



6 mm de tranche pour 101 pages



GREVIO

Rapport d'évaluation de référence Belgique

” le Groupe d'experts
sur la lutte contre
la violence à l'égard
des femmes et
la violence domestique
(GREVIO)



Convention d'Istanbul

Rapport d'évaluation (de référence) du GREVIO
sur les mesures d'ordre législatif et autres
donnant effet aux dispositions
de la Convention du Conseil de l'Europe
sur la prévention et la lutte
contre la violence à l'égard des femmes
et la violence domestique (Convention d'Istanbul)

Belgique

Groupe d'experts
sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes
et la violence domestique (GREVIO)

GREVIO/Inf(2020)14

Adopté par GREVIO le 26 juin 2020

Publié le 21 septembre 2020

Secrétariat du mécanisme de suivi 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
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

Table des matières

Avant-propos	5
Résumé	7
Introduction	10
I. Buts, définitions, égalité et non-discrimination, obligations générales	12
D. Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination (article 4).....	15
1. Égalité entre les femmes et les hommes.....	15
2. Discriminations multiples.....	16
E. Obligations de l'État et diligence voulue (article 5).....	17
F. Politiques sensibles au genre (article 6).....	18
II. Politiques intégrées et collecte de données	19
A. Politiques globales et coordonnées (article 7).....	19
B. Ressources financières (article 8).....	21
C. Organisations non gouvernementales et société civile (article 9).....	22
D. Organe de coordination (article 10).....	23
E. Collecte des données et recherche (article 11).....	24
1. Collecte de données administratives.....	24
2. Enquêtes fondées sur la population.....	27
3. Recherche.....	28
III. Prévention	30
A. Sensibilisation (article 13).....	30
B. Éducation (article 14).....	32
C. Formation des professionnels (article 15).....	33
D. Programmes préventifs d'intervention et de traitement (article 16).....	37
1. Programmes pour les auteurs de violence domestique.....	37
2. Programmes pour les auteurs d'infractions à caractère sexuel.....	37
E. Participation du secteur privé et des médias (article 17).....	38
IV. Protection et soutien	41
A. Obligations générales (article 18).....	41
B. Information (article 19).....	42
C. Services de soutien généraux (article 20).....	43
1. Aide sociale et financière.....	43
2. Santé.....	44
3. Logement.....	44
D. Services de soutien spécialisés et refuges (articles 22 et 23).....	45
V. Droit matériel	50
A. Droit civil.....	50
1. Recours civils contre l'État – Principe de la diligence voulue (article 29).....	50
2. Indemnisation (article 30).....	50
3. Droits de garde et de visite (article 31).....	51
B. Droit pénal.....	54
1. Violence psychologique (article 33).....	54
2. Violence sexuelle, y compris le viol (article 36).....	55
3. Mariages forcés (article 37).....	56
4. Avortement et stérilisation forcés (article 39).....	56
5. Sanctions et mesures (article 45).....	57
6. Circonstances aggravantes (article 46).....	57
7. Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires (article 48).....	58

VI. Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection.....	60
A. Réponse immédiate, prévention et protection (article 50).....	60
1. Signalement aux services répressifs et enquêtes de ces services	61
2. Le rôle des services de poursuite et les taux de condamnation.....	63
B. Évaluation et gestion des risques (article 51)	65
C. Ordonnances d'urgence d'interdiction et ordonnances de protection (articles 52 et 53) ..	66
D. Aide juridique (article 57).....	68
VII. Migration et asile	69
A. Statut de résident (article 59)	69
B. Demandes d'asile fondées sur le genre (article 60).....	71
1. Accueil et hébergement.....	71
2. Le genre en tant que motif d'asile	72
Observations finales	75
Annexe I Liste des propositions et suggestions du GREVIO.....	77
Annexe II Liste des autorités nationales, des autres institutions publiques, des organisations non gouvernementales et des organisations de la société civile avec lesquelles le GREVIO a eu des échanges.....	89

Avant-propos

Le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) est un organe indépendant de suivi dans le domaine des droits humains, chargé d'assurer le suivi 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 (STCE n° 210) (ci-après la « Convention d'Istanbul » ou la « convention ») par les Parties à la convention. Il se compose de 15 experts indépendants et impartiaux nommés sur la base de leur expertise reconnue dans les domaines des droits humains, de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la violence à l'égard des femmes et/ou de l'assistance et de la protection des victimes.

Les activités statutaires du GREVIO comprennent le suivi pays par pays de la Convention d'Istanbul (procédure d'évaluation), l'ouverture d'enquêtes sur des circonstances spécifiques au sein d'une Partie à la convention (procédure d'enquête) et l'adoption de recommandations générales sur les thèmes et les concepts de la convention.

Ce rapport est le fruit de la première procédure d'évaluation (de référence) concernant la Belgique. Il couvre la Convention d'Istanbul dans son intégralité¹ et évalue ainsi le niveau de conformité de la législation et de la pratique belges dans les différents domaines couverts par la convention. Compte tenu du champ d'application de la convention, défini à l'article 2, paragraphe 1, de celle-ci, l'évaluation de référence porte sur les mesures prises contre « toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, qui affecte les femmes de manière disproportionnée ». En conséquence, le terme « victime » utilisé tout au long de ce rapport doit être compris comme désignant une victime femme ou fille.

Sur la base de cette évaluation, le GREVIO propose des mesures dans l'objectif de renforcer la mise en œuvre de la convention. Dans la formulation de ces propositions, le GREVIO emploie différents verbes pour exprimer divers niveaux d'urgence de l'action, étant entendu que tous les niveaux sont importants. Ce sont, par ordre de priorité décroissant, les verbes ou expression « exhorter », « encourager vivement », « encourager » et « inviter ». Le GREVIO emploie le verbe « exhorter » lorsqu'il considère qu'une action immédiate est requise pour mettre la législation ou les politiques de la Partie en conformité avec la Convention d'Istanbul, ou pour assurer sa mise en œuvre. L'expression « encourager vivement » est employée lorsque le GREVIO a constaté des lacunes qui doivent être comblées dans un avenir proche pour garantir la mise en œuvre complète de la convention. Le troisième niveau d'urgence est indiqué par l'emploi du verbe « encourager ». Il s'applique à des insuffisances nécessitant des mesures qui pourraient éventuellement être prises à un stade ultérieur. Enfin, le verbe « inviter » s'applique soit à des lacunes mineures dans la mise en œuvre, qu'il est demandé à la Partie d'envisager de combler, soit à des propositions visant à offrir une orientation dans le processus de mise en œuvre.

La première procédure d'évaluation (de référence) se compose de plusieurs étapes, chacune permettant au GREVIO d'obtenir des informations essentielles sur lesquelles fonder son rapport. Elle se déroule sous la forme d'un processus de dialogue confidentiel visant à formuler des propositions et des suggestions d'amélioration élaborées dans le contexte national de la Partie concernée et spécifiquement destinées à ce pays. Ces étapes sont les suivantes :

- la présentation, par la Partie, d'un rapport établi sur la base du questionnaire de référence du GREVIO (le rapport étatique) ;
- une visite d'évaluation dans la Partie concernée, permettant de rencontrer des représentants des pouvoirs publics et d'organisations non gouvernementales œuvrant dans ce domaine ;

1. À l'exception du chapitre VIII de la convention, que le GREVIO considère comme moins pertinent pour évaluer la situation nationale dans chaque Partie contractante.

-
- les commentaires de la Partie sur le projet de rapport du GREVIO ;
 - la publication du rapport du GREVIO après son adoption, accompagné des éventuels commentaires de la Partie concernée.

En outre, le GREVIO recueille des informations complémentaires auprès de diverses autres sources, notamment des organisations non gouvernementales (ONG), d'autres membres de la société civile, des institutions nationales des droits humains, des organes du Conseil de l'Europe (Assemblée parlementaire, Commissaire aux droits de l'homme et autres organes pertinents), ainsi que d'autres organes conventionnels internationaux. Dans le cadre de l'évaluation de la Belgique, le GREVIO a reçu un rapport alternatif élaboré conjointement par des associations spécialisées (coalition « Ensemble contre les violences ») travaillant dans divers domaines en lien avec la problématique des violences faites aux femmes (ci-après le « rapport alternatif »), un rapport du CAW de Bruxelles, un rapport du GAMS INTACT End FGM EU ainsi que des contributions écrites de Médecins sans frontières et du Belgium Disability Forum.

Le rapport étatique et les contributions écrites soumises par la société civile ont été rendus publics et peuvent être consultés sur le site web officiel de la Convention d'Istanbul.

L'analyse, les suggestions et les propositions contenues dans ce premier rapport d'évaluation de référence ont été rédigées sous la responsabilité exclusive du GREVIO. Le rapport constitue un état des lieux de la situation des violences faites aux femmes au 31 mai 2020. Les faits nouveaux survenus depuis cette date ne sont ni couverts par l'analyse ni pris en compte dans les conclusions et les propositions qui y figurent.

Conformément à la convention (article 70, paragraphe 2), les rapports du GREVIO sont transmis aux parlements nationaux par les autorités nationales. Le GREVIO demande aux autorités nationales de faire traduire le présent rapport dans leur(s) langue(s) nationale(s) officielle(s) et de veiller à ce qu'il soit largement diffusé, non seulement auprès des institutions publiques pertinentes de tous niveaux (national, régional et local), en particulier le gouvernement, les ministères et le système judiciaire, mais aussi auprès des ONG et des autres organisations de la société civile qui œuvrent dans le domaine de la lutte contre la violence à l'égard des femmes.

Résumé

Ce rapport présente une évaluation des mesures de mise en œuvre adoptées par les autorités belges concernant tous les aspects de la Convention d'Istanbul.

Cette évaluation a été réalisée par le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) du Conseil de l'Europe, un organe indépendant de suivi dans le domaine des droits humains, chargé de veiller à la mise en œuvre de la convention. Les conclusions du GREVIO reposent sur les informations obtenues au cours des différentes étapes de la première procédure d'évaluation (de référence) décrite à l'article 68 de la convention. Parmi les sources d'information figurent les rapports écrits (un rapport étatique présenté par les autorités belges et des informations supplémentaires soumises par des ONG) et une visite d'évaluation de cinq jours en Belgique. Une liste des instances et des entités avec lesquelles le GREVIO a eu des échanges figure à l'annexe II.

En Belgique, les pouvoirs publics au niveau fédéral comme au niveau des entités fédérées ont depuis plusieurs décennies régulièrement affirmé leur volonté de garantir l'égalité des femmes et des hommes et d'assurer la sécurité des femmes en luttant contre les violences faites à l'intégrité physique, sexuelle et psychologique des personnes. Depuis l'adoption du premier plan d'action national en 2001, des progrès importants ont été accomplis en unissant les autorités fédérales, communautaires et régionales autour d'un tel plan en 2006 et en étendant le périmètre du plan au-delà des seules violences au sein du couple en 2008, pour y inclure d'autres formes de violences faites aux filles et femmes tels que les violences sexuelles, les mariages forcés, les crimes commis au nom du prétendu honneur et les mutilations sexuelles féminines. La volonté politique d'agir transparaît également des décisions politiques importantes qui encadrent les interventions des services judiciaires et répressifs, s'agissant des circulaires communes du ministère de la Justice et du Collège des procureurs généraux relatives à la politique criminelle en matière de violence dans le couple et à la politique de recherche et de poursuites en matière de violences liées à l'honneur, mutilations génitales féminines et mariages et cohabitations légales forcés.

Malgré l'existence de définitions communes basées sur la reconnaissance du caractère genré des violences faites aux femmes, ce rapport constate une relative invisibilisation au sein des politiques en Belgique des violences fondées sur le genre contre les femmes. La neutralité du point de vue du genre dans les intitulés de lois, circulaires ou plans d'action se prolonge, voire est aggravée par une tendance à mettre sur le même plan symétrique les femmes et les hommes parmi les personnes victimes et autrices des violences couvertes par la Convention d'Istanbul. Les politiques neutres du point de vue du genre comportent le risque que les interventions des professionnels et des professionnelles ne tiennent pas compte de la dimension de genre, ce qui peut conduire à des lacunes dans la protection et le soutien des femmes et contribuer à leur victimisation secondaire. En outre, ce rapport note que les politiques en matière de violences à l'encontre des femmes peinent à intégrer de manière transverse la question des discriminations multiples et à appréhender l'intégralité des publics touchés par les violences, bien qu'il existe des actions visant des groupes cibles spécifiques telles que les personnes en situation de handicap et les femmes migrantes et demandeuses d'asile.

Afin d'assurer le caractère global et coordonné des politiques, plusieurs mécanismes de coordination ont été mis en place par les autorités belges tant au niveau fédéral qu'au niveau régional. Ce rapport observe que le choix de séparer la coordination administrative (au sein du Groupe interdépartemental de coordination), politique (par un comité de pilotage interministériel) et avec la société civile (au sein d'un groupe d'experts et d'expertes) conduit à une fragmentation de la coordination et nuit à la cohérence des politiques et des approches. Il relève dans le même temps des divergences dans la coordination des politiques entre les gouvernements des entités fédérées. Le rapport souligne donc la nécessité d'établir un espace de coordination et de dialogue central et transversal qui soit durable et commun à l'ensemble des parties prenantes, ainsi que de renforcer la coordination à tous les niveaux du pouvoir. Quant à l'organe national de coordination (l'Institut pour

l'égalité des femmes et des hommes), le rapport note qu'il est nécessaire d'en renforcer l'autorité et les moyens nécessaires pour exercer ses missions et soutenir une dynamique transversale à tous les niveaux du pouvoir, tout en veillant à assurer un suivi et une évaluation efficaces des politiques par un organisme indépendant multidisciplinaire. En dépit des avancées observées dans la collecte des données administratives ventilées par sexe, les données existantes en matière de violences restent insuffisantes tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif, manquent d'harmonisation entre les différentes entités productrices – en particulier entre les services répressifs et la justice, et ne font pas l'objet d'une diffusion accessible et récurrente au niveau fédéral.

Des inquiétudes sont en outre exprimées dans le rapport concernant la difficile lisibilité des moyens financiers consacrés aux politiques contre les violences faites aux femmes et la tendance à la baisse et/ou l'insuffisance des moyens dédiés, y compris en ce qui concerne les mécanismes de coordination. Si le rapport salue la volonté des pouvoirs publics de soutenir et de travailler en synergie avec les associations spécialisées dans la prévention des violences faites aux femmes, il note des divergences dans le soutien accordé à celles-ci au travers du pays, avec une tendance des autorités en Flandre à s'appuyer sur un secteur associatif plus généraliste structuré autour du domaine du bien-être, de la santé publique et de la famille. Le rapport attire enfin l'attention des autorités sur l'insécurité financière à laquelle font face ces associations, faute de financements structurels suffisamment développés et adaptés aux besoins.

Dans le domaine des services spécialisés de soutien aux victimes, des efforts conséquents ont été déployés en Belgique pour favoriser la spécialisation des structures à même d'accueillir et d'héberger les femmes victimes de violence de genre. Cependant, les refuges et les maisons d'accueil en Wallonie ne sont pas en nombre suffisant et ne couvrent pas la totalité du territoire, surtout dans les zones rurales. Quant à la Flandre, les refuges n'auraient connu aucun élargissement de leur capacité ces dernières années, en raison notamment de politiques donnant priorité à l'approche ambulatoire par rapport à l'accueil spécialisé. Des problèmes d'accessibilité se posent en outre pour certains groupes de femmes, telles que les mères avec garçons de plus de 12 ans et les femmes âgées, ainsi que pour des femmes particulièrement vulnérabilisées, telles que les femmes souhaitant sortir de la prostitution, les femmes en situation de handicap ou les femmes migrantes et demandeuses d'asile. Un aspect particulièrement problématique de l'accès à l'hébergement dans les refuges est son caractère payant, ce qui méconnaît l'exigence selon laquelle cet accueil devrait se faire à titre gratuit.

En ce qui concerne la question des enfants victimes de violences et exposés aux violences, une attention insuffisante aux violences faites aux femmes est constatée tant au niveau des tribunaux appelés à se prononcer sur l'exercice du droit de garde et de visite des agresseurs, qu'au niveau des services généralistes et/ou spécialisés pouvant adopter des mesures impactant l'exercice de l'autorité parentale en dehors de toute intervention judiciaire. Le rapport trouve que cela est le résultat de pratiques qui supposent erronément que les enfants cesseraient d'être en situation de danger à la suite d'une séparation de leurs parents et qui tendent à assimiler les violences à des conflits en recourant à la médiation sans les précautions d'usage. Pour pallier ces insuffisances, le rapport préconise l'adoption en urgence de plusieurs mesures, parmi lesquelles figurent l'élaboration de lignes directrices et/ou la révision des pratiques et référentiels pour que les services intervenant en aide aux enfants fondent leur intervention sur la reconnaissance des risques et des conséquences dommageables auxquels sont exposés les enfants témoins, ainsi qu'une utilisation appropriée des dispositions légales qui permettent – y inclus dans l'urgence et à titre provisoire - de réduire, de lever et/ou de soumettre à des garanties les droits de garde et de visite des agresseurs chaque fois qu'une situation de violence est constatée.

Si le GREVIO se félicite de la ratification de la Convention d'Istanbul par la Belgique, il a cependant recensé un certain nombre de domaines prioritaires dans lesquels les autorités belges devraient prendre des mesures complémentaires pour se conformer pleinement aux dispositions de la convention. Outre les considérations ci-dessus, il serait ainsi nécessaire notamment :

- de renforcer les procédures d'évaluation et de gestion des risques, notamment en y intégrant une perspective de genre ;
- de développer une stratégie claire et partagée pour créer les conditions idoines à assurer une formation initiale et continue obligatoire intégrant une approche de genre, à l'intention des professionnels et professionnelles pertinents ayant affaire aux victimes et/ou aux auteurs de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention ;
- d'assurer que les programmes de prise en charge et de suivi socio-judiciaire des auteurs de violence domestique et de violences sexuelles intègrent une approche uniforme fondée sur le genre et la déconstruction des stéréotypes, et de déterminer avec plus de précisions dans quelles conditions il est pertinent d'encourager le recours aux mesures/peines alternatives pour les auteurs de violences domestiques;
- de prendre des mesures adéquates pour encourager davantage la coopération interinstitutionnelle et s'assurer que les différentes formes de coopération en œuvre soient solidement ancrées à une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique et se concentrent sur les droits humains, la sécurité et le respect de la volonté des victimes ;
- d'assurer, en coopération avec les ONG spécialisées de défense des droits des femmes, une offre d'écoute, d'information et d'orientation visant spécifiquement les violences faites aux femmes, laquelle réponde aux exigences de l'article 24 de la Convention d'Istanbul ;
- de doter les services répressifs et judiciaires des ressources, connaissances et moyens nécessaires pour répondre rapidement et de manière adéquate à toutes les formes de violence visées par la convention, dans le but de faire émerger la part des violences non signalées et d'assurer des enquêtes et des procédures pénales effectives, tout en veillant à préserver le caractère dissuasif des sanctions ;
- de prendre toute mesure nécessaire pour garantir que le recours à la médiation pénale dans les cas de violences faites aux femmes repose sur le plein respect des droits, des besoins et de la sécurité des victimes ;
- d'entreprendre une révision en profondeur des lois et politiques en matière d'immigration afin de les aligner aux obligations au titre de l'article 59 de la Convention d'Istanbul ;
- de prendre des mesures aptes à répondre au problème de la pénurie de places dans les centres d'accueil afin de donner pleinement effet aux lois visant à identifier et à soutenir les femmes demandeuses d'asile en situation de vulnérabilité en raison de violences et à produire et mettre en œuvre des lignes directrices, des protocoles et des formations centralisés et sensibles à la dimension de genre pour tous les centres d'accueil.

En outre, le GREVIO a identifié plusieurs autres domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires pour assurer une pleine conformité avec les obligations de la convention. Il s'agirait, entre autres, de renforcer l'accès des victimes à une information adéquate sur les services de soutien et les mesures légales disponibles ; d'améliorer les services de soutien généraux pour les victimes, s'agissant en particulier de l'aide financière, des soins de santé et des logements sociaux ; d'accroître le recours aux ordonnances d'urgence d'interdiction et de protection, et d'implanter des centres d'aide d'urgence aux victimes de violence sexuelle dans tout le pays.

Introduction

La Belgique a signé la Convention d'Istanbul le 11 septembre 2012 et l'a ratifiée le 14 mars 2016. La convention est entrée en vigueur à l'égard de la Belgique le 1^{er} juillet 2016.

La Convention d'Istanbul est le traité international le plus ambitieux pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. L'ensemble complet de ses dispositions englobe des mesures préventives et protectrices de grande envergure, ainsi qu'un certain nombre d'obligations visant à garantir une réponse de la justice pénale qui soit adaptée à des violations des droits de l'homme aussi graves. Il s'agit d'un texte pionnier qui appelle à s'attaquer aux causes profondes de la violence à l'égard des femmes (telles que les stéréotypes sexistes, les traditions nuisibles aux femmes et les manifestations générales d'inégalité entre les femmes et les hommes).

La convention institue un mécanisme de suivi pour évaluer le niveau de mise en œuvre par ses Parties. Ce mécanisme de suivi comporte deux piliers : le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), un organe d'experts indépendants, et le Comité des Parties, organe politique composé de représentants officiels des Parties à la convention.

Conformément à l'article 68 de la convention, le GREVIO a lancé l'évaluation de référence à l'égard de la Belgique par l'envoi d'un courrier et de son questionnaire le 18 septembre 2018. L'ordre de transmission des rapports au GREVIO repose sur un ensemble de critères incluant notamment l'appartenance à des groupements régionaux et l'ordre de ratification. Les autorités belges ont remis leur rapport étatique le 15 février 2019. À la suite de l'examen préliminaire du rapport étatique belge et des informations supplémentaires fournies par un ensemble d'ONG, le GREVIO a effectué une visite d'évaluation en Belgique qui s'est déroulée du 7 au 11 octobre 2019. La délégation était composée de :

- Françoise Brié, membre du GREVIO ;
- Sabine Krauter-Stockton, membre du GREVIO ;
- Maria Moodie, experte ;
- Christina Olsen, administratrice au secrétariat du mécanisme de suivi de la Convention d'Istanbul ;
- Francesca Montagna, administratrice au secrétariat du mécanisme de suivi de la Convention d'Istanbul.

La délégation a également bénéficié de l'expertise de Romain Sabathier. Au cours de la visite d'évaluation, la délégation a été accueillie par des personnalités publiques de haut niveau, notamment la ministre de l'Emploi, de l'Économie et des Consommateurs, chargée de la lutte contre la pauvreté, de l'égalité des chances et des personnes handicapées, Nathalie Muylle. En outre, la délégation a rencontré un large éventail de représentants gouvernementaux et non gouvernementaux travaillant dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes, notamment des professionnels et professionnelles du droit, de la santé, de l'éducation et de la culture, des travailleurs sociaux ainsi que des représentants d'organisations non gouvernementales. Une liste des autorités nationales, des ONG et des autres entités rencontrées est présentée dans l'annexe II de ce rapport. Le GREVIO témoigne à ces différentes instances de sa reconnaissance pour les informations précieuses qu'il a reçues de chacune d'elles.

La visite d'évaluation a été préparée en étroite coopération avec Nicolas Belkacemi, Collaborateur au sein de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, en sa qualité de personne de contact pour l'évaluation menée par le GREVIO. Le GREVIO tient à exprimer sa gratitude pour la coopération et le soutien fournis tout au long de la procédure d'évaluation, et pour l'approche constructive adoptée par les autorités belges.

Dans le cadre de cette première évaluation de référence, le GREVIO a examiné les mesures de mise en œuvre prises par les autorités belges concernant tous les aspects de la convention, et a analysé les données des années 2017 et 2018. Par souci de brièveté, ce rapport donne la priorité à certaines dispositions plutôt qu'à d'autres. S'il traite de tous les chapitres de la convention (à l'exception du chapitre VIII), il ne présente pas d'évaluation ni de conclusion détaillée pour chacune des dispositions de ces chapitres.

I. Buts, définitions, égalité et non-discrimination, obligations générales

A. Principes généraux de la convention

1. Le chapitre I de la Convention d'Istanbul établit les principes généraux qui s'appliquent à l'ensemble des articles de fond regroupés aux chapitres II à VII. Ces principes énoncent notamment qu'il est un droit fondamental de chacun, en particulier des femmes, de vivre à l'abri de la violence, aussi bien dans la sphère publique que dans la sphère privée, et que la mise en œuvre des dispositions de la convention doit être assurée sans discrimination aucune ; ils rappellent aussi la nécessité de garder à l'esprit la possibilité, et les effets, des multiples formes de discrimination. En outre, ils précisent que la mise en œuvre de la convention et l'évaluation de son impact doivent comprendre une perspective de genre.

B. Champ d'application de la convention (article 2)

2. La portée de la première évaluation de référence du GREVIO est définie à la lumière du champ d'application de la Convention d'Istanbul, tel qu'énoncé à l'article 2, paragraphe 1. Entrent donc en ligne de compte toutes les formes de violence à l'égard des femmes, notamment la violence domestique, qui affecte les femmes de manière disproportionnée. L'expression « violence à l'égard des femmes », qui est utilisée dans le cadre de l'évaluation, désigne, conformément à la définition posée à l'article 3, alinéa a, « tous les actes de violence fondés sur le genre qui entraînent, ou sont susceptibles d'entraîner pour les femmes, des dommages ou souffrances de nature physique, sexuelle, psychologique ou économique, y compris la menace de se livrer à de tels actes, la contrainte ou la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou privée », alors que l'expression « violence domestique » doit s'entendre comme faisant référence à « tous les actes de violence physique, sexuelle, psychologique ou économique qui surviennent au sein de la famille ou du foyer ou entre des anciens ou actuels conjoints ou partenaires, indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction partage ou a partagé le même domicile que la victime », selon les termes de l'article 3, alinéa b. Le chapitre V de la convention vient ensuite préciser les formes de violence à l'égard des femmes qui doivent être érigées en infractions pénales (ou éventuellement sanctionnées de quelque autre manière que ce soit). Il s'agit de la violence psychologique, du harcèlement, de la violence physique, de la violence sexuelle, y compris le viol, des mariages forcés, des mutilations génitales féminines, de l'avortement et de la stérilisation forcés, et du harcèlement sexuel.

