus de témoignages sur ces thématiques, les autorités belges ne se sont pas encore emparées de la question alors que de très nombreuses voix s'élèvent pour dénoncer des pratiques qui ne sont pas centrées sur la patiente et sur son bien-être.

Les responsables politiques et le monde médical doivent veiller à une utilisation raisonnée des méthodes et des techniques qui, appliquées systématiquement ou abusivement, peuvent entraîner une cascade d'interventions, de complications et de dépenses de santé inutiles.

Recommandations

- Une information systématique et complète donnée aux femmes sur le déroulement physiologique de l'accouchement, ses professionnel.le.s, les lieux où accoucher;
- Une transparence sur les pratiques hospitalières et extra-hospitalières et des statistiques sur les différentes interventions pratiquées ;
- Une prévention des interventions médicales non justifiées et/ou sans le consentement éclairé de la patiente;
- Un renforcement des compétences et de la complémentarité des différent.e.s professionnel.le.s de la naissance.

Conclusions

Le travail de la coalition nationale ne s'arrête pas avec la remise au GREVIO du rapport alternatif. En effet, une visite de terrain du GREVIO est prévue en septembre 2019 à laquelle nous souhaitons être associées afin de discuter du contenu de ce rapport et de nos recommandations.

Le rapport final du GREVIO devrait être prêt courant 2020 et nous devons veiller à ce que les différents parlements s'impliquent de manière à assurer une mise en œuvre effective de la Convention.

Nous espérons que le présent rapport sera pris en compte lors de la rédaction du prochain Plan d'Action National de lutte contre la violence basée sur le genre. Nous demandons à ce que les acteurs/trices de terrain soient pleinement impliqués en tant que partenaires dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des futures politiques et mesures de lutte contre les violences faites aux femmes.