3. La Belgique et sa capitale Bruxelles sont au carrefour des mouvements sociaux et des idées qui circulent en Europe et dans le monde, et s'en trouvent ainsi influencées. Plusieurs femmes activistes féministes du monde entier participent du 4 au 8 mars 1976 au Tribunal des crimes commis contre les femmes². En 1977, à Bruxelles, est ouvert le premier refuge collectif pour « femmes battues » (terminologie alors employée à l'époque), rapidement transformé en association sans but lucratif (ASBL). Au cours des années 1980 débutera l'institutionnalisation du secteur relatif aux violences contre les femmes au moyen de subsides accordées aux associations par les pouvoirs publics, principalement pour protéger les femmes victimes de violences entre partenaires et pour sensibiliser la société à ce phénomène. Très tôt, en Belgique, est prise en compte la question des hommes auteurs de violences avec l'ouverture au début des années 1990 d'une permanence destinée à leur suivi sociojudiciaire. En 1995 se tiendra à Pékin la quatrième conférence mondiale sur les femmes et, la même année, le CPVCF (Centre de prévention des violences conjugales et familiales) dénonce en Belgique dans la presse et auprès des pouvoirs publics l'assassinat d'une femme auparavant hébergée, Paule, par son ex-conjoint. Plusieurs plaintes avaient été déposées contre

² www.cpvcf.org/historique-du-centre/

l'ex-conjoint par Paule ainsi que par d'autres femmes. Les plaintes avaient été classées sans suite³. Cet événement déclencheur sera suivi par l'adoption de la loi du 24 novembre 1997 visant à combattre la violence au sein du couple, dite loi Lizin.

4. En 2001, la Belgique structure sa politique en ce domaine en se dotant d'un premier plan d'action national 2001-2003 (PAN). D'autres PAN suivront en 2004, 2008, 2010 et 2015. Un nouveau PAN est en cours d'élaboration. Depuis 2006, le PAN est commun au fédéral, aux communautés et aux régions. En 2008, il est décidé d'étendre le périmètre du PAN au-delà des seules violences au sein du couple pour inclure d'autres formes de violences faites aux filles et aux femmes (violences sexuelles, mariages forcés, violences commises au nom du prétendu honneur, mutilations sexuelles féminines...) et adresser la problématique de la prostitution forcée. Le PAN 2015-2019 s'intitule « Plan d'action national de lutte contre toutes les formes de violence basée sur le genre ». Les entités francophones – (Communauté française de Belgique, Région Wallonie et Commission communautaire française (Cocof) – ont adopté un plan coordonné et spécifique « Plan intra-francophone 2015-2019 de lutte contre les violences sexistes et intrafamiliales ». Ce plan, ainsi que les mesures adoptées en Flandre, en Région de Bruxelles-Capitale et en Communauté germanophone sont intégrés au PAN.

5. La loi du 28 janvier 2003 dite loi Onkelinx vise l'attribution du logement familial au conjoint ou au cohabitant légal victime des actes de violence physique de son partenaire. En 2004, le bureau du procureur du roi de Liège, s'inquiète du classement sans suite des faits de violences conjugales et met en œuvre une circulaire connue sous le nom de « circulaire Tolérance zéro »⁴. Cette circulaire sera reprise en 2006 au niveau fédéral avec l'adoption de la circulaire commune COL 4/2006 de la ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux relative à la politique criminelle en matière de violence dans le couple (évaluée en 2009 et révisée en 2015).

6. Ces dernières années, la Belgique renforce sa politique de lutte contre les violences envers les femmes à travers plusieurs décisions importantes qui traduisent une volonté politique d'agir. En 2014, la Belgique devient le premier pays à légiférer contre ce qu'il est d'usage d'appeler « le harcèlement de rue » avec la loi du 22 mai 2014 tendant à lutter contre le sexisme dans l'espace public. La ratification de la Convention d'Istanbul intervient en 2016. En 2017 est rédigée une circulaire commune COL 6/2017 relative à la politique de recherche et de poursuites en matière de violences liées à l'honneur, mutilations génitales féminines et mariages et cohabitations légales forcés, ainsi que la révision d'une directive ministérielle COL 4/2017 relative au set agression sexuelle (SAS). Trois premiers centres de prise en charge des violences sexuelles (CPVS) sont ouverts la même année dans le cadre d'un projet pilote. Par ailleurs, au niveau de la Communauté française, l'attribution pour la première fois de la compétence ministérielle des droits des femmes complémentaires à celle de l'égalité des chances, en exercice en 2014, marque également la reconnaissance de l'importance du secteur et la nécessité de se doter d'instruments dédiés pour faire reculer les violences à l'encontre des femmes et les inégalités entre les sexes.

7. Il ressort de ce qui précède, ce qui est confirmé par de nombreuses autres informations examinées aux fins de l'établissement du présent rapport, qu'en Belgique les pouvoirs publics au niveau fédéral comme au niveau des entités fédérées ont depuis plusieurs décennies régulièrement affirmé leur volonté de garantir l'égalité des femmes et des hommes et d'assurer la sécurité des femmes en luttant contre les violences faites à l'intégrité physique, sexuelle et psychologique des personnes. Le PAN 2015-2019 affirme, conformément à la Convention d'Istanbul, que la lutte contre la violence fondée sur le genre est un élément clé de l'égalité des femmes et des hommes. Toutes les formes de violences couvertes par la convention sont prises en compte. Le GREVIO salue également une structuration du PAN conforme à celle de la convention.

³ <https://www.cvfe.be/node/157>

⁴ <https://www.alterechos.be/circulaire-tolerance-zero-contre-les-violences-conjugales-un-bulletin-mitige/>

C. Définitions (article 3)

8. En 2006, lors d'une conférence interministérielle, les ministres fédéraux, régionaux et communautaires de Belgique ont adopté une définition commune de la violence ,entre partenaires laquelle reconnaît le caractère systémique des violences en tant que « manifestation, dans la sphère privée, des relations de pouvoir inégal entre les femmes et les hommes encore à l'œuvre dans notre société ». Le GREVIO note cependant que cette définition n'est pas systématiquement à la base de toutes les politiques et mesures proposées, lesquelles tendent parfois à neutraliser le caractère genré des violences qui affectent de manière disproportionnée les femmes. On observe par ailleurs que, dans les documents officiels, le vocable « violences de genre », qui peut être utilisé pour faire référence aux violences contre les hommes, est préféré à celui de « violences à l'égard/à l'encontre des femmes » ou de « violences contre les femmes ». Le GREVIO apprécie la volonté des autorités de mener une politique de lutte contre la violence fondée sur le genre de manière holistique , en prenant en compte toutes les victimes (y compris celles d'un autre sexe, ainsi que les personnes transgenres et de genre non binaire) sans discrimination. Il souligne dans le même temps l'importance pour les politiques et les mesures de cibler de manière distincte la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre. A défaut d'une telle distinction, les violences faites aux femmes risquent d'être invisibilisées et de ne pas trouver de réponse adéquate au sein des politiques en tant que phénomène structurel lié au système de domination et de stéréotypes sexistes contre les femmes. Il convient en effet de placer au centre de ces politiques la réalisation que les inégalités structurelles entre les femmes et les hommes agissent autant comme la cause que comme la conséquence de la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, ce qui les différencie des autres formes de violence. Dans ce contexte, le GREVIO rappelle que selon l'article 4, paragraphe 4, de la convention, les mesures spécifiques qui sont nécessaires pour prévenir et protéger les femmes contre la violence fondée sur le genre ne sont pas considérées comme discriminatoires.

9. En Belgique, la neutralité du point de vue du genre de lois, de circulaires ou de plans d'action se prolonge, voire est aggravée par une tendance à mettre sur le même plan symétrique les femmes et les hommes parmi les personnes victimes et auteures des violences couvertes par la convention. À titre d'exemple, l'outil d'évaluation des risques promu par les autorités indique qu'il serait « dépassé » de se focaliser sur les violences faites aux femmes lorsqu'on parle de violences domestiques⁵ ; une campagne récente sur le viol lancée par les pouvoirs publics adressait le message « le viol n'a pas de sexe »⁶; ou encore, on peut lire dans la présentation du PAN 2015-2019 sur le site de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (IEFH) que « la Belgique souhaite, à travers le plan d'action national de lutte contre toutes les formes de violence basée sur le genre 2015-2019, intensifier ses efforts pour prévenir et lutter contre toutes les formes de violence basée sur le genre à l'égard des femmes et des hommes ».

10. Le GREVIO rappelle que si la convention encourage les États parties à l'appliquer à toutes les victimes de violence domestique, elle exige cependant dans le même temps de porter « une attention particulière aux femmes victimes de violence fondée sur le genre ».⁷ Cette exigence est le reflet du principe général, énoncé à l'article 6 de la convention, selon lequel la mise en œuvre des dispositions de la convention et l'évaluation de leur impact doivent inclure une perspective de genre. Le GREVIO précise que les États parties peuvent, si elles le souhaitent, introduire des dispositions spécifiques au genre dans le domaine pénal, bien que l'ensemble des dispositions pénales de la convention soient présentées sans distinction entre les sexes et sans faire du genre de la victime ou de l'auteur d'infractions un élément constitutif de l'infraction⁸.

⁵. Voir *Outil d'évaluation des risques de violence entre partenaires*, 2016, Sarah Matkoski, Anne Groenen, Anke Van Vossolle en Campinina Media cvba-vso, p. 9 : « la violence bidirectionnelle ou mutuelle – la violence que les deux partenaires exercent ou finissent par exercer l'un envers l'autre – recueille de plus d'attention ».

⁶. Voir lien : <https://www.violencessexuelles.be/mythes-au-sujet-des-agressions-sexuelles>

⁷. Article 2, paragraphe 2, de la convention.

⁸ Paragraphe 153 du rapport explicatif de la convention.

11. Le GREVIO considère qu'afin de promouvoir une approche et un langage communs en matière de violences faites aux femmes, il convient d'adopter des mesures et des outils (par exemple pour les actions de prévention et de formation) permettant une lecture systématique des violences sous l'angle des rapports sociaux de sexe, ce, de manière partagée entre tous les acteurs et les actrices concernés, notamment l'État fédéral, les entités fédérées, les associations et les universitaires spécialisés. Dans un même objectif de lisibilité et d'efficacité des politiques publiques, et compte tenu de l'absence d'une loi-cadre en Belgique relative aux violences à l'encontre des femmes et fondées sur le genre, il pourrait être envisagé de réaliser un recueil des dispositions législatives et réglementaires relatives aux violences couvertes par la convention. Un tel outil faciliterait la connaissance de la convention et des normes belges qui s'y rapportent, en particulier auprès des professionnels et professionnelles susceptibles d'appliquer ces normes juridiques.

12. Le GREVIO exhorte les autorités belges à prendre des mesures pour assurer que les politiques et mesures de mise en œuvre de la Convention d'Istanbul intègrent une perspective de genre. À cette fin, les autorités devraient envisager notamment d'adopter un cadre conceptuel de référence partagé par l'ensemble des pouvoirs publics, et les lignes directrices d'intervention qui en découlent, en s'appuyant sur la Convention d'Istanbul et en reconnaissant le lien systémique entre la violence à l'encontre des femmes et une organisation historique de la société fondée sur la domination et la discrimination des femmes par les hommes, qui défavorise encore aujourd'hui encore de manière disproportionnée les femmes.

D. Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination (article 4)

1. Égalité entre les femmes et les hommes

13. Le GREVIO salue le fait que la Constitution belge garantisse explicitement le principe fondamental d'égalité des femmes et des hommes depuis la révision constitutionnelle de 2002. L'IEFH a été créé la même année au niveau fédéral par la loi du 16 décembre 2002. L'IEFH est le mécanisme institutionnel de référence national chargé « de veiller au respect de l'égalité des genres, de combattre toute forme de discrimination et d'inégalité fondée sur le sexe et d'élaborer des instruments et stratégies fondés sur une approche intégrée de la dimension du genre » (loi du 16/12/2002). En Flandre, un médiateur contre les discriminations du genre (Genderkamer) a été créé par Décret au sein du service de médiation flamand en 2015⁹.

14. Le GREVIO salue également l'adoption de la loi du 12 janvier 2007, dite « loi *gender mainstreaming* », visant « au contrôle de l'application des résolutions de la Conférence mondiale sur les femmes réunie à Pékin en septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques fédérales ». Cette norme est déclinée aux différents niveaux du pouvoir par plusieurs instruments : le Décret du 10 juillet 2008 portant sur le cadre de la politique flamande de l'égalité des chances et de traitement, le Décret du 7 janvier 2016 relatif à l'intégration de la dimension de genre dans l'ensemble des politiques de la Communauté française, l'ordonnance du 29 mars 2012 en ce qui concerne la Région de Bruxelles Capitale, et en Région wallonne, par le décret du 11 avril 2014. Ce cadre normatif majeur est important pour fixer en droit l'objectif d'intégration transversale des principes fondamentaux d'égalité entre les femmes et les hommes et de non-discrimination dans l'ensemble des politiques publiques, de leur élaboration jusqu'à leur évaluation, notamment dans leur exécution par les pouvoirs publics et leurs agents. Les expériences nationales et internationales quant à la mise en œuvre de cette approche globale et innovante soulignent que l'engagement politique constant et de très haut niveau est l'un des leviers de réussite les plus cruciaux.

⁹ Décret du 17 juillet 2015 modifiant le décret du 7 juillet 1998 instaurant le service de médiation flamand.

2. Discriminations multiples

15. L'article 4, paragraphe 3, de la convention exige des Parties qu'elles assurent la mise en œuvre des dispositions de la convention sans discrimination aucune. Cette disposition dresse une liste non exhaustive de motifs de discrimination fondée sur l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et sur la liste figurant dans le Protocole n° 124 à cette convention ; en outre, elle inclut les motifs du genre, de l'orientation sexuelle, de l'identité de genre, de l'âge, de l'état de santé, du handicap, du statut marital, et du statut de migrant et migrante ou de réfugié et réfugiée, ou de toute autre situation. Cette obligation procède du constat que la discrimination à l'égard de certains groupes de femmes, par exemple de la part des services répressifs, du système judiciaire ou de prestataires de services, est encore répandue¹⁰.

16. Outre le principe fondamental de non-discrimination inscrit à l'article 11 de la Constitution belge, entre 2007 et 2008, plusieurs législations visant à lutter contre les discriminations fondées sur le sexe, la grossesse, la maternité, l'accouchement et le changement de sexe (étendu depuis à l'identité de genre et l'expression de genre) sont adoptées en Belgique aux différents niveaux de pouvoir.

17. Si l'IEFH est spécialisé dans les discriminations liées au sexe et fondées sur le genre, et donc affectant de manière disproportionnée les filles et les femmes, l'Unia a pour mission « de promouvoir l'égalité des chances prenant en considération la diversité dans notre société et de combattre toute forme de discrimination, de distinction, d'exclusion, de restriction, d'exploitation ou de préférence fondée sur une prétendue race, la couleur de peau, l'ascendance, la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'origine sociale, la naissance, la fortune, l'âge, la conviction religieuse ou philosophique, l'état de santé, la conviction politique ou la conviction syndicale, un handicap, une caractéristique physique ou génétique, et est compétent en matière d'égalité des chances et de lutte contre le racisme et les discriminations »¹¹. Le GREVIO salue la signature le 20 mars 2019 d'un protocole d'accord relatif à la collaboration entre l'IEFH et l'Unia.

18. En Belgique, le GREVIO a pu observer que plusieurs groupes de femmes sont encore susceptibles de souffrir d'obstacles renforcés, et/ou spécifiques, face aux violences couvertes par la convention et dans l'accès aux services, compte tenu de leur situation, au croisement de plusieurs facteurs de discriminations. Bien que les statistiques croisant sexe et handicap (voire d'autres facteurs de discriminations tels que l'âge, le type de handicap ou l'origine) fassent encore défaut, plusieurs sources convergent pour faire elles aussi état d'une survulnérabilité des personnes en situation de handicap aux violences couvertes par la convention¹². Si le GREVIO salue la prise en compte du handicap dans le dernier PAN via l'adoption de mesures spécifiques, il s'inquiète néanmoins des difficultés persistantes rencontrées par des femmes en situation de handicap qui, notamment, ne peuvent pas encore accéder près de chez elles à un lieu d'information, d'hébergement ou de soins. Cela limite leur autonomie et donc leur protection contre ces violences, au même titre que les stéréotypes pesant sur elles ou les difficultés financières et professionnelles auxquelles elles font face¹³. Un autre groupe de femmes vulnérables est celui des femmes migrantes, demandeuses d'asile et/ou sans papiers, qui peinent encore à recevoir des informations pertinentes sur leurs droits malgré l'existence de plusieurs dispositifs spécialement conçus pour les protéger¹⁴.

¹⁰. Voir les paragraphes 52-54 du rapport explicatif de la Convention d'Istanbul.

¹¹. Voir l'article 3 de l'ordonnance portant sur l'approbation de l'Accord de coopération du 12 juin 2013, entre l'autorité fédérale, les régions et les communautés visant à créer un centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations sous la forme d'une institution commune.

¹². Voir l'étude exploratoire récente « Handicap, violences et sexualité au prisme du genre », réalisée par le Conseil des femmes francophones de Belgique avec le soutien de la Communauté française dans le cadre de l'appel à projets d'Alter Égales. Voir également l'étude réalisée par l'association sans but lucratif Perspéphone en collaboration avec Caroline Tack « Violences à l'égard des femmes handicapées » (2014).

¹³ Voir contribution écrite remise au GREVIO par le Belgian Disability Forum.

¹⁴. Des considérations spécifiques concernant ce groupe de femmes se trouvent au chapitre VII du présent rapport.

19. Au-delà de ces publics en particulier, le GREVIO a observé en Belgique que les politiques en matière de violences à l'encontre des femmes peinent à intégrer une analyse croisant les discriminations et à appréhender l'intégralité des publics touchés par les violences, notamment les femmes seniors, en situation de prostitution, trans, lesbiennes, bisexuelles ou migrantes, ainsi que les femmes appartenant à des minorités ethniques telles que les femmes roms et les femmes faisant usage de substances psychoactives.¹⁵ La mise en œuvre d'une approche intégrant l'analyse des discriminations croisées mérite prioritairement d'être renforcée par des mesures spécifiques telles que l'adoption de lignes directrices sur la prise en compte des discriminations multiples dans la politique de prévention et de lutte contre les violences couvertes par la convention, la production de statistiques croisant plusieurs facteurs de discriminations, ou encore la diffusion de campagnes d'information adaptées à différents publics en situation de vulnérabilité. Même si le PAN liste quelques actions, notamment au niveau d'enquêtes de prévalence, visant des groupes cibles spécifiques, il apparaît nécessaire de développer l'intégration de cette approche de manière transversale au PAN, comme sur le plan de la formation ou de l'accueil et de l'accompagnement des personnes victimes.

20. Pour s'attaquer aux discriminations multiples qui aggravent la situation des femmes victimes de violence, le GREVIO insiste sur l'importance d'intégrer des mesures de prévention et de lutte contre la violence envers les femmes dans les stratégies et politiques plus larges ciblant certains groupes de personnes, et de les inscrire dans une action globale et coordonnée associant tous les acteurs et les actrices concernés. Il en découle la nécessité d'ancrer ces mesures dans une perspective de genre qui distingue les besoins des femmes victimes de ceux d'autres victimes. Pour s'assurer que les mesures répondent à la situation réelle de ces femmes, il convient en outre que l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de ces mesures reposent sur des observations factuelles et soient étayés par des données.

21. Afin de garantir que les dispositions de la Convention d'Istanbul soient mises en œuvre sans discrimination fondée sur les motifs énoncés à l'article 4, paragraphe 3, le GREVIO encourage vivement les autorités belges à poursuivre, dans ses lignes directrices, l'affirmation d'une approche intégrant les discriminations multiples et à en renforcer la traduction pratique par, notamment :

- a. **la collecte de données et la promotion de la recherche relatifs aux violences faites aux femmes qui mettent en exergue la situation des femmes victimes selon les différents motifs de discrimination (tels que l'âge, le handicap, l'origine nationale ou sociale, le statut de migrant ou de réfugié, l'orientation sexuelle, l'identité de genre) ;**
- b. **la prise en compte - à chaque stade du développement, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques de lutte contre les violences faites aux femmes - du point de vue des groupes cibles permettant de mieux entendre les besoins des publics les plus vulnérables ;**
- c. **l'intégration d'une approche sensible à la réalité et aux besoins des femmes victimes de violence appartenant à des groupes exposés au risque de discrimination multiple dans les standards de formation et les lignes directrices relatifs à la prévention des violences pour les professionnels et professionnelles concernés ;**
- d. **l'inclusion de la prévention et de la lutte contre les violences envers les femmes dans les politiques, mesures et programmes généraux visant ces groupes.**

E. Obligations de l'État et diligence voulue (article 5)

22. Les aspects concernant la mise en œuvre de l'article 5 de la convention sont abordés dans les chapitres V et VI de ce rapport.

¹⁵. *Ibid.*, p. 18.

F. Politiques sensibles au genre (article 6)

23. Les aspects concernant la mise en œuvre de l'article 6 de la convention sont abordés dans la section de ce rapport relative à l'article 3 de la convention.

II. Politiques intégrées et collecte de données

24. Le chapitre II de la Convention d'Istanbul énonce la condition fondamentale d'une réponse globale à la violence à l'encontre des femmes : la nécessité de mettre en œuvre des politiques nationales effectives, globales et coordonnées, soutenues par les structures institutionnelles, financières et organisationnelles nécessaires.

A. Politiques globales et coordonnées (article 7)

25. Ainsi qu'énoncé précédemment, la Belgique a engagé de sérieux efforts pour aller vers une réponse globale et coordonnée à la violence à l'encontre des femmes. L'adoption de cinq plans nationaux d'action (PAN) depuis 2001, et la création de l'IEFH en 2002 constituent de ce point de vue des éléments fondamentaux à consolider et à poursuivre. L'année 2006 a vu plusieurs évolutions positives en matière de renforcement de la coordination de l'État fédéral et des entités fédérées. C'est en effet cette année-là que le PAN est devenu commun à tous les niveaux : fédéral, communautaire et régional, et qu'une conférence interministérielle des ministres fédéraux, régionaux et communautaires a pu déboucher sur une définition partagée, fondée sur le genre de la violence entre partenaires. Cette définition fut également celle retenue par le Collège des procureurs généraux.

26. En Belgique, la mise en œuvre globale et coordonnée de la politique de lutte contre les violences à l'encontre des femmes doit composer avec la structure fédérale du pays. Les compétences concernées par la mise en œuvre des diverses dispositions de la convention relèvent autant du pouvoir fédéral que des pouvoirs fédérés : alors que la justice, la police, et l'immigration sont du ressort de l'État fédéral, la petite enfance, l'enseignement, les matières culturelles tels que les médias, la jeunesse, l'éducation permanente et les matières dites personnalisables (médecine préventive, aide et protection de la jeunesse, aide aux justiciables) relèvent des trois communautés : la Flandre (qui regroupe dans le même temps la communauté et la région), la communauté française, et la communauté germanophone. La Flandre, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale quant à elles, sont compétentes dans le domaine de la politique familiale, l'aide sociale, la politique d'accueil et d'intégration des immigrés, la politique à l'égard des personnes en situation d'handicap et du troisième âge, la tutelle sur les communes et les zones de police, et la politique de l'emploi et du logement. Enfin, au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale existent trois commissions communautaires pour tenir compte du contexte linguistique particulier : la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale (COCOF), la Commission communautaire flamande de la Région de Bruxelles-Capitale (VGC) et la Commission communautaire commune de la Région de Bruxelles-Capitale (COCOM). L'exercice de certaines compétences relatives à des matières personnalisables a été transféré de la Fédération Wallonie Bruxelles vers la Région wallonne.

27. En lien avec ladite répartition des compétences entre entités fédérales et entités fédérées, divers lieux de coordination existent aux différents niveaux du pouvoir. Au niveau fédéral, la coordination administrative est assurée par le Groupe interdépartemental de coordination (GID) et pilotée par l'IEFH. Cet espace rassemble les départements fédéraux, communautaires et régionaux impliqués dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du PAN. Il existe par ailleurs une coordination politique assurée par le comité de pilotage, composé des cabinets des ministres impliqués dans le PAN, et une coordination avec la société civile assurée au sein d'un groupe d'experts et d'expertes composé de représentants d'associations actives sur le terrain, de structures d'assistance aux victimes et de suivi des agresseurs, du monde académique et d'experts et expertes spécifiques (secteurs policier, judiciaire et psycho-médico-social). Au niveau régional également, plusieurs espaces de coordination existent, ainsi que des coordinateurs et coordinatrices : 12 coordinateurs en Province en Flandre (réseau réuni lors de réunions d'équipe mensuelles), cinq en Wallonie animant 13 plateformes de coordination locale, et une au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale. Par

ailleurs, en matière de politique judiciaire, un réseau d'expertise¹⁶ encadre l'élaboration et l'évaluation de diverses circulaires de politique criminelle visant les violences à l'encontre des femmes (COL 4/2006 en matière de violence dans le couple, COL 4/2017 relative au Set agression sexuelle, COL 12/2018 concernant l'interruption temporaire de résidence en cas de violence domestique, COL 6/2017 sur les violences liées à l'honneur, les mariages forcés et les mutilations génitales féminines, etc.).

28. Au vu de ce qui précède, le GREVIO relève que, dans la gouvernance des politiques en matière de violences à l'égard des femmes, en Belgique, le choix a été fait de séparer coordination administrative (GID), politique (comité de pilotage), et société civile (groupe d'experts et d'expertes). Le trait d'union entre ces différents niveaux est assuré par l'IEFH auquel il incombe d'assurer une coopération et un feed-back entre, d'un côté, les recommandations, les avis et les demandes exprimées au sein du groupe d'experts et d'expertes, et, de l'autre, le groupe interdépartemental et les représentants ministériels. Un espace de coordination et de dialogue central et transversal, mêlant les pouvoirs fédéral et fédérés, associations féministes, services spécialisés et universitaires spécialisés semblerait donc faire défaut, ce qui, de l'avis du GREVIO, est de nature à limiter la construction d'une culture commune et une construction croisée en matière d'approches partagées et de bonnes pratiques. La création d'un tel espace pourrait contribuer à l'élaboration, au suivi et l'évaluation du prochain PAN, à l'adoption d'un cadre conceptuel de référence, à l'élaboration d'un recueil des normes légales et réglementaires relatives aux violences à l'encontre des femmes, à l'harmonisation et à l'amélioration des données, à l'adoption d'un plan stratégique relatif à la formation, à l'estimation des besoins budgétaires, ou bien encore à l'édification de lignes de coopération interrégionale entre les coordinateurs et coordinatrices provinciaux, et le développement de projets en lien avec l'ensemble du secteur associatif.

29. Par ailleurs, le GREVIO constate des divergences dans la coordination des politiques au niveau régional. Alors que les gouvernements francophones (Région wallonne, Communauté française et COCOF) ont uni leurs efforts pour adopter un plan intrafrancophone sur les deux dernières législatures 2010-2014 et 2015-2019 calqué sur le PAN, un tel plan fait défaut en Flandre, où les questions de violence sont intégrées dans le cadre du plan horizontal flamand relatif à la politique d'égalité des chances. Des différences s'observent également au niveau des espaces locaux de concertation. En Région wallonne, le lien entre les services qui relèvent du niveau fédéral, communautaire, régional et local est assuré par des plateformes provinciales de lutte contre les violences animées par des coordinateurs. En Flandre, depuis le 1^{er} janvier 2018, la concertation n'est plus du ressort des provinces mais du département bien-être, santé publique et famille de la Communauté flamande, et les coordinateurs provinciaux sont désormais intégrés aux maisons de justice¹⁷. La société civile a sensibilisé le GREVIO au fait que ces développements, qui sont la conséquence du retrait du cofinancement fédéral et de 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 ainsi que l'affaiblissement du secteur associatif¹⁸.

30. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à prendre des mesures visant une coordination renforcée et une plus grande cohérence des politiques et des mesures aux différents niveaux du pouvoir. À cette fin, les autorités devraient envisager de résorber la fragmentation actuelle des espaces de coordination et de consultation en créant un espace de dialogue au niveau fédéral qui soit durable et commun à l'ensemble des parties prenantes clés,

¹⁶. Le Réseau d'expertise « criminalité contre les personnes » du Collège des procureurs généraux, est en charge de la matière « violence basée sur le genre » (<https://www.om-mp.be/fr/colpg/college-procureurs-generaux-reseaux-expertise>).

¹⁷. La Belgique compte 28 maisons de justice. Celles-ci dépendent des communautés et sont réparties au sein des 12 arrondissements judiciaires (14 en communauté flamande, 13 en communauté française et 1 en communauté germanophone). Les maisons de justice ont notamment pour mission d'accueillir, d'assister et d'orienter les victimes d'infraction et leurs proches, à la demande de ceux-ci ou du magistrat.

¹⁸. Voir p. 21 du principal rapport alternatif.

qu'elles soient politiques, administratives, associatives ou académiques, et qui permette, à partir de leur expertise, de s'appuyer sur leurs recommandations. Le GREVIO invite les autorités à envisager de signer un accord de coopération¹⁹ à même de renforcer la coopération entre le pouvoir fédéral et les pouvoirs fédérés dans la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul, et de conforter le rôle de coordination qui échoit à l'organe national de coordination.

B. Ressources financières (article 8)

31. Le rapport étatique²⁰ remis au GREVIO indique que, au regard de la complexité de la structure institutionnelle de la Belgique et de la budgétisation décentralisée qui en découle, il n'est pas possible de déterminer le montant total des ressources financières consacrées à la politique de lutte contre la violence fondée sur le genre. Cet élément est corroboré par le rapport alternatif de la coalition « Ensemble contre les violences ». Ce rapport estime « très difficile d'obtenir des informations claires et transparentes sur les moyens financiers consacrés » à la politique contre les violences à l'égard des femmes.

32. Cela étant, il ressort des informations portées à la connaissance du GREVIO pendant la procédure d'évaluation que plusieurs millions d'euros de crédits publics sont consacrés annuellement en Belgique à la lutte contre la violence fondée sur le genre. Ces crédits relèvent du pouvoir fédéral et des pouvoirs fédérés. En outre, on relève positivement l'adoption d'un certain nombre de lignes de crédits spécifiques à la lutte et à la prévention des violences à l'encontre des femmes, par exemple dans le domaine des recherches scientifiques et pour les campagnes de sensibilisation²¹, ainsi qu'une tendance à la pluriannualisation de subventions à certaines associations. Ces deux éléments sont de nature à accroître la lisibilité des financements et à limiter la précarité financière des associations concernées. Concernant les financements des maisons d'accueil/centres d'accueil/refuges, si la Wallonie est engagée dans un travail bienvenu de chiffrage des crédits consacrés à l'accueil et à l'hébergement des femmes victimes de violences, le chantier semble plus délicat en Flandre où les lieux d'accueil et d'hébergement tendent à être généralistes et non spécialisés. Par ailleurs, eu égard à la loi *gender mainstreaming* de 2007, qui prévoit que « les crédits relatifs aux actions visant à réaliser l'égalité entre les femmes et les hommes sont identifiés par département, service de l'État à gestion séparée, entreprise d'État et organisme d'intérêt public dans une note de genre annexée à chaque projet de budget général des dépenses », le GREVIO estime qu'il devrait a minima être possible de consolider de manière globale au niveau fédéral les fonds de l'État consacrés à l'égalité entre femmes et hommes, et d'élaborer un système d'information permettant à moyen terme d'identifier, parmi ces fonds, les fonds consacrés à la politique de lutte contre la violence fondée sur le genre.

33. Faute de données globales disponibles, le GREVIO s'inquiète de ne pas pouvoir apprécier le caractère approprié ou non des ressources financières et humaines consacrées en Belgique aux violences à l'encontre des femmes, alors que les acteurs et actrices de la société civile font état de l'insuffisance des moyens dédiés, que ce soit dans le secteur public (justice, police, santé) ou dans d'autres domaines, tels que la prévention et les services spécialisés d'aide aux victimes, y compris ceux relevant de la société civile²². Cela est d'autant plus préoccupant que l'on enregistre une tendance à la diminution des financements publics disponibles, par exemple avec la suppression des fonds fédéraux en soutien à la concertation provinciale.

¹⁹. Sur le modèle de l'accord de coopération du 27 mars 2014 entre l'autorité fédérale, les régions et les communautés visant à créer un centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations sous la forme d'une institution commune, ayant créé l'Unia.

²⁰. Voir p. 7, section II.B du rapport étatique.

²¹. *Ibid.*

²². Voir pp. 21 à 23 du rapport alternatif de la coalition « Ensemble contre les violences ».

34. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à prendre des mesures leur permettant d'identifier les montants globalement dédiés à la prévention et à la lutte contre les violences faites aux femmes, ainsi que les lignes de crédits spécifiquement allouées aux différents volets de cette action, afin d'assurer que ces montants répondent aux exigences de l'article 8 de la convention, notamment en ce qui concerne l'obligation des autorités d'octroyer un soutien financier approprié aux associations spécialisées.

C. Organisations non gouvernementales et société civile (article 9)

35. Comme indiqué précédemment dans ce rapport, la société civile joue en Belgique, depuis la fin des années 1970, un rôle pionnier et moteur dans la politique de prévention et de lutte contre les violences à l'encontre des femmes. Au contact direct des femmes concernées et de leurs besoins, ces associations – pour bon nombre d'entre elles spécialisées – ont développé une expertise riche et indépendante. Leurs activités se sont d'abord concentrées sur l'accueil des femmes victimes de violences et la sensibilisation des professionnels et professionnelles, et de la société. Ce rôle a très vite fait l'objet d'un soutien institutionnel via des subventions publiques octroyées aux niveaux fédéral, régional ou local, en échange de l'exercice de ces missions d'intérêt général. Par ailleurs, il est historiquement d'usage en Belgique de consulter la société civile – en particulier les associations spécialisées – pour élaborer des mesures et des stratégies dans le domaine. Le GREVIO a pu constater, grâce aux rapports qui lui ont été soumis ainsi que lors de ces rencontres de terrain, que la Belgique peut aujourd'hui compter sur un tissu associatif dense, divers, engagé et compétent dans la prévention et la lutte contre les violences à l'encontre des femmes, qu'il est nécessaire de soutenir, ainsi que sur une volonté des pouvoirs publics rencontrés par le GREVIO de soutenir et travailler en synergie avec cette société mobilisée et experte du domaine.

36. Ce soutien aux associations spécialisées se traduit au niveau de l'IEFH par les subsides structurels octroyés annuellement à cinq organisations²³, la consultation à échéance régulière de la société civile projet par projet ou encore, dans le cadre de cette évaluation par le GREVIO, par le soutien financier de la Communauté française à deux associations coupoles pour appuyer la rédaction coordonnée d'un rapport d'évaluation indépendant issu des principales associations. Le GREVIO salue cette bonne pratique qui vient indéniablement renforcer la qualité de cet exercice d'évaluation. En revanche, le GREVIO regrette l'arrêt récent de l'attribution de subsides d'ordre plus ponctuel de l'IEFH en direction de projets de moindre taille, à la suite des restrictions budgétaires et de la disparition d'une enveloppe budgétaire dédiée. Ces projets de plus petite taille étaient portés par des associations de terrain, spécialisées, et concernaient en particulier la sensibilisation et la formation au plus près des territoires.

37. En Wallonie, il apparaît qu'une collaboration étroite est à l'œuvre entre les pouvoirs publics locaux – au premier rang desquels la Région wallonne – et le tissu associatif spécialisé en première ligne dans la mise en œuvre des services de soutien aux victimes, et des services de suivi des agresseurs. Cela se traduit en particulier par plusieurs lignes de crédits spécifiques et structurels, ainsi que par la mise en place, depuis 2014, d'un centre d'appui de lutte contre les violences entre partenaires, mandaté pour faire le lien entre les organismes publics et les associations spécialisées. En Flandre, la situation est significativement différente, dans la mesure où les pouvoirs publics s'appuient davantage sur un secteur associatif plus généraliste, structuré et concentré autour du domaine du bien-être, de la santé publique et de la famille.²⁴

²³. En 2017, l'IEFH a versé 1 053 000 €, répartis entre cinq organisations : Amazone, AVG Carhif, Sophia, Nederlandse Vrouwenraad (NVR) et Conseil des femmes francophones de Belgique (CFFB).

²⁴. Une description détaillée des associations et des projets bénéficiaires de financements publics, différenciés par source de financement, est accessible pp. 8 et 9 du rapport étatique.

38. Malgré ces mesures, le GREVIO relève que de nombreuses associations de femmes font état de lacunes importantes dans la consultation, la reconnaissance de leur expertise spécialisée et le soutien financier dont elles peuvent faire l'objet de la part des pouvoirs publics, en particulier au niveau fédéral et en Flandre. Le principal rapport alternatif indique que, jusqu'à présent, « 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) » et pointe un « manque de moyens » qui place les associations dans une « insécurité financière permanente », à cause de financements structurels insuffisamment développés, de niveaux de financements inadaptés aux besoins, et de conditions d'octroi de plus en plus complexes, en particulier pour les associations de plus petite taille²⁵.

39. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à :

- a. **renforcer la reconnaissance et le soutien à l'expertise spécialisée des associations de femmes et aux services spécialisés, expertise avec laquelle il convient de compter à chaque étape de la politique et à tous les niveaux ;**
- b. **faciliter le travail des associations de femmes par un accès à des financements à la hauteur des besoins et par l'élargissement de l'usage de financements structurels et pluriannuels.**

D. Organe de coordination (article 10)

40. En 2016, l'IEFH a été désigné officiellement organe responsable pour la coordination, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et des mesures prises en Belgique dans le cadre de la convention. Le statut de l'IEFH est "parastatal de type B". Cela signifie qu'il ne fait pas partie de l'administration mais qu'il participe à l'action du gouvernement²⁶. L'IEFH jouit d'une autonomie administrative et financière. Concernant la fixation de son ordre du jour, et conformément à ce qui est appelé en Belgique le « pouvoir d'injonction positive », la ou le ministre en charge de l'égalité des femmes et des hommes peut saisir l'IEFH d'un axe de travail mais ne peut pas s'opposer à un axe de travail dont se serait librement saisi l'institut. Ces éléments constituent des garanties d'indépendance nécessaires.

41. Les missions de l'IEFH sont extrêmement larges puisque l'institut exerce à la fois le rôle de service administratif dans l'élaboration, la mise en œuvre de politiques publiques, le soutien financier aux associations, la production de connaissance et la sensibilisation ; le rôle de conseil de l'État fédéral et des entités fédérées en produisant avis, recommandations et études ; le rôle de défenseur des droits en matière « d'égalité des genres » en informant individuellement les personnes qui le saisissent sur leurs droits, et en étant susceptible d'agir en justice dans les litiges auxquels pourrait donner lieu l'application des lois pénales et des autres lois qui ont spécifiquement pour objet la garantie de l'égalité des genres. L'IEFH assure également, en coopération avec le Service public fédéral (SPF) Affaires étrangères, la coordination du plan d'action national « Femmes, paix et sécurité » dans le cadre de la Résolution 1325 des Nations Unies. Il s'appuie aujourd'hui sur 36 personnes représentant 34 équivalents temps plein (ETP). Ses ressources financières sont essentiellement issues d'une dotation fédérale annuelle, qui s'élevait à 4 601 000 € en 2018. Le GREVIO note cependant avec une certaine inquiétude que le budget de l'IEFH a connu une tendance à la baisse ces dernières années²⁷.

42. Au titre de l'article 4 de la loi du 16 décembre 2002, l'IEFH est également appelé à faire, développer, soutenir et coordonner les études et recherches en matière de genre et d'égalité des genres, évaluer l'impact en termes de genre des politiques, programmes et mesures mis en œuvre, et adresser des recommandations aux pouvoirs publics en vue de l'amélioration des lois et

²⁵. Voir p. 23 du principal rapport alternatif.

²⁶. Voir l'arrêté royal du 19 mai 2003.

²⁷. Voir p. 21 du principal rapport alternatif.

réglementations. Le GREVIO reconnaît que ces missions permettent à l'Institut d'assurer un rôle de coordination et il prend note de l'information des autorités selon laquelle l'Institut conserve une objectivité vis-à-vis des lacunes qui persistent au niveau de la politique menée en Belgique. Le GREVIO tient toutefois à rappeler que parmi les différentes fonctions visées à l'article 10 de la convention, la fonction d'évaluation doit être comprise comme impliquant une évaluation indépendante et scientifique, fondée sur des données solides, de la question du succès des mesures prises et sur leurs éventuels effets non intentionnels. Il est important de faire la différence entre l'élaboration, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et d'attribuer ces fonctions à des institutions distinctes. Une structure dans laquelle des liens institutionnels étroits existent entre ceux qui mettent en œuvre les mesures et en assument la responsabilité politique, d'une part, et ceux qui sont censés évaluer l'efficacité de ces mesures, d'autre part, ou même une structure dans laquelle les deux groupes sont identiques, pourrait ne pas garantir l'objectivité nécessaire pour apprécier et évaluer de manière indépendante les politiques et les mesures prises.

43. Le GREVIO constate en outre que le suivi et l'évaluation seront d'autant plus efficaces et rigoureux que les différentes mesures du PAN à évaluer auront été, au préalable, assorties d'une échéance, d'un budget et d'indicateurs clairs. Actuellement, le suivi repose sur un calendrier de travail et une méthodologie partagée, ainsi que sur des indicateurs issus des standards internationaux applicables, y inclus la Convention d'Istanbul. Toutefois, ces éléments ne sont pas de nature à pallier la difficulté objective de mesurer les évolutions. Par ailleurs, la lisibilité des résultats atteints est affaiblie du fait que des mesures similaires sont parfois prises à différents niveaux politiques, simultanément, avec différents budgets. Pour éviter ce morcellement, il pourrait être envisagé d'unir les budgets et de collaborer à plusieurs niveaux politiques sur des mesures identiques ou de développer une action commune, ce qui permettrait dans le même temps de renforcer l'action et le rôle de l'organe national de coordination. Cette question rappelle la question connexe de la fragmentation actuelle des espaces de coordination et l'absence de transversalité, traitée auparavant dans ce rapport en lien avec l'article 7 de la convention.

44. Le GREVIO note avec intérêt la pratique suivie par les autorités de soumettre au parlement national, ainsi qu'aux parlements des entités fédérées, les rapports d'avancement établis lors du suivi du PAN, et relève que cette bonne pratique se trouve dans la droite lignée des préconisations de la convention.²⁸

45. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à prendre des mesures renforçant la coordination, le suivi et l'évaluation des politiques et mesures en matière de violences faites aux femmes. À cette fin, les autorités devraient :

- a. **renforcer l'autorité et les moyens nécessaires à l'IEFH pour exercer ses missions et soutenir une dynamique transversale à tous les niveaux du pouvoir ;**
- b. **assurer, par un organisme indépendant multidisciplinaire comprenant également des membres des associations de défense des droits des femmes, un suivi et une évaluation efficaces des politiques et mesures destinées à prévenir et à combattre la violence à l'encontre des femmes, en veillant notamment à identifier, action par action, les ressources dédiées et les indicateurs de résultats.**

E. Collecte des données et recherche (article 11)

1. Collecte de données administratives

46. Prévenir et combattre la violence à l'encontre des femmes, notamment la violence domestique, exige que les politiques reposent sur des données probantes. Il est indispensable à cet égard de

²⁸. Voir l'article 70, paragraphe 1.

collecter des données systématiques et comparables auprès de toutes les sources administratives concernées et de disposer d'informations sur la prévalence de toutes les formes de violence faites aux femmes. Le GREVIO souhaite appeler l'attention sur les opportunités que la ratification de la Convention d'Istanbul offre à cet égard, en particulier le rôle confié à l'organe de coordination, à savoir coordonner la collecte des données, les analyser et en diffuser les résultats (article 10, paragraphe 1). Il existe plusieurs outils pour soutenir les gouvernements souhaitant améliorer la collecte des données dans le domaine de la violence à l'encontre des femmes ; ces outils offrent une solide base de connaissances à laquelle les autorités peuvent avoir recours²⁹.

47. La Belgique s'est depuis longtemps fixé l'objectif au niveau administratif de produire des données ventilées par sexe. L'article 4 de la loi *gender mainstreaming* du 12 juin 2007 dispose que « chaque ministre veille, dans les domaines relevant de ses compétences, à ce que les statistiques que les services publics fédéraux, le ministère de la Défense, les services publics de programmation, les institutions publiques de sécurité sociale, les établissements scientifiques fédéraux et les organismes d'intérêt public produisent, collectent, et commandent dans leur domaine d'action, soient ventilées par sexe et que des indicateurs de genre soient établis si c'est pertinent ». Des progrès ont été réalisés ou sont en cours, notamment dans le secteur judiciaire à la suite de la circulaire COL 3/2006 relative à la définition et l'enregistrement de la violence intrafamiliale. La ratification de la Convention d'Istanbul est venue renforcer cette exigence de collecter les données statistiques désagrégées pertinentes auprès des différentes entités ministérielles productrices de telles données (en priorité au sein des secteurs de la police, de la justice et de la santé). La question de la collecte des données figure parmi les objectifs prioritaires du dernier PAN 2015-2019 contre la violence fondée sur le genre.

48. Toutefois, le GREVIO a de fortes inquiétudes concernant la collecte et la diffusion des données en Belgique. Les données disponibles sur les violences couvertes par la convention sont insatisfaisantes tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif, manquent d'harmonisation entre les différentes entités productrices – en particulier entre la police et la justice, et ne font pas l'objet d'une diffusion accessible et récurrente au niveau fédéral. Le caractère limité des données s'exprime par exemple par le fait que les données collectées par les services de police concernant les victimes ne sont pas ventilées par sexe, ou que les données au niveau hospitalier sont ventilées par sexe et par âge seulement. En 2014, déjà, dans ses observations finales faites à la Belgique, le comité Cedef soulignait un « défaut de données statistiques complètes sur la violence à l'égard des femmes, ventilées selon l'âge, l'appartenance ethnique, la nationalité et le lien éventuel entre la victime et l'auteur des faits, y compris sur le nombre de femmes tuées par leur partenaire ou ancien partenaire ».

49. Au niveau policier, les données enregistrées dans les procès-verbaux par les services de police locale et de police fédérale alimentent la Banque de données nationales générales (BNG), dont le rapport est public. Cela reflète les faits criminels déclarés et enregistrés (faits et tentatives). Les données sont ventilées par sexe de l'agresseur et localisation géographique. Il n'existe toujours pas de données sur le sexe des victimes malgré la « loi BNG » du 18 mars 2014 qui prévoit un élargissement à ces données. Le rapport étatique soulignait en février 2019 les besoins en temps et en moyens humains que cette adaptation technique requière tout en assurant que c'est une priorité de l'agenda et que des changements positifs sont attendus « dans les prochains mois ». Or, aucun calendrier précis ne peut encore être indiqué quant à cette avancée essentielle pour une communication publique, transparente et complète, en particulier celle relative aux morts violentes entre partenaires ou ex-partenaires et à leur sexe.

²⁹. Voir, par exemple, les publications suivantes du Conseil de l'Europe : *Assurer la collecte de données et la recherche sur la violence à l'égard des femmes et la violence domestique : article 11 de la Convention d'Istanbul (2016)* – Série de documents sur la Convention d'Istanbul (2015) ; *Administrative data collection on domestic violence domestic violence in Council of Europe member states (2008)*

50. Au-delà de cette donnée manquante, comme de la donnée relative aux enfants morts à la suite des violences entre partenaires ou ex-partenaires, le GREVIO relève la disparité entre les chiffres de ces morts entre partenaires ou ex-partenaires communiqués par les autorités et ceux mis en avant par la société civile. En 2017, les services de police belges recensent neuf meurtres et assassinats dans le cadre de « violences entre partenaires physiques »³⁰, dont une femme ayant commis un meurtre au sein du couple. Pour la même année et uniquement à partir des articles de presse en ligne, le collectif « Stop féminicide » recense, lui, sur la base d'une méthodologie que le GREVIO n'a pas été en position de vérifier, 39 « féminicides ».

51. Au niveau judiciaire, suite aux circulaires COL 3/2006 et COL 4/2006, et à leur actualisation, des progrès d'harmonisation des définitions ont pu être faits. La banque de données du Collège des procureurs généraux est alimentée par les enregistrements des sections correctionnelles des parquets près les tribunaux de première instance. Selon le rapport étatique, ces données ventilées notamment par sexe, âge et lien avec l'auteur sont des « statistiques fiables, pertinentes et commentées au regard de la politique criminelle du ministère public ». Le Service de la politique criminelle (SPC) publie les statistiques en matière de condamnations, de suspensions du prononcé et d'internements depuis 1994. Ces statistiques, notamment ventilées par sexe et par âge, sont produites à l'aide de la banque de données du casier judiciaire central. Néanmoins, des systèmes d'encodage informatique différents coexistent dans les différents maillons de la chaîne pénale, ainsi qu'entre le secteur de la police et le secteur de la justice.

52. Au niveau du secteur de la santé, le principal rapport alternatif dénonce une collecte de données « aléatoire » dans le secteur médical, pour laquelle aucun financement propre n'est prévu. Le rapport étatique³¹ nous apprend en effet que les données du résumé hospitalier minimum (RHM) relatives à l'hôpital « ne concernent toutefois que les personnes hospitalisées ayant séjourné au moins une nuit à l'hôpital et non celles qui se sont présentées aux urgences ou à une consultation », et que les données relatives aux services des urgences des hôpitaux (enregistrement des urgences – UREG)³² recouvrent les hôpitaux disposant d'un service de « soins urgents spécialisés » ou d'un service « première prise en charge des urgences ». Par ailleurs, seules les données du RHM et de l'UREG sont ventilées par sexe et par âge.

53. Des avancées louables dans la collecte des données dans le domaine de l'action sociale et de la santé ainsi que de la protection de la jeunesse et de la petite enfance s'observent, en particulier au niveau de la Région wallonne et de la Communauté française³³.

54. Le GREVIO exhorte les autorités belges à franchir un cap dans l'amélioration des données disponibles relatives aux violences couvertes par la Convention d'Istanbul, et de leur collecte, notamment :

- a. **en publiant et diffusant au niveau fédéral à échéance régulière une publication de référence accessible et synthétique mettant en lumière les principales données statistiques relatives aux violences couvertes par la convention et permettant de capitaliser les données existantes et d'en faciliter pour l'opinion et les médias l'appropriation et la comparaison dans le temps ;**
- b. **en rendant obligatoire, y compris par la loi si cela s'avérait nécessaire, de disposer, en sus de données concernant les agresseurs, de données relatives aux victimes, à leur sexe, et à leur relation avec l'agresseur concernant l'ensemble des violences couvertes**

³⁰ Voir le tableau 6 de l'annexe E du rapport étatique. Lors de la visite d'évaluation, les autorités belges ont expliqué retenir, pour caractériser la motivation sexiste du meurtre ou de l'assassinat entre partenaires ou ex-partenaires, le fait que le meurtre ou l'assassinat soit intervenu dans un cadre de violences conjugales.

³¹ Voir p 10.

³² Les autorités ont par ailleurs informé le GREVIO que l'enregistrement UREG a été suspendu en juillet 2019, et qu'un rapport final d'un groupe de travail sur la rationalisation des soins de santé non programmés est attendu afin de réfléchir aux suites à donner à l'UREG.

³³ Voir pp. 11 et 12 du rapport étatique.

- par la Convention d'Istanbul, a fortiori concernant les morts au sein du couple ou entre ex-partenaires ;**
- c. en permettant, dans l'attente de cette avancée, l'étude des dossiers des morts entre partenaires ou ex-partenaires et les autres victimes, y compris les enfants, pour améliorer en Belgique, a minima, la connaissance des victimes (leur sexe, leur âge, et leur relation avec l'agresseur) et des circonstances de ces morts (tels que le jour et l'heure, le lieu et le moyen utilisé pour commettre l'acte) ;**
 - d. en décidant de se diriger graduellement vers un système de statistiques intégré au sein et entre les secteurs police, justice et santé dans le but, entre autres, de permettre l'évaluation des taux de condamnation et de déperdition, ainsi que les taux de récidive, de rendre possible une analyse approfondie du cheminement des affaires dans le système de justice pénale tout au long de la chaîne : services répressifs, parquets, tribunaux, et d'identifier les lacunes dans la réponse des institutions qui peuvent contribuer à des taux de condamnation faibles et/ou à des écarts entre les taux de signalement et les taux de condamnation.**

2. Enquêtes fondées sur la population

55. Des études de prévalence de la violence faite aux femmes ont été menées à l'échelle nationale en 1988, en 1998 (élargie aux hommes), puis en 2010. La dernière étude de prévalence d'une telle envergure fut commanditée par l'IEFH auprès du Centre liégeois d'étude de l'opinion (CLEO) de l'université de Liège et au département Experimenteel-Klinische en Gezondheidspsychologie de l'université de Gand. Publiée en 2010, cette « étude sur les expériences des femmes et des hommes en matière de violence psychologique, physique et sexuelle » fait apparaître que « 15 % des femmes et 10 % des hommes déclarent avoir été victimes d'actes de violence de la part de leur partenaire ou ex-partenaire au cours des douze derniers mois ». Le focus de cette étude est manifestement davantage « les violences interpersonnelles » en tant qu'actes isolés que « les violences fondées sur le genre » en tant que système lié aux rapports de force historiquement inégaux entre les femmes et les hommes ayant conduit à la domination et à la discrimination des femmes par les hommes, privant ainsi les femmes de leur pleine émancipation. L'étude mentionne comme première définition celle de la violence neutre du point de vue du genre: « La violence se caractérise par tout acte ou omission commis par une personne (ou un groupe), s'il porte atteinte à la vie, à l'intégrité corporelle ou psychique ou à la liberté d'une personne (ou d'un groupe), ou compromet gravement le développement de sa personnalité et/ou nuit à sa sécurité financière ». Au vu de ces éléments, le cadrage de l'étude de 2010 semble ne pas se conformer à l'approche sensible au genre préconisée par la Convention d'Istanbul. Ce constat trouve un écho dans la critique formulée par le principal rapport alternatif³⁴ qui souligne que, dans l'enquête de 2010, une confusion est entretenue entre « conflit de couple » et « violence fondée sur le genre », confusion qui fausse de fait les résultats obtenus. Il apparaît problématique que les résultats continuent à être diffusés, notamment par l'IEFH, et à fonder la politique belge en la matière. Le PAN 2015-2019 soulignait la nécessité de mener de nouvelles enquêtes de prévalence fondées sur la population. Les autorités ont fait savoir au GREVIO qu'elles envisageaient de participer, sous condition de faisabilité, à l'enquête concernant la violence fondée sur le genre que prévoit de mener Eurostat à l'échelle de l'Union européenne pour 2020.

56. Des études de prévalence ciblant certaines formes de violence (violences sexuelles, mutilations génitales féminines), ou certains milieux (école, loisirs, culture et médias) et/ou menées à l'échelle des entités fédérées ont également été effectuées ou sont en cours de réalisation. Une liste de ces études est dressée à l'annexe A du rapport étatique.

³⁴ Voir pp. 27 et 28 du principal rapport alternatif.

57. **Considérant à la fois le temps écoulé depuis la dernière enquête nationale, fondée sur la population, et le cadrage de ladite enquête publiée en 2010, le GREVIO encourage les autorités belges à lancer une réflexion concertée avec l'ensemble des parties prenantes et les experts pour mener en Belgique une nouvelle enquête nationale fondée sur la population. Cette enquête devrait clairement s'appuyer sur une définition genrée des violences faites aux femmes et permettre, à l'avenir, grâce à des enquêtes menées à intervalle régulier, d'évaluer l'étendue et les tendances de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul.**

3. Recherche

58. Le GREVIO relève avec satisfaction qu'entre 2015 et 2018 un nombre assez important d'études et de recherches scientifiques ont été menées ou lancées. Le rapport étatique³⁵ en recense 25, soit environ quatre par an. Dix ont été initiées par le niveau fédéral, huit par la Communauté française, trois par la Région wallonne, trois par la Région flamande, une dont l'initiative est partagée entre la Communauté française et la Région wallonne et une, enfin, à l'initiative d'une ONG. Dans la majorité des cas, ces études sont dirigées ou associent des groupes de recherche universitaires, sans qu'il soit précisé si ces groupes de recherche universitaires sont spécialisés ou comptent dans leurs rangs des chercheuses et chercheurs spécialisés sur le genre, et en particulier sur les violences contre les femmes. Neuf des 25 études sont consacrées spécifiquement aux « violences entre partenaires » / « VIF » / « violence conjugale », cinq études sont prioritairement consacrées aux violences sexuelles, quatre concernent le handicap, quatre sont relatives aux enfants, trois à la question de la prostitution, deux concernent les agresseurs, deux se rapportent aux médias et une à la question du travail. L'IEFH peut être à l'initiative de certaines de ces études/recherches et, lorsqu'il ne l'est pas, est quasi systématiquement sollicité pour être associé. C'est un élément positif susceptible de favoriser la coordination entre ces différentes études/recherches, et leur conformité avec le cadre conceptuel et les lignes directrices retenus en application de la Convention d'Istanbul, ainsi qu'avec les priorités politiques inscrites dans le PAN.

59. Ces diverses études offrent une matière riche en données quantitatives et qualitatives, ainsi qu'en recommandations visant l'amélioration de la politique relative aux violences contre les femmes. Pour autant, aucune indication ne permet de mesurer l'écho que de telles études/recherches ont pu avoir auprès des parties prenantes intéressées ou dans les médias, et peu de données sont également fournies pour mesurer leur impact sur les politiques publiques. Cela constitue sans doute une marge de progression afin d'accroître l'impact de ces études et recherches. Par exemple, l'étude inédite concernant l'impact des violences entre partenaires sur le monde du travail³⁶ dont les résultats ont été dévoilés en 2017 –, fait état de chiffres impressionnants, susceptibles de surprendre et marquer l'opinion comme les responsables politiques et économiques : 72,9 % des victimes déclarent que les violences subies ont eu un impact sur leur travail. Pour 7,8 % d'entre elles, le (l'ex-)partenaire s'est même rendu sur leur lieu de travail. Ces chiffres sont de nature à accroître l'implication des organisations de travail dans la prévention et la lutte des violences conjugales.

60. Les ONG belges spécialisées mènent également un travail important de recherche et peuvent recevoir à cette fin un soutien financier des pouvoirs publics³⁷. Le GREVIO a pu constater cependant un décalage entre les savoirs générés par le monde académique et ceux générés par les associations de terrain, ce qui appelle à une meilleure coordination. Plusieurs des recommandations formulées plus haut³⁸ pourront faciliter cette coordination et permettre une meilleure prise en compte des

³⁵ Voir l'annexe A du rapport étatique.

³⁶ https://igvm-iefh.belgium.be/fr/publications/enquete_nationale_sur_limpact_de_la_violence_entre_partenaires_sur_le_travail les https://igvm-iefh.belgium.be/fr/publications/enquete_nationale_sur_limpact_de_la_violence_entre_partenaires_sur_le_travail les

³⁷ Une liste de ces recherches est présentée à p. 28 du principal rapport alternatif.

³⁸ Voir les observations développées dans ce rapport au sujet de l'article 7 de la convention.

préoccupations de la société civile concernant le domaine des études et recherches. Les ONG consultées par le GREVIO au cours de la procédure d'évaluation regrettent en effet l'absence de comparabilité des études/recherches, la part insuffisante de recherche qualitative, ainsi que le défaut de connaissances sur un certain nombre de sujets (par exemple le croisement des différentes violences à l'encontre des femmes et les discriminations multiples, l'évaluation des outils de prévention primaire, la réponse policière aux violences conjugales et intrafamiliales, et l'influence des médias sociaux en matière de violences à l'égard des femmes).

61. Le GREVIO encourage les autorités belges à poursuivre leurs efforts visant à soutenir la recherche dans les domaines relatifs à toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul, tout en promouvant l'articulation entre, d'une part, les études et recherches sur le genre, et, d'autre part, l'expertise des associations de terrain, et en veillant à favoriser la diffusion et l'impact de ces études et recherches. À cette fin, les autorités pourraient vouloir procéder à un nouveau recensement des départements de recherche ou des enseignants et enseignantes, et des chercheurs et chercheuses spécialisés sur les thématiques du genre, de l'égalité entre les femmes et les hommes et des violences fondées sur le genre.

III. Prévention

62. Ce chapitre comprend un certain nombre d'obligations générales et plus spécifiques dans le domaine de la prévention. Il s'agit notamment de mesures préventives précoces comme la promotion de changements dans les modes de comportement socioculturels des femmes et des hommes, et l'éradication des préjugés et des stéréotypes de genre, et de mesures visant à impliquer toute la société, y compris les hommes et les garçons, dans le but de garantir l'égalité entre les femmes et les hommes, et de prévenir la violence à l'encontre des femmes. Il s'agit également de mesures préventives plus spécifiques telles que la sensibilisation et l'organisation de campagnes, la formation adéquate de tous les professionnels et professionnelles, l'éducation dans les établissements scolaires et dans d'autres cadres, et, dernier point mais non le moindre, les programmes s'adressant aux agresseurs et visant à empêcher une nouvelle victimisation.

63. Sur le plan de la prévention primaire, la Belgique peut compter sur une expérience notable en matière d'autodéfense féministe pour femmes adultes grâce au travail des associations dans chacune des régions belges. Certaines autorités dans le pays s'en sont saisies comme d'un levier structurel en matière de prévention : c'est le cas notamment de la Province d'Anvers laquelle finance des formations de formatrices d'autodéfense féministe. L'efficacité de cette pratique est de plus en plus avérée dans la prévention contre les violences si l'on se réfère aux retours des associations, pionnières en la matière, comme à des études récentes.³⁹ En intégrant cette pratique dans une stratégie globale de sensibilisation et de prévention, la Belgique pourrait devenir un pays pionnier en Europe sur le soutien à l'autodéfense féministe.

64. Le GREVIO invite les autorités belges à envisager d'adopter des mesures favorisant l'implantation de groupes d'autodéfense féministe de manière équilibrée dans le pays – en particulier là où résident les femmes des populations les plus vulnérables (quartiers populaires, territoires ruraux, etc.), afin de renforcer le pouvoir d'agir des femmes en leur redonnant confiance et en les informant sur leurs droits. Une piste d'action consisterait à inscrire dans le prochain PAN le soutien à cette pratique via le financement de formations de formatrices, à partir de la bonne pratique en usage dans la Province d'Anvers.

65. Le GREVIO tient à saluer la dimension préventive de la loi du 22 mai 2014 sur le sexisme, défini comme tout geste ou comportement qui, dans les circonstances visées à l'article 444 du code pénal, a manifestement pour objet d'exprimer un mépris à l'égard d'une personne, en raison de son appartenance sexuelle, ou de la considérer, pour la même raison, comme inférieure ou comme réduite essentiellement à sa dimension sexuelle. Le GREVIO souligne tout l'intérêt que présente la législation sur le sexisme dès lors qu'elle vise des comportements qui, sans atteindre le seuil de gravité qui permettrait de les qualifier de violences aux termes de la Convention d'Istanbul, en sont souvent les précurseurs et/ou en favorisent l'apparition et la minimisation, en tant que manifestation des inégalités structurelles qui perdurent entre les femmes et les hommes.

A. Sensibilisation (article 13)

66. La Belgique a pris de nombreuses initiatives en matière d'information et de sensibilisation aux violences fondées sur le genre. Le rapport étatique⁴⁰ fournit une liste détaillée des initiatives menées ces dernières années (à partir de 2016) dans ce domaine, regroupées par forme de violence (harcèlement sexuel et actes sexistes, violence entre partenaires, violence sexuelle, violences liées à l'honneur, mariages forcés et mutilations génitales féminines). Le GREVIO apprécie les efforts ainsi déployés par les autorités aux différents niveaux de pouvoir (fédéral, régional ou communautaire) de

³⁹. Étude "Knowledge and Know-How: the Role of Self-Defence in the Prevention of Violence against Women" réalisée par le Département des politiques "Droits des citoyens et affaires constitutionnelles" du Parlement européen à la demande de la commission des droits des femmes et de l'égalité de genre (FEMM Committee).

⁴⁰. Voir pp. 12 à 17.

par la qualité de ces campagnes de sensibilisation, la diversité des publics visés et la variété des supports de communication utilisés. Il note que certaines de ces campagnes offrent des exemples de bonne pratique dont d'autres États pourraient s'inspirer⁴¹.

67. Le GREVIO note dans le même temps qu'un bon nombre de ces campagnes portent sur la diffusion d'informations permettant aux victimes et aux témoins de reconnaître et de réagir à la violence. Selon la société civile, les campagnes de sensibilisation ont tendance à se focaliser sur l'orientation des victimes (et, dans une moindre mesure, des agresseurs) vers les services d'aide et ne visent pas principalement un changement des valeurs et attitudes qui sous-tendent les violences fondées sur le genre. Il ne s'agirait donc pas de campagnes de prévention primaire, mais plutôt de prévention secondaire ou tertiaire⁴². Les ONG font par ailleurs état de la nécessité d'étendre le spectre d'action des initiatives de sensibilisation pour aborder la violence sous toutes ses facettes et réussir à interpeller toutes les femmes potentiellement concernées⁴³. Des efforts resteraient en outre nécessaires pour relier ces initiatives à la recherche scientifique et en assurer la cohérence et la continuité, au sein d'une vision globale et coordonnée. Le GREVIO a par ailleurs noté une amélioration possible au niveau de l'évaluation des campagnes de sensibilisation s'agissant d'en mesurer l'impact en termes d'évolution des représentations auprès de la population résidant en Belgique en matière de sexisme, d'égalité des femmes et des hommes, et des violences fondées sur le genre.

68. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à poursuivre leurs efforts visant à promouvoir, régulièrement et à tous les niveaux, des campagnes ou des programmes de sensibilisation pour accroître la prise de conscience et la compréhension par le grand public des différentes manifestations de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention, du caractère genré de ces violences en tant que manifestations d'une organisation historique de la société fondée sur la domination et la discrimination des femmes par les hommes, ainsi que des conséquences des violences sur les enfants. À cette fin, les autorités devraient :

- a. **adopter, de manière concertée et en coopération avec les associations spécialisées, des lignes directrices au niveau fédéral en matière de sensibilisation qui permettent d'explicitier des orientations et des standards de qualité en vue d'assurer une cohérence des messages véhiculés ;**
- b. **adapter la sensibilisation (support, images, langue, etc.) aux besoins des femmes victimes et en particulier des publics les plus vulnérables tels que les femmes en situation de handicap ;**
- c. **alimenter un système de suivi et de partage des initiatives des autres niveaux de pouvoir permettant aux autorités de suivre la mise en œuvre des objectifs prioritaires définis au niveau fédéral ;**
- d. **développer des indicateurs de diffusion et d'impact pour évaluer la libération de la parole et de l'écoute ainsi que l'impact dans la durée de ces campagnes et outils de sensibilisation sur les représentations en Belgique en matière de sexisme, d'égalité des femmes et des hommes, et de violences fondées sur le genre.**

⁴¹. Voir la référence à l'initiative de sensibilisation à la violence psychologique entre partenaires intimes, « Fred et Marie / Marie et Fred », à p. 24 de la publication du Conseil de l'Europe, *Sensibilisation à la violence à l'égard des femmes : article 13 de la Convention d'Istanbul*, 2016?..

⁴². Voir p. 31 du principal rapport alternatif.

⁴³. Le paragraphe 87 du rapport explicatif de la convention rappelle que les mesures de prévention doivent répondre spécifiquement aux besoins des personnes vulnérables en raison de circonstances particulières.

B. Éducation (article 14)

69. L'éducation est en Belgique une compétence qui relève des communautés, à l'exception des conditions de délivrance des diplômes, qui relèvent du pouvoir fédéral.

70. Depuis 2012, l'EVRAS (Éducation à la vie relationnelle, affective et sexuelle) fait partie des missions obligatoires de l'enseignement en Communauté française suite de son ajout dans le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire. En 2013, les trois entités fédérées francophones se sont accordées sur un protocole dont l'objectif est la généralisation de l'EVRAS. En 2018, cette généralisation était en cours. Un dispositif spécifique a été mis en place par la Communauté française pour soutenir le développement de l'EVRAS dans des structures de jeunesse (mouvement de jeunesse, organisation de jeunesse, etc.). Ce dispositif d'une part encadre la labélisation des opérateurs (87 en 2017 et 2018) afin de garantir la qualité des interventions et d'autre part soutient financièrement les opérateurs labellisés dans le cadre d'appels à projets annuels. Les interventions peuvent par exemple traiter de la jalousie, de la découverte du désir, du besoin d'intimité, ou des différents types de violence entre partenaires et violences sexuelles, de l'influence des médias, de la pornographie et de la culture, etc. Un site internet (<https://www.evras.be/>) et une plateforme structurante existent autour du programme. Un système d'encodage – le logiciel Jade – permet la collecte de données sur le déploiement du programme. Par ailleurs, en Communauté française, un cours « philosophie et citoyenneté » est obligatoire dans le primaire et secondaire et permet à différents niveaux de questionner les stéréotypes fondés sur le genre et de prévenir les violences justifiées ou banalisées par ces stéréotypes.

71. En Flandre, les principaux leviers récents visant une politique d'intégrité intégrale sont le décret sur l'orientation des élèves dans l'enseignement primaire et secondaire et les centres d'encadrement des élèves (qui impose des politiques préventives et curatives, contient des procédures en cas d'incidents, ainsi que des aspects de sanction et de réparation, etc.) et le cadre de référence pour la qualité de l'enseignement de l'inspection de l'enseignement. Un outil a été développé par l'association Sensoa, conformément aux lignes directrices de la Convention de Lanzarote en cas de comportements transgressifs, dont les comportements sexuels transgressifs, auprès des enfants et des jeunes. Une plateforme est destinée aux professionnels et professionnelles pour qu'ils sachent comment réagir devant un (soupçon de) comportement transgressif. L'outil a été adapté à différents secteurs (sport, enseignement, aide à la jeunesse, enfance), et semble faire consensus. En Flandre, plus largement, les contenus scolaires ainsi que la formation initiale et continue s'organisent autour des 16 grandes compétences obligatoires à acquérir à la fin de l'enseignement secondaire. Selon les autorités flamandes, c'est de nature à favoriser l'intégration transversale d'une perspective de genre, par exemple en développant auprès des enfants la connaissance et le contrôle de soi ainsi que le respect de l'autre, sa liberté, ses choix et ses désirs.

72. Des mesures visant la prévention dans le milieu scolaire ont également été adoptées par la Communauté germanophone⁴⁴. Le rapport étatique fournit par ailleurs des informations concernant la prévention d'actes sexistes, du harcèlement et d'actes violents sexuels dans les établissements de l'enseignement supérieur⁴⁵.

73. Le GREVIO salue les efforts entrepris en Belgique pour développer une éducation promouvant le principe d'égalité entre les femmes et les hommes, des rôles sexués non stéréotypés, du respect mutuel, et la résolution non violente des conflits dans les relations interpersonnelles. Il note que si des efforts louables ont été effectués pour généraliser ces enseignements, il semblerait qu'ils ne soient pas abordés de manière systématique. Il s'avère dès lors nécessaire de continuer à viser une plus grande diffusion des programmes et outils ayant fait leur preuve au niveau régional, tels que l'EVRAS

⁴⁴. Voir p. 19 du rapport étatique.

⁴⁵. *Ibid.*, pp. pages 18 et 19.

ou l'outil de détection des comportements sexuels transgressifs, en tenant compte des suggestions des associations impliquées dans leur mise en œuvre⁴⁶.

74. Le GREVIO encourage les autorités belges à poursuivre leurs efforts visant à doter les élèves de connaissances et de compétences sur les sujets identifiés à l'article 14 de la convention. De tels efforts devraient suivre une approche intégrée à la question de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'éducation, conformément à la Recommandation CM/Rec(2007)13 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe relative à l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'éducation.

C. Formation des professionnels (article 15)

75. Les normes énoncées à l'article 15 de la convention prévoient la formation initiale et continue systématique des professionnels et professionnelles concernés rencontrant des victimes ou des auteurs de tous les actes de violence à l'encontre des femmes. La formation requise doit obligatoirement porter sur la prévention et la détection de cette violence, sur l'égalité entre les femmes et les hommes, sur les besoins et les droits des victimes, ainsi que sur la prévention de nouvelles violences. Dans les tableaux joints au questionnaire qu'il a établi, le GREVIO énumère les groupes professionnels devant, selon lui, suivre ce type de formation. Parmi les critères de qualité d'une politique de formation, la convention pointe l'importance de veiller à ce que la formation pertinente soit continue et appuyée par un suivi et une évaluation régulière, ainsi que par des protocoles et lignes de conduites clairs établissant les standards que les employés sont appelés à respecter dans leurs domaines respectifs. Enfin, la convention insiste aussi sur la nécessité, pour les professionnels et professionnelles, d'être également formés au travail interinstitutionnel.

76. Le PAN 2015-2019 réaffirme avec clarté que la sensibilisation seule est insuffisante pour prévenir la violence et que la formation est un « axe essentiel ». Ce plan d'action dessine des priorités claires et cohérentes par rapport à la convention, aux premiers rangs desquelles : mieux distinguer le conflit de couple de la violence entre partenaires liée au genre, mieux déceler les violences liées au genre, mieux protéger les victimes, savoir recueillir les preuves médicales, psychologiques ou juridiques, développer des compétences interculturelles, adopter une approche multidisciplinaire favorisant la coordination intersectorielle, renforcer la formation des secteurs policiers et judiciaires aux violences sexuelles, et développer les formations destinées au secteur de la santé.

77. La Belgique ne dispose pas à ce jour d'un état des lieux national des différentes formations dispensées et des formateurs et formatrices disponibles en matière de violence fondée sur le genre. Cette mesure 63 du PAN, dont le chef de file est l'IEFH en partenariat avec les autorités concernées (secteurs de la justice, de la police, de la santé publique, des régions et des communautés), est pourtant essentielle afin d'élaborer une stratégie partagée dans le domaine de la formation. Le GREVIO note de manière positive qu'un travail de diagnostic et de coordination est en cours en Communauté française – en étroite liaison avec l'ARES (Académie de recherche et d'enseignement supérieur). Par ailleurs, la déclinaison de la convention au niveau de chaque filière professionnelle, par la formalisation de contenus minimaux de formation initiale, a rencontré également des obstacles qui ont empêché jusqu'à présent la mise en œuvre de la mesure 66 du PAN. Cette mesure relève du niveau communautaire. La volonté politique ainsi qu'une articulation étroite entre les universités, les hautes écoles et les instituts d'une part, et les associations spécialisées d'autre part, constituent des leviers pour permettre à court terme d'inclure la connaissance des différentes formes de violences fondées sur le genre dans la formation initiale de plusieurs catégories de professionnels et professionnelles clés, comme requis par la convention.

⁴⁶. Voir recommandations formulées aux pp. 37 et 38 du principal rapport alternatif.

78. En conséquence, les formations obligatoires d'importance sur les violences à l'encontre des femmes demeurent l'exception, alors qu'elles devraient être la norme, à fortiori pour les secteurs professionnels en première ligne.

79. Pour le secteur policier, il existe au niveau fédéral un plan de formation initiale qui prévoit un volet « violences intrafamiliales » au sein des contenus relatifs à l'assistance aux victimes. Les académies de police sont ensuite autonomes pour décider de leur programme de formation. Outre qu'il n'y a pas d'assurance concernant le caractère obligatoire de ce volet « violences intrafamiliales », le dispositif actuel n'offre pas de garanties suffisantes pour que la formation initiale des policiers et policières sur les violences à l'encontre des femmes soit consistante et fondée sur une approche de genre et la déconstruction des stéréotypes sexistes. Concernant la formation continue, celle-ci est tributaire du volontariat de chaque policier ou policière et dépend également de l'offre disponible ou non à son niveau. Il n'existe par exemple pas encore, sauf exceptions locales, d'offre en formation continue relative à l'accueil des femmes victimes de violences fondées sur le genre. Dans les initiatives positives impulsées dans le secteur policier, on relève le cas des journées « code 37 » ayant sensibilisé en 2016-2017 entre 800 et 1 000 professionnels et professionnelles issus principalement du secteur policier.

80. Au niveau du secteur judiciaire, les stagiaires de l'Institut de formation judiciaire reçoivent en formation initiale un module obligatoire "Violences au sein du couple" – sa durée a été récemment réduite – et un module "Mariages forcés, violences liées à l'honneur et mutilations génitales". Ces modules sont accessibles sur une base volontaire en formation continue. Les juges de la famille en poste ne sont pour l'heure pas soumis à une obligation de formation relative à la convention, et l'approche de genre et les types de violences retenues par la convention ne font pas partie des contenus théoriques et pratiques minimaux requis dans la formation des médiateurs et médiatrices agréés.

81. Au niveau du secteur santé, aucune formation obligatoire relative à des violences couvertes par la convention n'a été portée à la connaissance du GREVIO. Il a en revanche été fait mention d'un cycle de formation de base destiné à 12 hôpitaux belges en formation continue non obligatoire. Le même constat s'impose pour les psychologues qui officient au sein des hôpitaux. Concernant la formation continue du personnel soignant des hôpitaux, le GREVIO est particulièrement préoccupé du fait que le manuel promu par les autorités véhicule une notion des violences qui s'éloigne de celle donnée par la Convention d'Istanbul, et qu'il risque d'empêcher une détection correcte des violences et de mener à de nouvelles violences à l'encontre des victimes⁴⁷.

82. Le GREVIO félicite la Belgique pour les efforts entrepris en matière de mutilations génitales féminines et des violences liées à l'honneur. Un guide de bonnes pratiques relatif à l'excision a ainsi été produit par le ministère de la Santé, en coordination avec GAMS Belgique. À destination des professionnels et professionnelles de santé et édité en français et en néerlandais, il est diffusé depuis 2011 au sein des maternités et des départements pédiatriques des hôpitaux. En matière de bonnes pratiques également, il est possible de citer la « *checklist* » développée pour une prise en charge optimale des victimes de violence sexuelle dans les hôpitaux belges, et l'élaboration de modèles de certificats destinés aux médecins généralistes et hospitaliers par la SSMG côté francophone et Domus Medica côté néerlandophone. Trois codes officiels de signalements sur les mutilations sexuelles féminines, les violences conjugales et les violences sexuelles ont été élaborés et sont appelés à intégrer la formation initiale des médecins. Ces lignes directrices importantes font suite à un travail entre l'IEFH et l'Ordre des médecins en Flandre. À destination des médecins francophones, un guide de méthode clinique relatif aux violences sexuelles a été récemment produit, en complément de plusieurs autres initiatives sur le terrain de la formation continue non obligatoire. Dans le prolongement de ces efforts dans le secteur de la santé, des lignes directrices plus générales incluant également

⁴⁷. Manuel de formation de base sur la violence intrafamiliale et sexuelle destiné au personnel soignant des hôpitaux belges, International Center of Reproductive Health (ICRH), 2015. Ce manuel, qui existe également pour le personnel de soutien, promeut par exemple la l'idée selon laquelle la violence peut être « provoquée » par la victime.

aussi le repérage des victimes pourraient être adoptées pour, par exemple, accompagner les professionnels et professionnelles de santé dans le questionnement systématique relatif aux violences⁴⁸.

83. Au niveau du secteur de l'aide à la jeunesse, s'il existe en Communauté française une formation obligatoire dispensée pour tous les nouveaux fonctionnaires au sein d'un Service de l'Aide à la Jeunesse ou de Protection de la Jeunesse en matière de violences, celle-ci est généraliste et ne peut adopter une approche globale des violences fondées sur le genre étant donné que tous types de violences sont traités. Au niveau de la petite enfance, tous les travailleurs et les travailleuses médico-sociaux de l'Office de la naissance et de l'enfance sont formés par des associations spécialisées à l'impact des violences conjugales sur les enfants exposés et aux mutilations sexuelles féminines.

84. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à prendre des mesures pour renforcer la formation initiale et continue des professionnels pertinents ayant affaire aux victimes ou aux auteurs de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention, en veillant à ce que l'approche suivie, les manuels de formation utilisés et les partenariats noués aux fins de dispenser les formations et de développer du matériel pédagogique soient fondés sur une vision genrée des violences, en conformité avec la Convention d'Istanbul. À cette fin, les autorités devraient plus particulièrement :

- a. **dans le secteur policier, affirmer à l'occasion du renouvellement du plan de sécurité nationale, l'objectif de la formation obligatoire des policiers de référence dans chaque zone de police et envisager la rédaction concertée au niveau fédéral de lignes directrices relatives au premier accueil des femmes victimes de violences ;**
- b. **dans le secteur judiciaire, renforcer la formation initiale obligatoire et l'étendre aux violences sexuelles, et organiser la formation continue obligatoire des magistrats pertinents, dont, en priorité, les juges aux affaires familiales et les médiateurs.**
- c. **dans le secteur de la santé, y compris les soins psychologiques, rendre obligatoire la formation initiale et continue des professionnels compétents et développer des lignes directrices générales en veillant à ce que les orientations données se conforment à la lecture des violences faites aux femmes promue par la Convention d'Istanbul.**

85. De manière générale, le GREVIO estime qu'il réside des lacunes importantes en termes de protocoles et de lignes de conduite clairs établissant les standards que les employés et employées sont appelés à respecter dans leurs domaines respectifs. Cela peut conduire à ce que des discours divergents soient diffusés auprès des professionnels et professionnelles, voire à ce que parmi les rares outils de référence identifiés et soutenus au niveau fédéral figure une approche non fondée sur le genre inapte à déjouer les stéréotypes défavorables aux victimes et à reconnaître le fait que les violences conjugales et violences sexuelles affectent de manière disproportionnée les filles et les femmes.

86. Pour construire une véritable politique de formation dans le champ de la convention, la Belgique peut compter à la fois sur l'expertise des associations spécialisées et sur des dynamiques locales à encourager et desquelles s'inspirer. Au niveau régional, les gouvernements ont adopté un certain nombre de résolutions soulignant l'importance de la prévention par le biais de la formation des professionnels et la coopération sur le terrain avec les associations spécialisées. De manière opérationnelle, elle est notamment pilotée par les Pôles de ressources spécialisés en violences conjugales et intrafamiliales concernant la formation continue. Au niveau communautaire, la Communauté française se distingue par une dynamique amorcée par la ministre des Droits des femmes ces dernières années. Cette dynamique, associant les ressources universitaires et associatives, a conduit à la coconstruction de contenus minimaux de référence tant en formation

⁴⁸. Voir par exemple, en matière de bonne pratique, la recommandation de la Haute Autorité de santé française en matière de « repérage des femmes victimes de violences au sein du couple » (2 octobre 2019).

initiale qu'en formation continue offrant aux professionnels une grille de lecture commune, fondée sur le genre sur quatre formes de violences : violence sexuelle, violence entre (ex)-partenaire, mutilations génitales féminines et mariages forcés/violences liées à l'honneur. Ce processus est appuyé et financé par la Communauté française et concerne les secteurs psychosocial, médical, de la justice et des médias. De manière opérationnelle, il est piloté par divers établissements d'enseignement supérieur concernant la formation initiale. La qualité et la pertinence de ce dispositif favorisant une approche collaborative et multidisciplinaire sont reconnues tant par les autorités fédérales que par le tissu associatif, qui appelle à sa généralisation aux autres régions. La Flandre a quant à elle développé des formations liées aux enfants victimes de violences fondées sur le genre. Au niveau de la Communauté germanophone, il apparaît que le gouvernement s'est organisé pour identifier et financer un prestataire principal à qui il confie – via une convention pluriannuelle – le soin notamment de former des formateurs et formatrices sur la violence entre partenaires.

87. Au niveau du ciblage, une attention doit être portée à la distinction effective entre des formations longues (de plusieurs jours à plusieurs semaines) destinées à des professionnels spécialisés aptes à traiter les situations de violences et à coordonner les dispositifs, et des formations obligatoires au format plus court à destination de l'ensemble des professionnels en première ligne, ayant vocation à déceler les violences, dispenser une information de premier niveau et à orienter vers des professionnels spécialisés. Il est crucial de déployer une stratégie de formation graduée et adaptée aux différents cercles de professionnels.

88. Au niveau des thématiques traitées, l'absence de stratégie globale entraîne une surfocalisation relative sur des violences les plus en lumière dans l'agenda politique et/ou médiatique et/ou les mieux prises en charge par le tissu associatif. Si les efforts en matière de mutilations génitales féminines sont évidemment à poursuivre, il convient d'être vigilant au risque de relativisme culturel qui non seulement peut stigmatiser certaines populations, mais évacue aussi la responsabilité de la société tout entière en traitant avec une vigueur moindre la majorité des violences faites aux femmes (violences conjugales, violences sexuelles, etc.).

89. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à se coordonner pour mettre en œuvre, suivre et évaluer l'article 15 de la convention relatif à la formation initiale et continue obligatoire des professionnels et professionnelles ayant affaire aux victimes ou aux auteurs de tous les actes de violence à l'encontre des femmes. À cette fin, les autorités devraient adopter une stratégie claire et partagée qui permette, aux niveaux correspondants et en clarifiant la chaîne de responsabilités :

- a. **d'affirmer en droit les obligations en matière de formation et la liste minimale des professionnels concernés ;**
- b. **d'adopter et de diffuser des standards de qualité pour les formations intégrant une approche de genre, la déconstruction des stéréotypes et les facteurs de vulnérabilité ;**
- c. **d'adopter et de diffuser des protocoles et des lignes de conduite clairs établissant les standards que les professionnels et professionnelles sont appelés à mettre en œuvre dans leurs domaines respectifs ;**
- d. **de référencer et diffuser des bonnes pratiques et des outils ayant fait leurs preuves sur le terrain ;**
- e. **d'accroître les ressources financières, en particulier pour les formations de formateurs et formatrices.**

D. Programmes préventifs d'intervention et de traitement (article 16)

1. Programmes pour les auteurs de violence domestique

90. Deux études ont été menées⁴⁹ et permettent d'établir un diagnostic assez précis s'agissant des programmes pour auteurs de violence domestique en Belgique : la première porte sur les différents types d'interventions thérapeutiques auprès des auteurs de violence entre partenaires, et de leur efficacité (2016-2018), la seconde étude porte sur le profil des auteurs de violences entre partenaires (2017-2018). Selon la première étude, 31 initiatives destinées exclusivement ou partiellement aux auteurs de violences domestiques existent en Belgique et sont accessibles sur 48 lieux dans le pays, à l'initiative de deux types de structures côté néerlandophone (les Centra voor geestelijke gezondheidszorg, ou CGG, et les centres de bien-être social CAW) et d'un prestataire majeur côté francophone (l'association sans but lucratif Praxis). Le secteur semble néanmoins sous-financé et accessible de manière inégale dans le pays.

91. Dans le champ judiciaire, il semblerait que des programmes préventifs d'intervention et de traitement visant un changement d'attitude et de comportement des agresseurs, afin d'éviter toute récurrence, soient faiblement déployés en complément d'une condamnation, mais plutôt en tant qu'alternative à une condamnation. Ce constat interroge sur le caractère dissuasif de la réponse pénale. Si la justice pénale n'est pas la seule réponse à donner dans les affaires de violence à l'égard des femmes et doit faire partie d'une réponse globale et intégrée, le GREVIO rappelle qu'il importe de faire valoir la responsabilité des agresseurs pour leurs actes criminels, en accord avec l'obligation qu'ont les États au titre de la Convention européenne des droits de l'homme d'assurer des enquêtes et des poursuites effectives et d'imposer des sanctions appropriées en présence de violations graves des droits humains de la victime⁵⁰.

92. Dans le cadre extrajudiciaire, une forte tendance à la « médiation en tandem » existe, comme le relève le rapport étatique⁵¹. Le GREVIO souhaite rappeler toute la vigilance à maintenir quant à l'usage de la médiation en matière de violences fondées sur le genre, par définition inscrites dans des systèmes de domination et d'emprise. Une évaluation de l'accord libre et éclairé de la personne victime, qui soit attentive à la dimension de genre des violences faites aux femmes, doit rester un préalable à une médiation, sans quoi il existe un risque élevé de victimisation secondaire.

2. Programmes pour les auteurs d'infractions à caractère sexuel

93. Dès la fin des années 1990 des accords visant l'établissement de programmes pour auteurs de violences sexuelles ont été passés entre l'État fédéral et la Région wallonne, la Communauté flamande et la COCOF, accords évalués en 2011 par le Service public fédéral de la justice. Trois centres d'appui régionaux existent en Flandre, en Région wallonne et à Bruxelles. Ils travaillent avec des équipes pluridisciplinaires spécialisées dans « la guidance et le traitement des auteurs d'infractions à caractère sexuel (AICS) », essentiellement à l'extérieur du milieu carcéral. Il existe par ailleurs un large réseau d'équipes psychosociales spécialisées dans les établissements pénitentiaires et les établissements ou sections de défense sociale organisés au niveau fédéral, ainsi que d'autres réseaux de services au niveau de la Communauté française, de la COCOF et en Flandre.

⁴⁹ Voir p. 21 du rapport étatique.

⁵⁰ Voir notamment affaire Talpis c. Italie, D.M.D c. Roumanie et Valiulienė c. Lituanie.

⁵¹ Le rapport étatique indique p. 23 « que les autres initiatives se concentrent davantage sur l'auteur et impliquent souvent aussi la victime » ou encore qu'en Flandre l'association Moderator « en 2017-2018 s'est fortement concentrée sur la "médiation en tandem" dans le cadre d'affaires de VIF: les parties sont immédiatement réunies et travaillent systématiquement avec deux médiateurs en sécurité ».

94. Si la question de la prise en charge et du suivi des auteurs de violence domestique et de violences sexuelles semble relativement bien structurée en Belgique, un doute subsiste cependant quant à l'intégration d'une approche uniforme fondée sur le genre ainsi que sur l'existence d'une collaboration étroite avec les associations de soutien aux femmes victimes.

95. **Le GREVIO encourage vivement les autorités belges :**

- a. **à s'assurer que les programmes de prise en charge et de suivi sociojudiciaire des auteurs de violence domestique et de violences sexuelles intègrent une approche uniforme fondée sur le genre, la déconstruction des stéréotypes sexistes, et qu'ils s'appuient sur une collaboration étroite avec les services de soutien aux femmes victimes ;**
- b. **à déterminer avec plus de précisions dans quelles conditions il est pertinent d'encourager des interventions auprès des auteurs de violences domestiques en tant que mesure alternative à une condamnation plutôt qu'en tant que mesure complémentaire à une condamnation, au regard de l'impact sur la récurrence et de l'impact sur la sécurité, le soutien et les droits fondamentaux des filles et des femmes ;**
- c. **à limiter le recours à la médiation associée à un programme de responsabilisation des auteurs de violences aux situations où il est possible de s'assurer de l'accord libre et éclairé des personnes victimes, en accord avec les suggestions et propositions formulées dans ce rapport au sujet des mesures prises pour donner effet à l'article 48 de la Convention d'Istanbul;**
- d. **à évaluer les programmes existants afin de déterminer leur impact à court et à long terme, notamment par le biais d'études de résultats conçues scientifiquement et de statistiques portant sur les taux de participation et les taux de récurrence qui permettent de vérifier si les programmes ont atteint l'objectif préventif visé ;**
- e. **à assurer un financement adéquat permettant d'augmenter l'accessibilité des programmes pour auteurs de violences et de garantir un accompagnement suffisamment long pour parvenir à l'objectif de la non-récurrence.**

E. Participation du secteur privé et des médias (article 17)

96. L'objectif de l'article 17 est d'encourager une plus large participation des entreprises privées et des médias dans la lutte contre la violence fondée sur le genre.

97. Le GREVIO salue le rôle précurseur et moteur joué par la Belgique en faveur de l'adoption le 21 juin 2019 par l'OIT de la Convention n° 190 concernant l'élimination de la violence et du harcèlement dans le monde du travail. Cette convention reconnaît notamment une responsabilité des employeurs en matière de violence et de harcèlement fondés sur le genre, et note, conformément à la Convention d'Istanbul, que la violence domestique peut se répercuter sur l'emploi, la productivité ainsi que sur la santé et la sécurité au travail. La Belgique a, dès 2016, pris une part importante dans l'élaboration et l'adoption de cette première norme internationale concernant le monde du travail et relative aux violences fondées sur le genre. Par ailleurs, les autorités belges, et en particulier l'IEFH, les employeurs et les syndicats belges sont mobilisés pour diffuser une large sensibilisation du monde du travail à la problématique des violences sexuelles au travail et plus largement des violences faites aux femmes.

98. La législation belge relative à la prévention des risques psychosociaux au travail, dont le harcèlement sexuel ou le harcèlement moral lié au sexe, a été améliorée en 2014⁵², notamment sur les aspects de la formation des personnes de confiance, mais également au niveau des obligations

⁵² Voir les lois du 28 février 2014 et du 28 mars 2014 modifiant la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail ainsi que l'arrêté royal du 10 avril 2014 relatif à la prévention des risques psychosociaux au travail. (inséré depuis lors dans le titre 3 du livre 1er du code du bien-être au travail).

des employeurs et des conseillers et conseillères en prévention. L'accès des victimes à la réparation des dommages subis a en outre été renforcé. La mise en œuvre de cette législation est soutenue par des efforts de communication et de mise en réseau des entreprises promus par l'IEFH et le Service public fédéral de l'emploi, travail et concertation sociale. Face au nombre relativement bas des plaintes et encore plus bas des condamnations⁵³, le GREVIO est de l'avis qu'il convient de développer les outils opérationnels permettant en priorité aux personnels d'encadrement de savoir mieux repérer, accueillir, orienter et alerter face à une situation de violence sexuelle au travail, que cela soit dans le secteur privé ou dans le secteur public. Le nombre très peu élevé de plaintes pour harcèlement sexuel est généralement moins le révélateur d'une absence de violences sexuelles au travail que le symptôme de canaux de signalement et de traitement insuffisamment efficaces et/ou accessibles. Le GREVIO prend également note de ce qu'aucune association spécialisée dans le harcèlement sexuel au travail ne semble être financée pour accueillir la parole des victimes et les accompagner, notamment sur le plan juridique⁵⁴. Concernant la fonction publique au niveau fédéral, le travail amorcé en 2016 par l'IEFH, destiné à la formation des assistants sociaux sur les violences entre partenaires, constitue une initiative positive qu'il conviendrait d'étendre à d'autres types de professionnels clés et à la question des violences faites aux femmes au travail.

99. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à poursuivre et à amplifier leur mobilisation en faveur d'une participation des employeurs privés et publics dans la lutte contre les violences faites aux femmes fondées sur le genre au travail. À cette fin, les autorités devraient viser notamment la sensibilisation et l'information accrues du grand public, des syndicats, des professionnels et professionnelles du travail et des employeurs sur les violences faites aux femmes au travail, sur l'accroissement et l'amélioration des canaux de signalement pour les victimes, ainsi que sur le renforcement de leur aide et de leur accompagnement spécifique. Les autorités belges pourraient également envisager d'évaluer la législation du 1^{er} septembre 2014 relative aux risques psychosociaux à l'aune du genre.

100. Concernant les médias, le GREVIO souligne avec intérêt la collaboration existante entre l'IEFH et le Jury d'éthique publicitaire (JEP), ainsi qu'entre l'IEFH et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) concernant l'audiovisuel belge francophone⁵⁵. À la suite de la nouvelle mission confiée au CSA par le décret du 24 juin 2016 de contrôler que les programmes et les communications commerciales ne portent pas atteinte au respect de l'égalité entre les femmes et les hommes, deux jurisprudences sont intervenues, l'une concernant une publicité de la marque Lidl et l'autre un programme « Chasseur d'apparts ». La Radio-télévision belge francophone, RTBF, s'est dotée d'un plan d'action et d'une personne dédiée, et la conférence des rédactions a adopté en 2017 un texte engageant les rédactions à une vigilance toute particulière concernant l'information sur les violences contre les femmes.

101. Au niveau des médias flamands, les articles 39 et 55 du Décret flamand sur les médias stipulent que toute forme de discrimination doit être exclue des programmes et de la communication commerciale. Le régulateur flamand des médias supervise ce processus. En outre, le ministre flamand des médias et divers acteurs du secteur des médias en Flandre (chaînes de télévision et de radio, journaux et éditeurs, médias d'information, maisons de production, fédérations-coupoles, sociétés de jeux, etc.) ont signé le 5 juin 2019 une Charte sociale pour le secteur des médias. La Charte sociale comprend notamment des accords sur la lutte et la prévention de la discrimination.

⁵³. À titre d'exemple, en 2016, dans la fonction publique en Flandre, une seule plainte a été réceptionnée sur un total de 28 000 collaborateurs.

⁵⁴. Voir p. 48 du principal rapport alternatif.

⁵⁵. Outre le CSA mentionné côté wallon, le régulateur côté flamand est le VRM (Vlaamse Regulator voor), celui concernant la communauté germanophone est le Medienrat, et l'IBPT (Institut belge des services postaux et des télécommunications) est le régulateur pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale concernant les activités qui ne peuvent être exclusivement rattachées à une des communautés.

102. Le GREVIO salue les efforts accomplis en ce sens, et invite à poursuivre les efforts d'information du grand public sur les stéréotypes sexistes et les représentations contraires à l'égalité femmes-hommes, ainsi que sur les possibilités de saisine du CSA. Cela favorisera de nouvelles décisions, concernant notamment – au-delà de la question des stéréotypes sexistes – la couverture médiatique de la violence à l'encontre des femmes, ou l'adoption de nouveaux protocoles ou codes de conduite, à l'image de la charte relative à la communication non stéréotypée élaborée par le CSA et l'Union belge des annonceurs (UBA).

103. S'agissant de la presse écrite, une recherche de 2018⁵⁶ a brossé un portrait critique du traitement des violences faites aux femmes dans les titres de la presse belge francophone (stigmatisation des victimes, "euphémisation" des violences), avant de conclure que les rédactions n'ont pas de réelles politiques éditoriales sur les questions de genre. Le GREVIO note que cela nécessite une diffusion d'autant plus urgente des recommandations existantes visant le traitement médiatique des violences faites aux femmes⁵⁷.

104. Le GREVIO invite les autorités belges à -poursuivre leurs efforts pour impliquer les différents régulateurs compétents et grands médias en Belgique, afin d'assurer de veiller à ne pas porter atteinte au respect de l'égalité entre les femmes et les hommes, en particulier en s'abstenant de véhiculer des stéréotypes liés au sexe, des images dégradantes de la femme, en associant la violence et le sexe, ou encore en encourageant ces acteurs à instaurer des codes de conduite éthiques pour que la couverture médiatique de la violence à l'égard des femmes s'appuie sur les droits humains, tienne compte des différences entre les sexes et évite le sensationnalisme. Le GREVIO invite également à poursuivre cette action en direction des éditeurs et des éditrices, et distributeurs et distributrices de services sur internet.

⁵⁶. La représentation des violences sexistes et intrafamiliales dans la presse écrite belge francophone, étude de l'université catholique de Louvain, avril 2018.

⁵⁷. Voir les recommandations développées par la ministre de Droits des femmes de la FWB, des associations féministes et l'Association des journalistes professionnels (AJP) à l'intention des journalistes et des pouvoirs publics.

IV. Protection et soutien

105. Le chapitre IV de la Convention d'Istanbul a pour but d'établir une structure de soutien diversifiée, professionnelle et axée sur la victime, pour toute femme ayant subi l'une des formes de violence visées par la convention, ainsi que pour les enfants ayant été témoins de violences.

A. Obligations générales (article 18)

106. Conformément à l'approche globale et interinstitutionnelle promue par la Convention d'Istanbul, l'article 18, paragraphe 1, impose aux Parties de prendre les mesures législatives ou autres nécessaires pour protéger toutes les victimes contre tout nouvel acte de violence. Le paragraphe 2 demande aux Parties de veiller à ce qu'il existe des mécanismes adéquats pour mettre en œuvre une coopération effective entre les autorités judiciaires, les procureurs, les services répressifs, les autorités locales et régionales et les ONG. Il faudrait pour cela mettre en place un cadre, tel que des tables rondes ou des protocoles, permettant à différents professionnels et professionnelles de coopérer de manière standardisée.

107. En Belgique, l'implication de nouveaux partenaires, les protocoles de coopération entre services, la mise en place de structures de concertation et les sessions d'échanges entre professionnels et professionnelles se sont développés considérablement ces dernières années. Le développement de l'approche multidisciplinaire et holistique figure parmi les lignes directrices du PAN 2015-2019 qui précise que toute intervention auprès d'une victime doit se faire en prenant en compte son intérêt, sa sécurité et son bien-être. Le renforcement du travail en réseau a suivi différents modèles incluant la concertation de cas périodique entre intervenants, l'approche en chaîne axée autour d'un cas, la constitution d'équipes permanentes d'intervenants détachés et le Family Justice Center (FJC) où, après un renvoi par un professionnel, la coordination de cas, le co-accompagnement et la consultation sont réunis sous un même toit⁵⁸. Au moment de son évaluation, le GREVIO a pu constater une tendance à la généralisation de ce dernier modèle, notamment en Flandre où une délégation du groupe a pu visiter le FJC d'Anvers.

108. Le GREVIO rappelle qu'au titre de l'article 18 de la convention, toute mesure coordonnée doit se conformer à une série d'exigences, au premier rang desquelles figure la nécessité d'être fondée sur une compréhension genrée de la violence à l'encontre des femmes et de la violence domestique, et de se concentrer sur les droits humains fondamentaux et la sécurité de la victime. Les services de soutien spécialisés destinés aux femmes qui représentent la victime avec son consentement contribuent grandement à garantir le respect des droits des victimes, y compris de leur droit à la protection des données, dans le cadre de la coopération interinstitutionnelle. Les représentants de ces services que le GREVIO a pu rencontrer au cours de la visite d'évaluation lui ont cependant relaté que, 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. Les associations et services de terrain accusent un certain fossé avec l'appareil répressif et judiciaire au motif que ces partenaires ne fréquentent pas toujours les mêmes espaces de concertation et ne se rencontrent pas systématiquement, développant ainsi des approches et des interventions parallèles et pas toujours cohérentes. Elles relatent également des carences dans la coopération avec les services médicaux et sociaux faisant obstacle à une prise en charge optimale des victimes. Au sujet des FJC, le GREVIO note que ceux-ci tendent à mettre l'accent sur la maltraitance des enfants et la violence domestique au sens large de la violence dans les relations de dépendance, couvrant ainsi un large éventail de violences couvertes par la Convention d'Istanbul. Si cette approche intégrée va dans le sens préconisé par la convention en prenant en considération la relation entre les victimes, les auteurs des infractions, les enfants et leur

⁵⁸. Une description détaillée de ces différents modèles d'intervention, de leur mode de fonctionnement et de leur répartition dans les différentes régions et communautés en Belgique est exposée aux pp. 43 à 45 du rapport étatique.

environnement social, elle ne devrait cependant pas être au détriment de la vision genrée des violences et de l'autonomie des femmes ni "invisibiliser" les violences faites aux femmes ou tendre vers des modes de résolution alternatifs des conflits qui ne tiennent pas compte des relations inégalitaires entre victimes et agresseurs. Par ailleurs les FJC constituent un dispositif parmi d'autres. Ils ne peuvent remplacer les services pertinents spécialisés (centres d'hébergement et d'accueil) existants, qui offrent un accompagnement aux femmes tout en mobilisant les partenaires, et qui sont à renforcer.

109. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à prendre des mesures adéquates pour encourager davantage la coopération interinstitutionnelle et s'assurer que les différentes formes de coopération mises en œuvre sont solidement ancrées à une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique et se concentrent sur les droits humains, la sécurité et le respect de la volonté des victimes, ainsi que sur leur autonomisation et leur indépendance économique. À cette fin, le travail en réseau devrait valoriser et soutenir davantage l'expertise et le savoir-faire des ONG offrant des services spécialisés plaçant au cœur de leurs interventions une vision genrée des violences.

B. Information (article 19)

110. Des informations sur les services de soutien et les mesures légales dont disposent les victimes de violence à l'encontre des femmes sont fournies de nombreuses manières. En Wallonie, les victimes de violence conjugale ont accès à l'information par le biais du portail wallon de l'action sociale⁵⁹ et le site www.ecouteviolencesconjugales.be, qui a mis en place un système de chat facilitant l'accès aux personnes muettes, sourdes ou malentendantes. D'autres sites web ont été mis en ligne par la Communauté française, conjointement à la Région wallonne et la COCOF⁶⁰. Le site web des Family Justice Center et de l'approche en chaîne en Flandre fournit aux usagers et aux professionnels et professionnellles des informations sur leurs activités régionales. Le site web de référence en Flandre est celui créé autour de la ligne d'écoute du 1712⁶¹. Il existe également des sites qui s'adressent plus spécifiquement aux victimes de violences sexuelles⁶². En outre, les sites web d'information pour les victimes de toute infraction pénale orientent vers les démarches juridiques possibles en cas de violence fondée sur le genre⁶³. Des informations sur les voies de droit disponibles sont aussi transmises aux victimes sous la forme d'affiches et de flyers⁶⁴.

111. Par ailleurs, nombreuses sont les initiatives visant à accroître les connaissances des femmes migrantes victimes de violence relatives à leurs droits. Certaines de ces initiatives sont entreprises au niveau fédéral, à l'initiative notamment de l'IEFH et avec l'appui de plusieurs associations spécialisées⁶⁵, d'autres émanent d'une démarche des entités fédérées⁶⁶. Y sont abordées notamment les formes de violence qui affectent particulièrement les femmes issues de l'immigration, telles que les mutilations génitales féminines et les mariages forcés.

⁵⁹. <http://actionsociale.wallonie.be/egalite-chances/violences-conjugales>

⁶⁰. www.aimesansviolence.be, www.journaledemarie.be et www.arrete.be

⁶¹. www.1712.be

⁶². www.violencessexuelles.be et www.ikzwijgnietmeer.be

⁶³. www.victimes.be et www.slachtofferzorg.be

⁶⁴. Par exemple, la brochure « Vous êtes victimes », https://justice.belgium.be/fr/publications/u_bent_slachtoffer

⁶⁵. Voir, par exemple, la collaboration entre l'IEFH, INTACT et le GAMS, qui a débouché sur l'élaboration de conseils de voyage relatifs aux pays touchés par la problématique des mutilations sexuelles féminines sur le site web du SPF Affaires étrangères..

⁶⁶. Voir un exemple sur le site web <http://www.monmariagemappartient.be/index.php/fr> /soutenu par la communauté française.

112. Le GREVIO note avec satisfaction la richesse des initiatives ainsi déployées pour informer les victimes de leurs droits et de leurs options. Il note cependant que malgré ces efforts, l'information ne parvient pas à toutes les victimes concernées, et que celle-ci semble ne pas recouvrir de façon exhaustive l'ensemble de voies de recours et des services de soutien existants, par exemple les recours en indemnisation par l'auteur des violences et l'État, et les services de soutien pour les enfants exposés⁶⁷. Le rapport alternatif remis au GREVIO indique à cet égard que le parcours de la plainte reste méconnu pour nombre de victimes et que les acteurs institutionnels chargés de transmettre l'information tendent à renseigner uniquement des services généralistes, lesquels n'offrent pas toujours un soutien adapté aux victimes. Le GREVIO note au passage que cela semble relever en grande partie d'un défaut de formation et de sensibilisation des institutions concernées en plus d'un déficit d'un travail en partenariat avec les services de soutien spécialisés.

113. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à poursuivre leurs efforts visant à fournir aux victimes une information adéquate et en temps opportun sur les services de soutien et les mesures légales disponibles, en veillant à inscrire cette démarche dans un travail partenarial solidement ancré aux services de soutien spécialisés.

C. Services de soutien généraux (article 20)

114. L'article 20 de la convention prévoit que les Parties prennent les mesures nécessaires pour que les victimes de violences aient accès à des services facilitant leur rétablissement, tels que l'assistance financière, les services de logement, l'éducation, la formation et l'assistance en matière de recherche d'emploi. Cela est très important pour permettre aux femmes victimes de violences de se rétablir et d'accéder à l'indépendance économique. En plus de causer des lésions, la violence diminue les chances des femmes dans la vie et limite leurs perspectives. Le système de soutien doit lever les obstacles auxquels se heurtent les victimes, en assurant un soutien et des services optimaux de manière coordonnée et non bureaucratique, pour donner à toutes les victimes et à leurs enfants une chance réaliste de vivre à l'abri de la violence. L'assistance financière, l'éducation, la formation, l'emploi et le logement sont des éléments fondamentaux du soutien et du rétablissement des victimes de violence ; ces services doivent être fournis à toutes les femmes, en fonction de leurs besoins, y compris aux femmes migrantes ou réfugiées.

1. Aide sociale et financière

115. En Belgique, les structures préposées à délivrer l'aide sociale et financière sont les centres publics d'action sociale (CPAS) présents au sein de chaque commune. Chaque personne résidant légalement en Belgique a droit, sous certaines conditions, à une assistance sociale ayant pour but de garantir un revenu minimum à l'ensemble de la population. Les CPAS étant régulièrement confrontés à des situations de violence fondée sur le genre, une circulaire de janvier 2019 a invité les CPAS wallons à mettre en place une cellule violence entre partenaires ou à désigner des personnes de référence en la matière. La formation du personnel des CPAS est également fortement encouragée. En Flandre, l'assistance psychosociale et le soutien pratique et administratif aux victimes passent par des centres d'aide sociale générale (Centra voor algemeen welzijnswerk ou CAW), organisations sans but lucratif subventionnées par le gouvernement flamand, qui sont au nombre de 11 dans la Communauté flamande.

116. Malgré l'attention particulière portée aux questions des violences qui affectent les femmes, les CPAS omettraient parfois de prendre en compte les aspects économiques des violences, et le soutien accordé ne serait pas toujours adapté, en particulier s'agissant des femmes dans une situation déjà précaire⁶⁸. Les associations spécialisées de défense des droits des victimes ont par ailleurs attiré l'attention du GREVIO sur le fait que bon nombre des victimes peinent à conserver le domicile

⁶⁷. Voir, dans ce sens, pp. 76 et 94 du principal rapport alternatif.

⁶⁸. *Ibid.*, p. 58.

conjugal après le départ de l'agresseur, faute de ressources économiques suffisantes. En Région de Bruxelles-Capitale, un nouveau dispositif introduit en 2019 peut venir en aide à ce groupe de victimes sous la forme d'une allocation de loyer.

2. Santé

117. En dépit des efforts accomplis sur le plan des formations⁶⁹, il apparaît que le manque de connaissances sur le phénomène des violences sexistes et sur leurs conséquences pour la santé nuit à une prise en charge optimale des victimes par les professionnels de santé. À titre d'exemple, les associations spécialisées consultées par le GREVIO ont mentionné le fait que certaines affections, telles que fibromyalgie, les douleurs, la dépression, sont rarement identifiées comme étant la conséquence de la violence conjugale. Lorsque les violences sont correctement détectées, une prise en charge spécifique par les services de santé pour les souffrances psychologiques et/ou le stress post-traumatique fait défaut. Une autre problématique relevée par le GREVIO concerne l'établissement des certificats médicaux : les médecins, y compris ceux en service auprès des urgences des hôpitaux, ne sont pas tous sensibilisés à l'importance de déterminer les journées d'incapacité de travail, même pour les victimes sans emploi, aux fins de la reconnaissance en justice des dommages subis en raison des violences.

3. Logement

118. Pour favoriser l'accès des victimes aux logements sociaux, la réglementation pertinente en Wallonie attribue cinq points de priorité aux personnes qui quittent un logement à cause de violences conjugales⁷⁰. Une victime se présentant comme sans-abri bénéficie de cinq points supplémentaires de priorité. Tout en saluant la volonté des autorités de répondre à un besoin primordial des victimes, le GREVIO a relevé qu'en pratique les conditions d'application de ce dispositif peuvent créer des difficultés pour les victimes. En effet, le délai très court pour introduire la demande (trois mois après le départ du domicile) s'avère insuffisant pour les victimes qui requièrent un parcours d'autonomisation avant de pouvoir s'installer seules. Par ailleurs, les listes d'attente pour l'obtention d'un logement social sont longues et les logements proposés ne sont pas toujours adaptés⁷¹. Ces difficultés peuvent constituer un frein majeur au départ du domicile conjugal. En Flandre, les victimes font face à des difficultés similaires : des listes d'attente pour les logements sociaux obligent les femmes à rester plus longtemps que nécessaire dans des refuges et les conditions d'accès au marché privé du logement sont prohibitives.

119. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à prendre des mesures:

- a. **pour s'assurer que les victimes de violence ont accès à une aide financière appropriée, en veillant à soutenir ces mesures par une formation adéquate du personnel concerné tel que les agents des centres publics d'action sociale (CPAS) et des centres d'aide sociale générale (CAW), sur les violences et leurs conséquences sur les victimes, notamment en termes de précarisation économique ;**
- b. **pour améliorer la prise en charge des victimes par les services de santé, en particulier en ce qui concerne le repérage des violences et le traitement de toutes leurs conséquences sur la santé globale ; les autorités devraient également favoriser un usage plus avisé des certificats médicaux par les professionnels de santé, au vu notamment de leur impact sur l'accès des victimes à une indemnisation des dommages subis ;**

⁶⁹. Voir les considérations développées plus haut dans ce rapport, en relation avec l'article 15 de la convention.

⁷⁰. Arrêté du Gouvernement wallon du 8 mai 2014 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du logement ou par les sociétés de logement de service public.

⁷¹. Voir p. 26 de l'ouvrage *Accès au logement, capacités et empowerment* pour les femmes victimes de violences conjugales : la démarche de l'équipe Pré-Post hébergement du Collectif contre les violences familiales et l'exclusion, décembre 2013.

- c. pour faciliter l'accès des victimes de violences à un logement comme condition indispensable pour leur reconstruction, et examiner l'opportunité de revoir les dispositifs existants pour qu'ils répondent aux mieux à la réalité et aux besoins des victimes.**

D. Services de soutien spécialisés et refuges (articles 22 et 23)

120. En Wallonie, les structures portantes des services de soutien spécialisés pour les victimes et leurs enfants sont principalement les maisons d'accueil. Celles-ci sont pour la plupart des associations subventionnées qui pratiquent l'accueil et l'accompagnement des victimes de violences conjugales et de leurs enfants soit comme mission principale soit en complément d'une mission généraliste de protection de la maternité et de la petite enfance. Au moment de l'évaluation du GREVIO, ces maisons étaient au nombre de 20. La Communauté française finance également deux services ambulatoires dédiés aux victimes de violences faites aux femmes dans le cadre de l'aide aux victimes, l'un à destination des victimes de violences conjugales l'autre pour les victimes de violences sexuelles. La COCOF compte deux maisons d'accueils spécifiques pour victimes de violences et trois autres maisons qui accueillent majoritairement des victimes de violences et apportent un soutien renforcé à ce public. En Flandre les CAW exploitent trois refuges pour femmes et 13 centres fournissant un accueil résidentiel pour femmes et hommes dont la sécurité est gravement menacée. Le rapport étatique détaille les chiffres des femmes, des hommes et des enfants accueillis dans ces structures de 2015 à 2017⁷².

121. Il existe également des services de soutien spécialisés pour les victimes de formes de violence autres que les violences conjugales. En Flandre et en Wallonie, quatre antennes du GAMS (dans les villes de Anvers, Gand, Namur et Liège) sont spécialisées dans la prévention et l'accompagnement des femmes et des filles victimes/à risque de mutilations génitales féminines ; en outre, elle soutient financièrement la plateforme engagée dans la lutte contre les mariages forcés des villes de Liège et de Mons. Des réseaux spécialisés sur les mutilations génitales féminines et les mariages forcés sont opérationnels également en COCOF. Les associations spécialisées ont cependant alerté le GREVIO sur l'insuffisance de l'offre de services existante, en particulier pour les victimes de mariages forcés. Seules quelques maisons d'accueil sont en mesure de combler l'ensemble de leurs besoins allant de l'hébergement d'urgence au soutien juridique, administratif, social, financier et psychologique à plus long terme.

122. Le GREVIO note avec intérêt les efforts accomplis par les autorités pour favoriser la spécialisation des structures à même d'accueillir et d'héberger les femmes victimes de violence de genre. En Wallonie, un système d'agrément mis en place par voie réglementaire⁷³ a permis de faire passer le nombre des maisons d'accueil pouvant recevoir des victimes de 4 à 19 en l'espace d'un peu plus de dix ans (de 2004 à 2017). Le GREVIO a également été informé qu'afin de pérenniser les services ambulatoires spécialisés dans l'accompagnement des victimes de violence, et dans la prise en charge sociojudiciaire des agresseurs, les autorités wallonnes ont adopté un projet de décret prévoyant une augmentation approximative du budget total pour ce secteur de 550 000 euros à 730 000 euros en 2020.

123. Les associations spécialisées consultées par le GREVIO lui ont cependant indiqué que les refuges et les maisons d'accueil en Wallonie ne sont pas en nombre suffisant et ne couvrent pas la totalité du territoire, surtout dans les zones rurales. Quant à la Flandre, celle-ci poursuit une politique donnant priorité à l'approche ambulatoire par rapport à l'accueil spécialisé dans un refuge. L'accueil dans un refuge, un accueil sécurisé ou un centre d'accueil y restent possible si le besoin se présente, de même que les autres solutions de logement en dehors de l'hébergement collectif. Depuis 2014,

⁷². Voir p. 34.

⁷³. La dernière modification réglementaire est l'amendement du 26 janvier 2017 du code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la santé.

les refuges en Flandre n'auraient connu aucun élargissement de leur capacité. Des problèmes d'accessibilité se posent pour certains groupes de femmes, telles que les mères avec garçons de plus de 12 ans et les femmes âgées, ainsi que pour des femmes particulièrement vulnérables, telles que les femmes souhaitant sortir de la prostitution ou les femmes en situation de handicap⁷⁴. Les modes de financements publics déployés en Wallonie sembleraient être perfectibles à maints égards : non seulement ils ne sont pas conçus pour encourager la création de places supplémentaires dans les refuges, mais ils sont insuffisants pour organiser les activités de soutien nécessaires à l'autonomisation et à l'accompagnement des victimes à plus long terme, en recrutant le personnel qualifié requis à cette fin⁷⁵.

124. Le GREVIO rappelle le critère standard minimal applicable aux services de soutien spécialisés : la gratuité⁷⁶. Or en Wallonie, si l'accompagnement en maison d'accueil n'est pas payant, cela n'est pas le cas pour l'accueil. Même si les victimes plus démunies peuvent recourir à l'aide des CPAS, ce mode de fonctionnement rend impossible l'accueil des personnes n'arrivant pas à trouver les moyens de couvrir leurs frais d'hébergement. C'est le cas notamment des femmes en situation irrégulière de séjour, qui n'ont droit ni à un revenu ni à une aide publique. Celles-ci se retrouvent donc à la charge complète des structures qui acceptent de les héberger, sachant que certaines maisons d'accueil préfèrent renvoyer ces femmes vers d'autres dispositifs de type caritatif. Le même constat s'applique à la Flandre où l'hébergement dans les refuges (ainsi que les abris de crise) est payant.

125. Le GREVIO exhorte les autorités belges à prendre les mesures nécessaires pour garantir aux victimes de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention et à leurs enfants, selon une répartition géographique adéquate, l'accessibilité à des services de soutien spécialisés et à des refuges appropriés. À cette fin, les autorités devraient notamment s'assurer qu'il existe des places en hébergement spécialisé en nombre suffisant, garantir un accès gratuit des victimes aux refuges quels que soient leur condition ou statut, et renforcer la coordination de la politique des refuges avec celle du logement, en veillant à s'inspirer des bonnes pratiques existantes et à développer des solutions qui soient le fruit d'une concertation avec les associations spécialisées œuvrant au plus près des victimes et de leurs enfants.

E. Permanences téléphoniques (article 24)

126. Du côté flamand, la ligne d'aide 1712 (et le site internet associé www.1712.be/) est un instrument central de la politique régionale de prise en charge de la violence, des abus et de la maltraitance infantile. L'approche est celle des violences en général davantage que celle des violences fondées sur le genre. Or, il semblerait que cette ligne d'écoute soit la seule de référence en langue néerlandaise. Par ailleurs, la ligne n'est accessible que pendant les heures de bureau, en dehors desquelles les victimes ont accès à un service de chat (du lundi au jeudi entre 17 et 19 heures) ou sont réorientées vers le numéro d'urgence de la police (101) pour des situations potentiellement mortelles, ou vers l'assistance médicale d'urgence (112).

127. Du côté francophone, le GREVIO salue une politique active de communication. Trois lignes d'écoute anonymes et gratuites, et les plateformes internet associées, existent autour de trois types de violences couvertes par la convention : concernant les violences conjugales – 0 800 30 030 / www.ecouteviolencesconjugales.be/, concernant les violences sexuelles - 0800 98 100 / www.sosviol.be/ et concernant les mariages forcés – 0800 90 901 / monmariagemappartient.be/index.php/fr/. Le site en langue française relatif aux violences conjugales s'adresse autant aux victimes de violences conjugales qu'aux auteurs de violences et aux témoins ou

⁷⁴. Voir p. 15 du rapport "Violence à l'égard des femmes handicapées", association Perséphone, 2008.

⁷⁵. Voir le rapport "Evaluation du dispositif concerté de lutte contre les violences entre partenaires", Engender ASBL, 2017.

⁷⁶. Voir p. 40, tableau 8.4 de "Combating violence against women : minimum standards for support services" (disponible en anglais seulement), Conseil de l'Europe, 2008.

aux professionnels et professionnelles. Riche, ce site inclut également la question des enfants victimes de violences entre partenaires, et est géré par des professionnels et professionnelles formés à la prise en charge des victimes et auteurs de violences. Concernant son niveau d'impact au sein de la population francophone, le site indique, au 22 octobre 2019, avoir reçu 17 529 appels depuis 2012, soit une moyenne d'environ 2 500 appels par an, et de 7 appels par jour. Ce nombre d'appels apparaît relativement faible en comparaison avec la prévalence des violences conjugales. À ce site s'ajoute également du côté francophone, de manière utile, un site adapté aux couples de jeunes : www.aimesansviolence.be/. Un site dédié toujours, et investissant un nouvel angle de communication pour venir alimenter le flux vers le site central www.ecouteviolencesconjugales.be/ a pu enfin être lancé en 2016 : www.journaldemarie.be/. Quant à la ligne téléphonique de SOS viol, celle-ci permet aux victimes de violences sexuelles de disposer d'un espace d'écoute et de soutien gratuit. Elle est accessible aux victimes sur tout le territoire de la Communauté française et, le cas échéant, les victimes peuvent être orientées vers les différents services d'aide aux victimes de la Communauté française en vue d'un soutien proche de chez elles. Le numéro vert semble être de plus en plus connu du grand public et dans le réseau associatif de soutien aux victimes, probablement suite aux deux campagnes de promotion de la ligne réalisées en 2016 et 2017 (campagne d'affichage, diffusion de spots via différents médias et sites d'information, dans les pharmacies, etc.).

128. S'agissant des plateformes internet de référence, le GREVIO salue au niveau fédéral la création d'un site dédié aux violences sexuelles, accessible aux néerlandophones, aux francophones, et aux germanophones, permettant une discussion directe et anonyme via un chat (aux horaires toutefois limités) ou une redirection vers un centre de prise en charge des violences sexuelles (CPVS).⁷⁷ Le GREVIO prend également bonne note du site web www.slachtofferzorg.be qui fournit des informations et un soutien juridique, pratique et émotionnel sur les différentes formes de violence fondée sur le genre.

129. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à assurer, en coopération avec les ONG spécialisées de défense des droits des femmes, une offre d'écoute, d'information et d'orientation visant spécifiquement les violences faites aux femmes, répondant aux exigences de l'article 24 de la Convention d'Istanbul, notamment en termes de couverture vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept, et soit équilibrée entre les différentes communautés linguistiques du pays.

F. Soutien aux victimes de violence sexuelle (article 25)

130. En novembre 2017, trois CPVS ont vu le jour à Gand, Bruxelles et Liège. Les CPVS reposent sur le modèle de collaboration multidisciplinaire et sur l'approche holistique recommandée par l'OMS : ils offrent aux victimes de ce type de violence les soins médicaux immédiats, un soutien psychologique lié au traumatisme subi, ainsi qu'un examen médico-légal destiné à recueillir les éléments de preuve indispensables aux poursuites. Après les soins approfondis, la victime peut, si elle le souhaite, déposer plainte et être auditionnée par un agent de police détaché auprès du CPVS. Après évaluation de cette expérience, un déploiement des CPVS à l'échelle nationale est envisagé dans le court ou moyen terme. Le GREVIO se félicite de ces développements car ils permettront de combler une lacune considérable dans l'offre de services aux victimes de viol et de violence sexuelle en Belgique.

131. En attendant que les CPVS soient déployés dans tout le pays, les victimes de viol et d'agression sexuelle en Belgique peuvent s'adresser à n'importe quel médecin de garde ou hôpital, qui pratiquera des examens médico-légaux et recueillera des preuves déterminantes. Bien que des instruments spécifiques, des campagnes de sensibilisation et des outils d'accompagnement soient mis à la disposition des professionnels et professionnelles, le GREVIO constate toutefois que cette approche ne permet pas d'offrir des services spécialisés aux victimes et que beaucoup dépend du

⁷⁷ <https://www.violencessexuelles.be/>

degré de spécialisation et de sensibilisation du professionnel ou de la professionnelle concerné. Cependant, il semblerait qu'en dehors des hôpitaux dotés de CPVS, toutes les victimes ne disposent pas, systématiquement et indépendamment d'une possibilité de dépôt de plainte, et de l'accès à un examen gynécologique pour recueillir les preuves du viol en vue d'une éventuelle procédure judiciaire ultérieure.

132. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à poursuivre leurs efforts pour implanter des centres d'aide d'urgence aux victimes de violence sexuelle dans tout le pays.

G. Protection et soutien des enfants témoins (article 26)

133. L'accompagnement des enfants témoins de violences conjugales implique un travail entre professionnels et professionnelles de différents secteurs, dont certaines des missions peuvent être communes (en Communauté française et en Wallonie, les centres psycho-médico-sociaux (CPMS), les services de promotion de la santé à l'école (SPSE), les équipes SOS Enfant et les espaces rencontre (ONE), les Services de l'Aide à la jeunesse (SAJ), les centres de planning familial et les services de protection de la jeunesse (SPJ) ; en Flandre, les CAW, les antennes locales de Kind en Gezin, le centre de soutien à la jeunesse (OCJ) et le service social d'aide juridique aux jeunes (SDJ)). Des instruments ont été conçus pour organiser la collaboration entre ces différents secteurs. Du côté francophone, il s'agit de différents protocoles signés entre l'administration de l'aide à la jeunesse et des secteurs partenaires, ainsi que de l'Arrêté du Gouvernement de la FWB du 23 novembre 2016 qui prévoit notamment la coordination de la prévention de la maltraitance via le Plan de prévention triennal de la maltraitance. La prise en charge des jeunes en difficulté et en danger est, quant à elle, organisée par le Décret du 18 janvier 2018 portant le code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse. Du côté flamand, il s'agit du plan d'action flamand pour la promotion et la protection de l'intégrité physique, psychique et sexuelle des mineurs⁷⁸.

134. Les maisons d'accueil en Wallonie hébergent un grand nombre d'enfants et proposent, selon leurs moyens, des espaces et des temps d'accueil adaptés à leurs besoins spécifiques. Les mesures prises en faveur des enfants restent cependant à l'initiative de chaque maison d'accueil, ce qui rend la prise en charge aléatoire. Ces maisons d'accueil ne sont pas structurellement soutenues par l'État. Lorsque les enfants sont réorientés vers un suivi hors hébergement, l'approche des services préposés peut être problématique. C'est le cas notamment lorsque ces derniers ramènent les violences à des situations de « conflit » et misent sur une dynamique de médiation et de confrontation directe pour résoudre le prétendu conflit.

135. En dehors d'une situation de passage dans une maison d'accueil ou un refuge, le statut de covictime de l'enfant exposé aux violences conjugales n'est pas systématiquement reconnu par les services de première ligne⁷⁹. Ceux-ci n'incluent souvent pas les enfants dans leurs réflexions, ce qui fait obstacle à leur accès aux services de soutien et de protection⁸⁰. Lorsqu'une prise en charge s'effectue, des obstacles supplémentaires peuvent dériver de l'inaccessibilité des services dans une situation de crise et de délais d'attente parfois longs.

⁷⁸. Les outils de travail et référentiels à l'intention des professionnels concernés développés au sein de ces initiatives sont décrits pp. 39 et 40 du rapport étatique.

⁷⁹. Voir les considérations développées sur ce point en relation avec l'article 31 de la convention.

⁸⁰. Voir p. 94 du rapport alternatif.

136. Le GREVIO exhorte les autorités belges à prendre des mesures permettant d'améliorer l'accès des enfants témoins à des services de protection et de soutien. À cette fin, les autorités devraient :

- a. renforcer la collaboration entre les différents services spécialisés dans la prise en charge des femmes victimes de violences d'une part, et ceux responsables de la prise en charge des enfants d'autre part ;**
- b. élaborer des lignes directrices claires et/ou revoir les pratiques et référentiels existants pour les services spécialisés dans l'aide et le soutien aux enfants, afin que ceux-ci fondent leur intervention en connaissance des risques et des conséquences dommageables auxquels sont exposés les enfants témoins des violences, et en lien avec leur sécurité et celle de leur mère ;**
- c. soutenir davantage les maisons d'accueil et les refuges dans leur mission d'accompagnement des enfants témoins, aux côtés de leur mère.**

V. Droit matériel

137. Le chapitre V de la Convention d'Istanbul comporte une série de dispositions concernant le droit matériel, en matière civile et en matière pénale. Ces dispositions ont pour but de contribuer à créer, dans toutes les Parties à la convention, le cadre législatif nécessaire pour prévenir la violence à l'égard des femmes, protéger celles-ci contre une nouvelle victimisation et assurer l'efficacité des interventions et des poursuites engagées par les services répressifs. Par souci des priorités, la présente partie du rapport ne porte que sur certaines dispositions du chapitre V de la convention.

A. Droit civil

1. Recours civils contre l'État – Principe de la diligence voulue (article 29)

138. L'un des objectifs majeurs de la convention est de mettre fin à l'impunité des actes de violence à l'encontre des femmes. Cela suppose non seulement d'obliger les auteurs de violences à répondre de leurs actes, au moyen de mesures pénales et autres, mais aussi de prévoir des voies de droit qui permettent de dénoncer les manquements des acteurs étatiques et d'y remédier. Si des fonctionnaires ou des organismes ou institutions étatiques n'ont pas agi avec la diligence voulue pour prévenir des actes de violence, pour enquêter sur ces actes et les punir (article 5 de la convention), les victimes et/ou leurs proches doivent pouvoir leur demander des comptes.

139. En Belgique, la responsabilité pénale et/ou civile des agents publics pour un manquement à leurs devoirs de service public, qu'il soit commis par négligence ou intentionnellement, est régie par les dispositions de droit général. Il s'agit des articles 1382 et suivants du code civil concernant la responsabilité civile et de la disposition de l'article 5*bis* du titre préliminaire du code de procédure pénale concernant la constitution en tant que partie civile en vue d'obtenir une indemnisation dans le cadre d'une procédure pénale. Les autorités ont en outre informé le GREVIO que toute personne s'estimant lésée dans ses droits par les agissements des agents de police peut déposer une plainte auprès du service de contrôle de la police (le Comité P). Celui-ci peut diligenter une enquête afin de relever un possible dysfonctionnement organisationnel ou structurel, mais n'a pas vocation à se prononcer sur d'éventuelles fautes individuelles. De même, s'agissant des magistrats et magistrates, tout citoyen qui considérerait ne pas avoir obtenu justice du fait d'un mauvais fonctionnement de la justice peut s'adresser au Conseil supérieur de la justice. Il est par ailleurs possible de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre des agents de la police et des magistrats en cas de violation de leurs codes déontologiques respectifs.

140. Faute d'informations et/ou de données illustrant dans quelle mesure les femmes victimes de violence de genre ont recours aux remèdes précités, le GREVIO n'a pas été en mesure de vérifier la mise en œuvre effective des obligations de la Belgique au titre de l'article 29, paragraphe 2, de la convention.

141. Le GREVIO encourage les autorités belges à disposer de données permettant de vérifier l'accès effectif des victimes de toutes les formes de violences couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul à des réparations civiles adéquates à l'encontre des autorités étatiques ayant manqué à leur devoir de prendre des mesures de prévention ou de protection nécessaires dans la limite de leurs pouvoirs.

2. Indemnisation (article 30)

142. Au titre des dispositions de droit général précitées, une indemnisation peut être obtenue de l'auteur des violences soit devant un tribunal civil soit devant un tribunal pénal moyennant constitution de partie civile. Le nombre de femmes victimes ayant demandé une telle indemnisation et l'ayant

obtenu, ainsi que le délai moyen accordé aux agresseurs pour verser l'indemnisation ne sont pas connus, faute de statistiques ventilées par le sexe.

143. À titre subsidiaire, lorsque l'auteur des violences est inconnu par exemple, une indemnisation peut être octroyée par l'État. La demande d'indemnisation s'adresse à la Commission pour l'aide financière aux victimes d'actes intentionnels de violence et aux sauveteurs occasionnels, laquelle prend en compte les éléments de dommage suivants : le dommage moral, les frais médicaux et d'hospitalisation, y compris les frais de prothèse, l'invalidité temporaire ou permanente, une perte ou une diminution de revenus résultant de l'incapacité de travail temporaire ou permanente, le dommage esthétique, les frais de procédure à concurrence de 6 000 €, les frais matériels (vêtements, frais de déplacement...) à concurrence de 1 250 € et le dommage résultant de la perte d'une ou de plusieurs années de scolarité. Le GREVIO apprécie le fait que les autorités lui aient communiqué des données concernant le nombre de victimes dédommagées par la commission et les montants concernés, ainsi que les faits au titre desquels les dommages ont été accordés⁸¹. Il note toutefois que les délais moyens d'octroi ne sont pas connus, alors que la société civile a porté à la connaissance du GREVIO les difficultés encourues par les victimes pour qui l'indemnisation arrive tardivement, et ce, nonobstant l'existence d'une aide d'urgence pouvant être accordée avant l'achèvement de la procédure judiciaire. Il semblerait par ailleurs que l'indemnisation aux frais de l'État soit une des mesures légales pour lesquelles des efforts restent nécessaires pour mieux informer les victimes de leurs droits⁸².

144. Le GREVIO invite les autorités belges :

- a. **à renforcer la collecte des données sur le nombre de femmes victimes de violence ayant demandé et obtenu une indemnisation étatique, en veillant à articuler des données pour toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul et à inclure des données sur les délais dans lesquels l'indemnisation est versée ;**
- b. **à s'assurer que l'indemnisation de l'État intervienne dans un délai raisonnable, en conformité avec l'exigence formulée à l'article 30, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul.**

3. Droits de garde et de visite (article 31)

145. Lors de la détermination des droits de garde et de visite concernant une famille au sein de laquelle des abus ont été commis, il importe d'examiner attentivement les différents intérêts en jeu. L'article 31 de la Convention d'Istanbul impose de prendre en compte, lors de cette détermination, les incidents de violence visés par la convention, en particulier les incidents de violence domestique. Il impose aussi aux Parties de veiller à ce que l'exercice de tout droit de visite ou de garde ne compromette pas les droits ou la sécurité des victimes et des enfants, tout en respectant les droits parentaux des auteurs d'infractions. Dans les cas de violence domestique notamment, les questions relatives aux enfants sont souvent les seuls liens qui demeurent entre la victime et l'auteur de l'infraction. Pour un grand nombre de victimes et pour leurs enfants, les ordonnances de contact imposant de rencontrer l'auteur des violences peuvent être perçues comme le prolongement de la violence, voire peuvent présenter un grave risque de sécurité⁸³.

146. En Belgique, depuis l'adoption de la loi du 18 juillet 2006⁸⁴, le principe de la garda alternée s'impose comme la solution par défaut lors de la détermination des droits de garde et de visite

⁸¹. Voir p. 47 du rapport étatique : « En 2015 et 2016, (la) commission a pris respectivement 996 et 1088 décisions pour un montant de 10 195 810,42 € et 11 513 482,14 €. Entre 2011 et 2016, 17,55 % concernaient des faits de mœurs (abus sexuels) et 5,53 % des faits de violence relationnelle ».

⁸². Voir les considérations développées dans ce rapport au sujet de l'article 19 de la convention.

⁸³. Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphe 176.

⁸⁴. Loi tendant à privilégier l'hébergement égalitaire de l'enfant dont les parents sont séparés et réglementant l'exécution forcée en matière d'hébergement.

concernant les enfants. La loi a en effet modifié l'article 374 du code civil en imposant au juge compétent d'examiner prioritairement, à la demande d'un des parents au moins, la possibilité de fixer l'hébergement des enfants de manière égalitaire. Dès lors, le parent qui s'oppose à l'hébergement égalitaire est tenu de prouver l'existence de contre-indications sérieuses. La loi ne précise pas les motifs pouvant être qualifiés de contre-indications, mais les travaux préparatoires⁸⁵ en citent quelques-uns de manière non exhaustive, sans toutefois mentionner les violences conjugales. Le GREVIO note en revanche que la notion problématique de syndrome d'aliénation parentale, laquelle est souvent invoquée pour minimiser ou ignorer les violences, figure parmi ces motifs⁸⁶ et continue à être évoquée dans des travaux pertinents en cours⁸⁷. Les violences conjugales ne sont pas non plus prises en compte dans la plus ancienne loi du 8 avril 1965⁸⁸ qui énonce les raisons pouvant justifier la déchéance totale ou partielle de l'autorité parentale. Bien que le GREVIO soutienne pleinement le droit de l'enfant de maintenir ses liens avec ses deux parents, tel que consacré par l'article 9, paragraphe 3 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, l'exposition à la violence domestique - en tant que victime ou témoin - exige que des exceptions soient prévues dans l'intérêt supérieur de l'enfant⁸⁹.

147. Un instrument juridique qui en revanche encadre de manière explicite la question des violences aux fins des décisions en matière d'exercice de l'autorité parentale est la circulaire commune du ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux relative à la politique criminelle en matière de violence dans le couple (ci-après COL 4/2006), dans sa version révisée de 2015⁹⁰. Cette circulaire mise sur une circulation plus performante des informations en tant que facteur clé permettant aux tribunaux de la famille et de la jeunesse de statuer en tenant compte des informations dont disposent les tribunaux pénaux et/ou le parquet. En reconnaissance des répercussions avérées ou potentielles des violences sur les enfants, la circulaire pose en effet les bases d'un flux constant d'informations entre agents de la police, magistrats en charge du dossier famille-jeunesse et magistrats en charge du dossier répressif⁹¹. Le GREVIO apprécie en outre la fonction assurée dans ce contexte par les professionnels et professionnelles criminologues. Ceux-ci sont déployés auprès des tribunaux de la famille et de la jeunesse et ont pour rôle celui d'assister « les magistrats du parquet dans le traitement des dossiers individuels en vue de rechercher les modes d'intervention les plus conformes aux intérêts des enfants concernés, notamment dans l'analyse des résultats d'investigations et d'expertises, et, le cas échéant, par des contacts avec d'autres intervenants, dans le respect (...) des règles relatives au secret professionnel des acteurs du secteur psycho-médico-social »⁹².

148. Le GREVIO salue le dispositif ainsi créé par la COL 4/2006 qui est conçu de façon à permettre aux tribunaux civils de statuer en matière de garde et de droit de visite en tenant compte des violences, même en l'absence d'une action pénale. Le GREVIO observe toutefois qu'en dépit de ce dispositif, les tribunaux de la famille ont tendance à négliger la situation des enfants exposés aux violences au cours des procédures de séparation et de divorce. Cela découlerait de la supposition erronée que les

⁸⁵. Projet de loi du 17 mars 2005, amendement n° 51-1 673/014.

⁸⁶. Le GREVIO a eu l'occasion d'exprimer ses fortes réserves au sujet de cette notion et de l'usage qui en est fait devant les tribunaux dans plusieurs rapports d'évaluation (voir, par exemple, le paragraphe 187 du rapport d'évaluation des mesures prises par l'Italie pour mettre en œuvre les dispositions de la Convention d'Istanbul), ainsi qu'à l'occasion de l'adoption de la déclaration du 31 mai 2019 de la plate-forme des Nations Unies et des mécanismes régionaux indépendants sur la violence contre les femmes et les droits des femmes.

⁸⁷. L'aliénation parentale est l'une des thématiques à l'étude dans le cadre de la réforme en cours concernant la médiation dans les affaires familiales (voir p. 51 du rapport étatique).

⁸⁸. Loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait.

⁸⁹ Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU souligne, au paragraphe 61 de son Observation générale n°13, que "l'interprétation de l'intérêt supérieur de l'enfant doit être compatible avec l'ensemble de la Convention, y compris l'obligation de protéger les enfants contre toute forme de violence".

⁹⁰. La COL 4/2006 représente par ailleurs une pièce maîtresse des politiques criminelles belges contre les violences conjugales et est examinée en détail dans ce rapport dans son chapitre VI.

⁹¹. COL 4/2006, p. 27.

⁹². *Ibid.*

enfants cesseraient d'être en situation de danger suite à la séparation de leurs parents⁹³, en méconnaissance des risques accrus de violence qui peuvent surgir au moment de la séparation ou en période post-séparation, sur les femmes, mais aussi les enfants, y compris des infanticides. Les violences tendent à être assimilées à des conflits et le recours à la médiation devient ainsi la norme, sans les précautions d'usage⁹⁴. Par ailleurs, s'il existe des solutions pour assurer que l'exercice de tout droit de visite ou de garde ne compromet pas les droits et la sécurité de la victime ou des enfants, tels que requis par l'article 31, paragraphe 2 de la Convention d'Istanbul, ceux-ci sont plutôt limités en nombre et peu accessibles.

149. Des préoccupations similaires subsistent à propos des services d'aide à la jeunesse, qui peuvent adopter des mesures impactant l'exercice de l'autorité parentale en dehors de toute intervention judiciaire. En Belgique, les services de protection de la jeunesse relèvent en effet des compétences conjointes des communautés et du pouvoir fédéral (ministère de la Justice). Les services du ressort des communautés interviennent en première ligne en proposant des mesures d'aide aux enfants en situation de danger (en raison de maltraitances dans la famille, par exemple) ; les tribunaux de jeunesse, quant à eux, ne conservent la compétence qu'en cas d'aide imposée si les solutions proposées par les services d'aide à la jeunesse échouent. À ce propos, les magistrats avec lesquels le GREVIO s'est entretenu pendant la visite d'évaluation ont marqué leur distance par rapport à l'approche méthodologique suivie par les services d'aide à la jeunesse. Ces derniers rencontrent souvent les parents ensemble, sans prendre le temps de rencontrer les mères seules, posant ainsi des diagnostics biaisés en cas de violence. Le GREVIO note par ailleurs que le phénomène des violences à l'égard des femmes et la condition des enfants témoins sont les grands absents des outils de travail et du cadre de référence applicables à l'Administration générale de l'Aide à la jeunesse (AGAJ) en Communauté française⁹⁵. Il n'a pas été donné au GREVIO d'observer une sensibilité plus poussée sur ces questions au sein des services compétents pour la protection de la jeunesse en Flandre.

150. Le GREVIO exhorte les autorités belges à prendre les mesures nécessaires pour que, lors de la détermination des droits de garde et de visite ou de l'adoption de mesures impactant l'exercice de l'autorité parentale, les instances compétentes soient tenues d'examiner toutes les questions liées à la violence à l'égard des femmes et d'évaluer si une détermination des droits de garde et de visite sans restriction serait justifiée au vu de cette violence ou si la violence ne justifierait pas plutôt de restreindre ces droits. À cette fin, les autorités devraient :

- a. **modifier leur législation pour reconnaître explicitement la nécessité de tenir compte des incidents de violence couverts par la Convention d'Istanbul dans la détermination des droits de garde et de visite des enfants, y compris en ce qui concerne la garde alternée ;**
- b. **intégrer des procédures d'évaluation des risques dans la détermination des droits de garde et de visite afin de déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant dans des situations de violence ;**
- c. **assurer une utilisation appropriée des dispositions légales qui permettent de réduire, de lever et/ou de soumettre à des garanties les droits de garde et de visite de l'auteur chaque fois qu'une situation de violence est constatée et promouvoir la détermination des droits de garde et de visite à titre provisoire jusqu'à ce que tous les faits de violence à l'égard des femmes signalés aient été correctement évalués ;**
- d. **favoriser davantage une formation appropriée et l'élaboration de directives professionnelles visant à sensibiliser les professionnels concernés aux effets néfastes de la violence sur les enfants, y compris les enfants témoins, et à les familiariser avec les dispositions de la Convention d'Istanbul relatives au règlement du droit de garde et de visite ;**

⁹³ Voir p. 77 du rapport alternatif.

⁹⁴ Voir considérations développées plus avant dans ce rapport (en lien avec l'article 42 de la convention) au sujet du recours à la médiation.

⁹⁵ Voir portail officiel de l'AGAJ : http://www.aidealajeunesse.cfwb.be/index.php?id=ajss_accueil.

- e. améliorer l'accessibilité à des dispositifs permettant que l'exercice de tout droit de visite ou de garde ne compromette pas les droits et la sécurité de la victime et des enfants ;
- f. faire connaître aux professionnels et professionnelles concernés l'infondé scientifique du « syndrome d'aliénation parentale », ainsi que sensibiliser l'opinion publique à ce sujet.

Les progrès dans ce domaine devraient être mesurés au moyen de données et d'analyses de la jurisprudence illustrant la manière dont les tribunaux de la famille considèrent les incidents de violence et comment ils motivent leurs décisions en matière de garde et de droit de visite.

B. Droit pénal

151. Le code pénal belge comporte plusieurs dispositions qui érigent en infraction pénale les formes de comportement visées aux articles 33 à 40 de la Convention d'Istanbul. Dans l'ensemble, il s'agit de dispositions pénales générales plutôt que de dispositions visant des infractions précises. Des informations détaillées sur l'éventail des infractions applicables sont contenues dans l'annexe C du rapport étatique. Les considérations qui suivent concernent de manière limitative les infractions pour lesquelles le GREVIO a relevé un écart par rapport aux préconisations de la convention et/ou une marge de progression possible dans leur mise en œuvre.

1. Violence psychologique (article 33)

152. En Belgique, la violence psychologique en tant que telle est reconnue dans les textes régissant les politiques criminelles⁹⁶. Ne faisant pas l'objet d'une infraction dédiée, elle peut être appréhendée par le biais de plusieurs infractions définies dans le code pénal, en particulier les menaces (articles 329 et 330), le traitement inhumain et dégradant (article 417 *bis*), la calomnie et la diffamation (article 443) et les injures (article 448). Or, ces infractions sont essentiellement conçues pour sanctionner des actes isolés uniques et ne prennent pas toutes en compte l'aspect répétitif et prolongé de violences commises sous la forme d'actes qui, pris séparément, n'atteignent pas nécessairement le seuil justifiant la qualification de crime. Ainsi, elles pourraient ne pas être suffisantes pour sanctionner des comportements de contrôle coercitif qui s'installent dans la durée et qui sont typiques des relations entre partenaires empreintes de domination et de violences⁹⁷. Le GREVIO note par ailleurs que les comportements devant être criminalisés au titre de l'article 33 de la convention se distinguent des comportements visés par l'article 34 de la convention sur le harcèlement, pour lequel la législation belge prévoit une disposition spécifique du Code pénal⁹⁸.

153. Le GREVIO note qu'un des principaux griefs formulés par les associations spécialisées de défense des victimes au sujet de la législation pénale est que l'emprise, la persistance dans le temps ou le fait que les violences conjugales s'inscrivent dans un contexte de domination économique, administrative et/ou psychologique seraient totalement occultés⁹⁹. L'échelle des peines applicables aux infractions précitées ne semble pas non plus être proportionnée à la gravité des violences conjugales, surtout lorsque celles-ci se sont répétées, et ce, malgré l'existence de circonstances aggravantes¹⁰⁰. Les magistrats et magistrates rencontrés par le GREVIO lui ont également relaté leur sentiment d'être mal outillés par rapport aux violences économiques, bien que certaines infractions permettent d'incriminer les comportements portant atteinte à l'autonomie financière du partenaire et/ou le plaçant dans une situation de précarité tels que le faux et l'usage de faux en écritures

⁹⁶ COL 3/2006 et COL 4/2006.

⁹⁷ Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, paragraphes 180 et 181.

⁹⁸ Article 442 *bis* du code pénal.

⁹⁹ Voir p. 82 du rapport alternatif.

¹⁰⁰ Des considérations plus détaillées concernant les circonstances aggravantes sont développées plus en avant dans ce rapport, en lien avec l'article 46 de la convention.

(article 193), l'escroquerie (article 496), l'organisation frauduleuse d'insolvabilité (article 490*bis*) ou le vol (articles 463 et suivants).

154. Le GREVIO encourage les autorités belges à prendre les mesures permettant d'enquêter sur les actes de violence psychologique, de les poursuivre en justice et de les sanctionner de manière effective, en tirant pleinement parti des dispositions applicables du code pénal, ou à envisager d'introduire de nouvelles dispositions qui répondraient mieux aux exigences de l'article 33 de la Convention d'Istanbul.

2. Violence sexuelle, y compris le viol (article 36)

155. Le GREVIO félicite la Belgique pour sa définition des violences sexuelles, laquelle repose sur l'absence de consentement de la victime, en ligne avec les exigences de l'article 36 de la convention. Ainsi, l'article 375, paragraphe 1, du code pénal, définit le viol comme « tout acte de pénétration sexuelle, de quelque nature qu'il soit et par quelque moyen que ce soit, commis sur une personne qui n'y consent pas ». Aux termes du paragraphe 2 de cet article, la violence, la contrainte, la menace et la surprise peuvent qualifier l'absence de consentement, mais ces circonstances sont énumérées de manière non exhaustive et ne sont pas érigées en éléments constitutifs de l'infraction. Par ailleurs, un enfant de moins de 14 ans est présumé ne pas pouvoir consentir à un acte sexuel et cette présomption est irréfragable. Des observations similaires s'imposent pour les violences sexuelles autres que le viol. Celles-ci sont punissables au titre des dispositions en matière d'attentat à la pudeur (articles 372 à 374 du code pénal) qui s'appliquent à tout acte sexuel effectué sous la contrainte et/ou portant atteinte à l'intégrité sexuelle d'une personne indépendamment du recours à des violences ou à des menaces. L'arsenal pénal en matière de violences sexuelles inclut en outre l'infraction de voyeurisme (article 371/1, paragraphe 1 du code pénal), laquelle permet de sanctionner – parmi d'autres – les agissements de celui qui se venge après une rupture sentimentale en diffusant des enregistrements et/ou les images sur internet ou sur les réseaux sociaux sans le consentement requis. Le GREVIO entend par ailleurs saluer la récente loi du 16 avril 2020 qui a affiné le libellé de l'article 371/1 en vue d'y inclure de manière plus explicite la diffusion non consensuelle d'images et d'enregistrements à caractère sexuel. Cette loi prévoit désormais une procédure permettant un blocage et la suppression de ces images, y compris des amendes pour les opérateurs non coopérants, et donne à l'IEFH le droit d'agir en justice, avec l'accord de la victime ou de ses ayants droit, pour toute infraction visée aux articles 371/1 et 371/2 du code pénal.

156. Selon les principes du droit international des droits humains, le viol et les autres actes non consentis à caractère sexuel devraient être définis comme des crimes contre l'intégrité corporelle et l'autonomie sexuelle d'une personne¹⁰¹, plutôt que comme des crimes contre la moralité, la décence publique, l'honneur ou la famille et la société. Or, en Belgique, les violences sexuelles sont traitées dans le livre 2, titre VII, du code pénal, titré « Des crimes et des délits contre l'ordre des familles et contre la moralité publique ». Ainsi qu'il a été souligné dans un rapport de 2017¹⁰², la catégorisation juridique des infractions sexuelles selon les notions « d'honneur » ou de « moralité » est à écarter pour diverses raisons. En effet, elle est historiquement le corollaire de pratiques et de croyances qui perpétuent l'idée que les femmes sont les porteuses de la « morale » d'une société et elle favorise un environnement qui exonère les auteurs de violences sexuelles et d'autre nature contre les femmes, et transfère la responsabilité des violences sur les victimes. En Belgique, le GREVIO a pu constater que cette catégorisation se reflète dans les expressions courantes « délits de mœurs », « enquête mœurs », « inspecteur mœurs » en cours d'usage dans les pratiques des professionnels et professionnelles concernés.

¹⁰¹. Voir le Manuel de législation sur la violence à l'égard des femmes, Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, 2012, p. 12.

¹⁰². Equality now, the world's shame. The global rape epidemic. How laws around the world are failing to protect women and girls from sexual violence, 2017, voir p. 22.

157. Tout en félicitant les autorités belges pour leur définition des violences sexuelles, qui repose sur l'absence du consentement libre et éclairé de la victime, le GREVIO invite les autorités à modifier la qualification qui est donnée par la législation pénale de ces violences en tant qu'infractions contre « l'ordre des familles » et « la moralité publique », au profit de leur qualification en tant que crimes contre l'intégrité corporelle et l'autonomie sexuelle des victimes.

3. Mariages forcés (article 37)

158. Au titre de l'article 391sexies du code pénal belge, toute personne qui, par des violences ou des menaces, contraint une personne à contracter un mariage encourt une peine de prison de 3 mois à 5 ans. L'article 391octies du même code élargit cette protection aux victimes de cohabitation forcée. S'agissant du comportement décrit au second paragraphe de l'article 37 de la convention, à savoir le fait de tromper une personne afin de l'emmener sur le territoire d'un État tiers dans le but de la marier contre sa volonté, les autorités ont informé le GREVIO que ce comportement peut être appréhendé par le biais de l'infraction de traite des êtres humains visée à l'art.433quinquies du code pénal belge. Le GREVIO note à cet égard que l'applicabilité de cette disposition pour poursuivre le comportement visé par le second paragraphe de l'article 37 de la convention n'a pas, ou quasiment pas, fait l'objet de vérification dans les faits par les tribunaux. De l'avis du GREVIO, ceci rend nécessaire une vérification de l'aptitude de la législation en vigueur à permettre les poursuites dans ce cas de figure. En fonction des résultats de cette analyse, il pourrait être envisagé d'apporter une plus grande clarté conceptuelle dans la législation pénale marquant les liens, et en même temps les différences, entre les mariages forcés et la traite des êtres humains, par exemple en amplifiant l'infraction de l'article 391sexies du code pénal pour qu'elle intègre, de manière expresse, le comportement dont il est question à l'article 37, paragraphe 2 de la convention.

159. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à mener un examen approfondi de la législation pénale en vigueur pour vérifier son aptitude à permettre l'engagement de poursuites pénales, lorsqu'une personne commet le fait intentionnel de tromper un adulte ou un enfant afin de l'emmener sur le territoire d'un autre État avec l'intention de le forcer à contracter un mariage, conformément à l'article 37, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul, en vue de déterminer s'il convient de modifier/d'intégrer les dispositions de loi applicables.

4. Avortement et stérilisation forcés (article 39)

160. En Belgique, l'avortement forcé est érigé en infraction pénale au titre des articles 348 et 349 du code pénal. La stérilisation forcée, quant à elle, peut être appréhendée par le biais de l'infraction de coups et blessures volontaires avec ou sans les circonstances aggravantes prévues aux articles 398 et suivants du code pénal, et des dispositions relatives au traitement inhumain ou dégradant prévues aux articles 417bis et suivants du code pénal. Dans le domaine thérapeutique, des garanties supplémentaires découlent de la loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient et de l'article 54 du code de déontologie médicale qui protègent le droit du patient de consentir librement à toute intervention du praticien professionnel moyennant une information préalable.

161. En dépit de ces mesures, un rapport de 2013 établi par des ONG spécialisées¹⁰³ fait état du risque de stérilisation forcée auquel sont exposées les femmes en situation de handicap. Tout en reconnaissant les avancées permises par la loi de 2013 réformant les régimes d'incapacité, et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine, ce rapport relève que « cette nouvelle législation permettra encore à des tierces parties, dans certains cas, de donner leur consentement en lieu et place de la personne concernée, et, par conséquent, à des pratiques de stérilisation ». Ce risque est également évoqué dans la contribution écrite remise au GREVIO par le

¹⁰³. Rapport alternatif initié et coordonné par le Belgian Disability Forum au titre de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, établi selon la nouvelle procédure facultative (CAT/BEL/Q/3), septembre 2013.

Belgian Disability Forum, ainsi que dans son rapport alternatif de 2019 au Comité de la CEDAW, lequel place le risque de stérilisation forcée des femmes en situation de handicap dans un contexte plus général de méconnaissance de leurs droits à la santé sexuelle et génésique.

162. Le GREVIO rappelle que le but de l'article 39 de la convention n'est pas d'ériger en infraction pénale toute intervention médicale ou chirurgicale pratiquée, par exemple, dans le but de porter assistance à une femme dépourvue de la capacité de consentir. Son objectif est plutôt de souligner l'importance du respect des droits des femmes en matière de procréation en permettant à celles-ci de décider librement du nombre et de l'espacement de leurs grossesses, et en leur garantissant un accès à des informations pertinentes sur la reproduction naturelle et le planning familial¹⁰⁴.

163. Le GREVIO invite les autorités belges à s'assurer que les dispositions existantes en matière d'avortement et de stérilisation forcés sont à même de protéger les femmes en situation de handicap contre cette forme de violence, en conformité avec les exigences de l'article 39 de la Convention d'Istanbul.

5. Sanctions et mesures (article 45)

164. Des considérations relatives à l'application des peines et sanctions aux infractions couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul sont développées plus loin dans ce rapport, sous le chapitre VI, en lien avec les articles 49 et 50 de la convention.

6. Circonstances aggravantes (article 46)

165. Le GREVIO note avec satisfaction que la législation belge en matière de circonstances aggravantes a connu plusieurs avancées. À titre d'exemples, mention peut être faite de la circonstance aggravante s'appliquant à la violence au sein du couple (article 410 du code pénal) ou de celle liée au mobile du crime qui serait la haine pour une personne, en raison notamment de son sexe (article 405*quater* du code pénal). Il en résulte que la plupart des circonstances énumérées à l'article 46 de la convention peuvent être prises en compte lors de la détermination des peines relatives aux infractions établies par celle-ci. Néanmoins, le GREVIO relève qu'une progression demeure possible.

166. Plus particulièrement, le fait que l'infraction ait été commise à l'encontre d'un ancien ou actuel conjoint ou partenaire (article 46, alinéa *a*, de la convention) n'est susceptible d'entraîner une aggravation de la peine que pour certaines infractions limitativement énumérées, notamment l'homicide volontaire et les lésions corporelles volontaires, alors qu'elle devrait pouvoir s'appliquer à toutes les infractions couvertes par le champ d'application de la convention. Le code pénal ne prévoit pas non plus d'alourdissement de la peine pour la commission de l'infraction en présence d'un enfant (article 46, alinéa *d*, de la convention), ni lorsque l'auteur a été condamné antérieurement pour des faits de nature similaire (article 46, alinéa *i*, de la convention). Les autorités ont indiqué que l'absence d'ancrage légal de telles circonstances aggravantes dans le système juridique ne serait pas un obstacle à leur prise en compte par les juges¹⁰⁵. Des indications précises quant aux dispositions légales permettant de parvenir à ce résultat n'ont toutefois pas été données.

167. Le GREVIO encourage les autorités belges à passer en revue la législation applicable et les pratiques judiciaires pertinentes afin de déterminer dans quelle mesure il conviendrait de les amender pour que les circonstances décrites à l'article 46 de la Convention d'Istanbul puissent être prises en considération en tant que circonstances aggravantes des peines relatives aux violences visées par la convention.

¹⁰⁴. Paragraphe 206 du rapport explicatif de la convention.

¹⁰⁵. Rapport étatique, p. 50.

7. Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires (article 48)

168. Sur le plan pénal, la médiation est régie, d'une part, par l'article 216 ter du Code d'instruction criminelle et d'autre part, par les dispositions insérées dans la loi du 22 juin 2005 concernant la médiation en réparation. Ces dispositions se fondent sur le principe de la libre participation des parties. En ce qui concerne la médiation pénale (article 216 ter du code d'instruction criminelle), ce principe est repris dans la COL 4/2006 avec une précision importante : la médiation pénale doit être envisagée avec prudence dans les situations de violence dans le couple, souvent caractérisées par un rapport de domination d'un partenaire sur l'autre. La décision de recourir à la médiation pénale est une prérogative du parquet et ne concerne que des faits qui ne sont pas punissables d'un emprisonnement de plus de deux ans ou d'une peine plus lourde. La médiation pénale présuppose l'indemnisation ou la réparation du dommage causé par l'infraction. Lorsque toutes les conditions imposées par le parquet (par exemple participer à un travail d'intérêt général, avoir suivi un programme de responsabilisation, avoir payé les frais d'analyse et d'expertise) sont remplies par l'auteur, l'action pénale s'éteint.

169. Le GREVIO rappelle le contexte de domination inhérent aux violences conjugales, la stratégie des agresseurs et en conséquence le risque qu'une victime hésite ou se sente incapable de refuser une médiation, par peur de violences futures ou de représailles de la part de l'auteur des violences. Ce risque est d'autant plus élevé lorsque les professionnels et professionnelles du droit concernés, et en particulier les magistrats et magistrates, et les médiateurs et médiatrices ne sont pas formés à la dynamique et aux risques des violences faites aux femmes, ainsi qu'à leurs retombées sur les enfants. Le GREVIO rappelle à cet égard que les rapports de force inégaux entre les victimes et les auteurs de violence peuvent influencer la capacité de la victime à consentir, de son plein gré, à la médiation et l'exposer à de nouvelles violences. Ce danger est à l'origine de la pratique de certains pays d'interdire les médiations pénales en matière de violences à l'égard des femmes. Par ailleurs, dans un contexte marqué par des taux élevés de classements sans suite¹⁰⁶, le recours à la médiation peut contribuer à créer le sentiment qu'au regard de la société les violences ne constitueraient pas des infractions justifiant une condamnation pénale.

170. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à prendre toute mesure nécessaire pour garantir que le recours à la médiation pénale dans les cas de violences faites aux femmes repose sur le plein respect des droits, des besoins et de la sécurité des victimes. De telles mesures devraient avoir pour effet d'assurer :

- a. que les femmes victimes de violence auxquelles une médiation pénale est proposée sont informées de leurs droits dans le cadre d'une telle procédure, s'agissant en particulier du caractère non obligatoire de la médiation et de la possibilité de la refuser ;**
- b. que la médiation n'est proposée qu'aux femmes victimes de violence qui sont en mesure de décider librement d'accepter ou de refuser la procédure ;**
- c. que les juges, les médiateurs et les professionnels et professionnelles du droit impliqués dans la décision d'avoir recours à la médiation et dans son application sont formés en matière de violences faites aux femmes et informés des risques que les victimes peuvent encourir dans le cadre d'une médiation.**

171. Sur le plan civil, la médiation est largement encouragée par les tribunaux de la famille pour parvenir à un règlement amiable des différends de nature personnel et/ou patrimonial au sein du couple, qu'il s'agisse de décider de l'exercice des droits aux relations personnelles vis-à-vis des enfants, de la répartition des biens et de la participation financière de chaque parent à l'éducation des enfants, ou de la pension alimentaire du conjoint. Elle est possible dès que la décision de se séparer s'impose, mais aussi avant ou pendant la procédure judiciaire, ainsi qu'après la séparation ou le

¹⁰⁶. Voir les considérations développées dans ce rapport au sujet de l'article 50 de la convention.

divorce, quand les décisions prises ne correspondent plus à la situation. Lors de la comparution des parties à l'audience introductive d'instance, le juge entend les parties sur la manière dont elles ont tenté de résoudre le litige à l'amiable avant l'introduction de la cause, et afin de déterminer si une résolution à l'amiable est envisageable. Le greffe informe les parties de la possibilité de médiation, de conciliation et de tout autre mode de résolution amiable des conflits en leur envoyant une brochure d'information sur le thème de la médiation ainsi que la liste des médiateurs familiaux. Le recours à la médiation a été davantage promu avec la loi du 18 juin 2018¹⁰⁷. Le libellé de cette loi souligne la dimension obligatoire de ce mode alternatif de résolution des conflits.. En effet, l'article 1734 du code judiciaire amendé par cette loi prévoit explicitement que le juge peut ordonner une médiation, quand bien même une partie s'y opposerait¹⁰⁸.

172. En Belgique, la médiation au sens large est très répandue en dehors des tribunaux, à l'initiative des services de soutien et d'assistance. L'approche suivie n'est cependant pas uniforme dans le pays. En Wallonie, la pratique est abordée avec plus de circonspection, eu égard au rapport inégalitaire au sein du couple généré par les violences et aux risques potentiels pour la sécurité de la victime et de sens enfants. Un niveau comparable de précaution et de sensibilité envers les inégalités inhérentes à la relation victime-auteur de violences n'est pas observable en Flandre. Ici, la médiation tant entre les partenaires qu'entre les parents et les enfants, et les membres de la famille paraît occuper une place centrale dans l'approche en chaîne des FJC et l'offre de services de soutien proposée par les services d'assistance au sein des CAW¹⁰⁹.

173. Dans leur rapport¹¹⁰, les autorités ont informé le GREVIO qu'une réforme générale concernant la médiation dans les affaires familiales était en cours. Le GREVIO note que cette réforme offre l'occasion de prendre en compte les observations formulées dans ce rapport au titre de l'article 48 de la convention, ainsi que d'autres observations connexes formulées au titre de l'article 26 sur la protection et le soutien des enfants témoins, et de l'article 31 sur les droits de garde et de visite.

174. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges :

- a. à mettre en conformité les dispositions législatives applicables en matière de médiation, eu égard à l'interdiction imposée par l'article 48 des modes alternatifs de résolution des conflits obligatoires dans des situations de violence à l'égard des femmes ;**
- b. à prendre des mesures appropriées pour former, sensibiliser et encadrer l'action des professionnels et professionnelles concernés, en particulier les magistrats, les médiateurs et les opérateurs de services de soutien, afin qu'ils sachent repérer et distinguer les violences dans le couple par rapport aux situations de conflits, et qu'ils puissent évaluer l'opportunité de procéder à une médiation à l'aune de l'exigence de respecter les droits et les intérêts de la victime.**

¹⁰⁷. 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.

¹⁰⁸. La disposition concernée de l'article 1734 du code judiciaire est ainsi libellée : « Lorsqu'il estime qu'un rapprochement entre les parties est possible, le juge, peut, d'office ou à la demande de l'une des parties, ordonner une médiation, après avoir entendu les parties, à l'audience d'introduction, à une audience de remise à une date rapprochée ou à une audience fixée au plus tard le dernier jour du mois qui suit celui du dépôt des premières conclusions du défendeur. Si toutes les parties s'y opposent, le juge ne peut ordonner une médiation ».

¹⁰⁹. Voir p. 52 du rapport étatique.

¹¹⁰. *Ibid.*

VI. Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection

175. Pour que les auteurs de toutes les formes de violence à l'encontre des femmes assument pleinement la responsabilité de leurs actes, il faut que les services répressifs et la justice pénale réagissent à ces actes de manière adéquate. Le chapitre VI de la Convention d'Istanbul énumère un ensemble de mesures destinées à faire en sorte que les différentes formes de violence visées par la convention donnent lieu à des enquêtes judiciaires, à des poursuites et à des condamnations.

A. Réponse immédiate, prévention et protection (article 50)

176. Le renforcement de la réponse policière et judiciaire aux violences faites aux femmes en Belgique est largement le fait de l'adoption récente de lignes directrices en matière de politiques criminelles. Celles-ci ont pour objectif de développer un système uniforme d'identification des situations de violence par les services de police et les parquets, de déterminer les mesures minimales devant être appliquées dans tous les arrondissements judiciaires et de donner aux intervenants policiers et judiciaires des outils et références pouvant servir d'appui à leur action. S'agissant des violences dans le couple, l'instrument de référence est la circulaire commune du ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux relative à la politique criminelle en matière de violence dans le couple (COL 4/2006), laquelle a fait l'objet d'une révision en 2015. La mise en œuvre de cette circulaire, appelée communément circulaire « Tolérance zéro », repose sur un système de nomination d'un policier ou d'une policière de référence par zone de police et d'un magistrat ou d'une magistrate de référence par arrondissement judiciaire. Ceux-ci ont pour responsabilité de faire connaître la circulaire et d'agir comme trait d'union entre les différents acteurs institutionnels et non institutionnels concernés par les violences, pour favoriser les interactions et garantir une approche pluridisciplinaire et coordonnée des violences. La COL 4/2006 encourage l'établissement de plans locaux antiviolence à l'échelle de chaque arrondissement judiciaire, ainsi que la conclusion de protocoles de collaboration entre les autorités judiciaires, les services de police, les services publics et les associations privées impliquées dans la prise en charge, l'orientation et la protection des victimes et de leurs enfants.

177. Les violences sexuelles font l'objet de la directive ministérielle relative au set agression sexuelle ou SAS (COL 4/2017). Les objectifs de cette circulaire sont d'uniformiser et d'optimiser la récolte des éléments de preuve en cas de viol ou d'attentat à la pudeur, tout en prévenant la victimisation secondaire de la victime. La dernière révision de la directive a contribué à améliorer la coopération entre les parquets et les hôpitaux à cette fin. Le GREVIO note avec intérêt l'intégration dans la circulaire d'un nouveau chapitre visant à sensibiliser les policiers et les médecins à l'importance d'évaluer l'hypothèse d'une violence sexuelle commise à l'aide de drogues (*drug facilitated sexual assault*). L'action des services répressifs dans les cas de violences sexuelles est également encadrée par un guide spécifique et le manuel sur les « délits de mœurs ».

178. Les violences liées au prétendu honneur, mutilations génitales féminines et mariages et cohabitations légales forcés sont encadrées par la circulaire commune du ministre de la Justice et du Collège des procureurs généraux (COL 6/2017). Le GREVIO félicite les autorités pour cet instrument de politique dédié, qui range la Belgique du côté des États parties à la convention ayant développé des lois et/ou politiques ciblées pour ce type de violences fondées sur le genre. Dans le même esprit que la COL 4/2017, la COL 6/2017 vise à promouvoir une meilleure compréhension de ces réalités par les intervenants de terrain et repose sur des mécanismes de fonctionnement similaires : un réseau de fonctionnaires de police et de magistrats de référence, des listes de contrôle guidant leurs processus décisionnels, un système d'encodage des infractions et une approche multidisciplinaire impliquant les services d'aide à la jeunesse, les tribunaux de la famille ainsi que les services d'accueil des victimes. La circulaire, qui est le fruit d'une concertation avec les ONG spécialisées, doit faire l'objet d'une évaluation annuelle par le procureur général avec l'implication des représentants d'institutions et d'organisations de la société civile actives en matière de violences liées au prétendu honneur.

1. Signalement aux services répressifs et enquêtes de ces services

179. Les acteurs de la société civile interrogés par le GREVIO reconnaissent que l'adoption de ces circulaires a joué un rôle fondamental dans l'évolution des pratiques en matière de traitement des violences. Cette tendance est soutenue par la prise en compte des violences sexuelles et de la violence intrafamiliale comme phénomènes de criminalité prioritaires à combattre dans le plan national de sécurité (PNS) commun au ministre de la Sécurité et de l'Intérieur et au ministre de la Justice ¹¹¹, ainsi que dans les plans zonaux de sécurité mis en place au sein des 184 zones de police existant dans le pays.

180. Malgré ces efforts, que le GREVIO salue, une étude qualitative représentative menée en Communauté française¹¹² a permis de mettre en exergue la persistance de difficultés d'ordre structurel dans la réponse policière aux violences, en particulier les violences conjugales. Cette étude relève en premier lieu que les services répressifs continuent, dans certains cas, à refuser d'enregistrer la plainte de la victime : cette réticence s'analyse comme la conséquence de la méconnaissance du phénomène des violences et de leur banalisation. La minimisation des violences est parfois associée à une mise en cause de la responsabilité des femmes, considérées comme coupables de la situation de violence dans laquelle elles se trouvent. Outre des conditions de plaintes inadéquates et non sécurisantes, l'étude pointe également du doigt des cas d'absence de rapidité ou de proactivité des services de police, voire des cas de refus d'intervention, sans prise en compte du danger auquel est exposée la victime. Une troisième problématique porte sur l'absence de coordination avec les services spécialisés et un suivi et une orientation inadaptés, y compris dans des situations à risque lorsque les actes relevés ne sont pas constitutifs d'infraction. Le rapport alternatif¹¹³ remis au GREVIO illustre de façon générale la part de responsabilité des services répressifs dans des cas d'information insuffisante aux victimes quant à leurs droits et aux options à leur disposition.

181. D'emblée, le GREVIO note qu'une réponse à certaines des problématiques mentionnées est donnée dans la COL 4/2006. En effet, la circulaire prône la connaissance des violences et son annexe 2 offre une grille de lecture des différentes phases du cycle de la violence permettant de déchiffrer le comportement de l'auteur et de la victime. Elle insiste également sur la nécessité d'une action policière rapide et ferme, reposant sur une bonne évaluation des risques de reproduction des faits de violence. Toutefois, la circulaire ainsi que d'autres textes pertinents tel le PNS souffrent d'une limite importante : à aucun moment ils ne font mention des rapports de force inégalitaires entre les femmes et les hommes, qui rendent les premières particulièrement vulnérables aux violences. Le GREVIO rappelle à ce sujet que si la convention encourage son application à toutes les victimes de violence domestique, elle demande de porter une attention particulière aux femmes victimes de violence fondée sur le genre et de reconnaître que la violence domestique les concerne de manière disproportionnée¹¹⁴. Une approche neutre du point de vue du genre est un obstacle majeur à la capacité de la circulaire de lever les préjugés sexistes de ceux-là mêmes qui devraient en assurer la mise en œuvre, notamment les forces policières. Une mauvaise appréciation d'un contexte de violences peut entraîner un enregistrement des faits par les agents de police en tant que « différend familial »¹¹⁵. Le GREVIO reconnaît que le but de l'enregistrement sous « différend familial » est de constituer un dossier, même si aucune infraction pénale n'a encore été commise, de manière à pouvoir être consulté par la suite par les magistrats lors de la constitution de leur dossier pénal. Il prend également note de l'information selon laquelle les procès-verbaux décrivent objectivement la situation et la position de la femme est dûment prise en compte. Cependant, le GREVIO maintient que ce critère d'encodage paraît inapproprié puisqu'il fait usage d'un concept - celui du « conflit » ou

¹¹¹. Plan national de sécurité (PNS) 2016-2019, « Aller ensemble à l'essentiel », basé sur la Note-cadre de sécurité intégrale 2015-2019 qui constitue également un document de sécurité commun à ces deux ministres .

¹¹². Violences faites aux femmes : pourquoi la police doit jouer son rôle ?, Vie féminine, Bruxelles, 2018.

¹¹³. Voir pp. 60 et 61.

¹¹⁴. Article 2 de la convention.

¹¹⁵. Voir p. 12 de la COL 4/2006 : « Si le comportement dénoncé ou constaté ne paraît pas constituer une infraction, un procès-verbal portant l'indice de prévention 42 (différend familial) sera rédigé. ».

« différend » - qui historiquement a été invoqué pour nier, minimiser ou méconnaître les violences envers les femmes, en plaçant l'auteur et la victime au même plan et en gommant les inégalités créées dans un contexte de violence, même en l'absence d'infraction.

182. N'étant pas contraignantes, il est difficile d'avoir un aperçu du degré d'application effectif des circulaires de politiques criminelles. La société civile indique que leur mise en œuvre reste aléatoire, au gré de la volonté des chefs de zone et/ou des policiers individuels, et que les autorités manquent d'une vision générale de la situation à défaut d'une évaluation régulière des pratiques policières. La mise en œuvre des circulaires bute en outre sur l'absence, dans certaines zones de police et/ou arrondissement judiciaire, de listes de policiers et de magistrats de référence en matière de violences ; lorsque ces listes existent, elles ne sont pas toujours connues. Dans un contexte général marqué par une forte décroissance du budget fédéral alloué aux secteurs policier et judiciaire¹¹⁶, les circulaires génèrent de nouvelles responsabilités sans libérer les moyens humains et financiers nécessaires à leur mise en œuvre proactive.

183. Des préoccupations ont également été soulevées en ce qui concerne la capacité des services répressifs à détecter les infractions liées au prétendu honneur et à mener des enquêtes appropriées. Cette insuffisance semblerait tenir surtout au fait que les policiers ne connaissent pas bien la dynamique sous-jacente et n'y sont pas assez sensibilisés, ce qui semble réduire leur capacité à assurer la sécurité et la protection des victimes de ces infractions. Alors que la COL 06/2017 précise désormais qu'un procès-verbal doit être établi et transmis au parquet dans tous les cas de violences liées au prétendu honneur, indépendamment du fait que le comportement constaté constitue ou non une infraction, les ONG spécialisées ont relaté au GREVIO que les agents de terrain refusent régulièrement d'acter la plainte et/ou de notifier les faits au parquet en cas de risque d'infraction et/ou de tentative d'infraction¹¹⁷. Par ailleurs, le système d'encodage en place ne permettrait pas aux services répressifs de traiter les cas de risque de mutilations sexuelles féminines de manière prioritaire et adaptée au danger potentiel pour les victimes¹¹⁸.

184. À titre d'observation générale, le GREVIO note des taux bas de signalement des violences. Sur la base des statistiques disponibles et de l'enquête de victimisation réalisée en 2010 à l'initiative de l'IEFH, il est estimé que seules 3,3 % des personnes qui se déclarent victimes de violences conjugales introduisent une plainte auprès de la police¹¹⁹. Au regard des autres formes de violence dans le couple (psychiques, sexuelles et économiques), les violences physiques sont bien plus présentes parmi les situations judiciairisées (62 %) qu'elles ne ressortent des situations dénoncées dans l'enquête de victimisation (environ 10 %)¹²⁰, ce qui pourrait signifier qu'un nombre important de violences psychiques, sexuelles et économiques commises dans le couple ne parviennent pas à la connaissance des services répressifs. S'agissant des violences sexuelles, les données (non sexuées) issues des statistiques policières de criminalité affichent un taux estimé de 82 % d'infractions n'ayant pas été rapportées à la police en 2018¹²¹. En matière de sexisme, l'écart entre les données policières¹²² (45 faits enregistrés en 2017) et les chiffres issus d'une enquête de prévalence de 2016¹²³, selon laquelle 98 % des femmes belges ont été victimes de harcèlement de rue une fois dans leur vie, est saisissant. Quant à l'enquête de 2014 sur la violence à l'égard des femmes réalisée par l'Agence européenne des droits fondamentaux, celle-ci a relevé que 22 % des victimes en Belgique

¹¹⁶. Voir à ce sujet les paragraphes 184 et 185 du rapport du GRETA concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Belgique (deuxième cycle d'évaluation), novembre 2017.

¹¹⁷. Rapport alternatif, p. 73.

¹¹⁸. Rapport alternatif conjoint remis au GREVIO par l'antenne belge du GAMS, l'ONG Intact et la fédération européenne End FGM, p. 9.

¹¹⁹. 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.

¹²⁰. *Ibid.*

¹²¹. www.stat.policefederale.be

¹²². Tableau 20 de l'annexe E du rapport étatique.

¹²³. "Sexisme bientôt fini ? – Where do we stand on sexism ?", Jump pour l'égalité, 2016.

ont parlé de l'acte le plus sévère de violence commis à leur égard par un partenaire à la police contre 14% pour la moyenne européenne. Face au chiffre noir représenté par les victimes qui ne portent pas plainte, le GREVIO salue les initiatives en cours des services répressifs pour encourager et faciliter le dépôt de plainte, notamment par des opérations de sensibilisation au plus près de la population.

185. Tout en poursuivant le but de faire émerger la part des violences non signalées, le GREVIO encourage vivement les autorités belges à doter tous les services répressifs concernés des ressources, connaissances et moyens nécessaires pour répondre rapidement et de manière adéquate à toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul. À cette fin, les autorités devraient notamment :

- a. **veiller à intégrer dans les documents de politiques criminelles et les outils de travail pertinents une dimension genrée tenant compte des dynamiques inégalitaires femmes-hommes en jeu dans des situations de violence, ainsi que de l'impact disproportionné des violences sur les femmes ;**
- b. **envisager une révision du système d'encodage appliqué par les services répressifs, de manière à le rendre conforme à la nature et à la gravité des faits, ainsi qu'au danger potentiel pour la victime ;**
- c. **prendre des mesures pour s'assurer de la mise en œuvre effective des instruments de politiques criminelles pertinents, en renforçant notamment le mécanisme des professionnels et professionnelles de référence, évaluer régulièrement l'application qui leur est donnée, en coopération avec les institutions et ONG spécialisées, et veiller à rendre publics les résultats de ces évaluations ;**
- d. **renforcer l'information et l'orientation des victimes par les services répressifs, dans le cadre d'un travail partenarial robuste impliquant les services d'aide et d'assistance aux victimes, ainsi que les ONG spécialisées dans leur soutien.**

2. Le rôle des services de poursuite et les taux de condamnation

186. Un état des lieux des pratiques judiciaires en matière de violences conjugales se dégage de l'étude commanditée par le Collège des procureurs généraux visant à évaluer la mise en œuvre pratique de la COL 4/2006¹²⁴. Selon cette recherche, parmi les seuls prévenus pour lesquels une infraction a été établie¹²⁵, la proportion de prévenus n'ayant fait l'objet d'aucune décision judiciaire (5 %) ou n'ayant jamais fait l'objet à quelque moment que ce soit d'aucune décision autre que le classement sans suite (65 %) s'élève au total à 70 %. Sur la base de ce constat, la recherche concluait qu'aucune réaction judiciaire effective ne semblait avoir été enclenchée pour plus d'un prévenu sur trois (34 %), avec d'importantes variations d'un arrondissement judiciaire à un autre. Selon le Code d'instruction criminelle¹²⁶, divers sont les motifs pouvant être invoqués par le parquet pour décider d'un classement sans suite. Parmi ceux-ci, on compte le fait que la situation s'est régularisée entre-temps, que les preuves sont insuffisantes, que la répercussion sociale de l'infraction est limitée ou que le préjudice est minime, ou encore que le parquet a d'autres priorités. La recherche précitée a identifié l'importante proportion de classements sans suite qui se réfèrent au motif que la situation est régularisée (32 %). Selon une information des autorités, le motif lié à d'autres priorités est également invoqué dans certains cas. Quant à la nature des décisions judiciaires prononcées, il ressort que, parmi l'ensemble des prévenus pour violences conjugales, 18 % ont connu un renvoi vers le tribunal ; parmi ceux-ci 7 % se sont vu proposer une médiation pénale et 11 % ont été condamnés. Une peine d'emprisonnement a été observée dans 21 % des condamnations, avec une durée moyenne de six mois, alors que l'amende touche 70 % des condamnés.

¹²⁴. 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.

¹²⁵. Des affaires de violence conjugale peuvent en effet être renvoyées vers le parquet sur la base d'un constat de « différend familial » sans que le comportement dénoncé qualifie une infraction.

¹²⁶. Article 40, paragraphe 1.

187. S'agissant des autres formes de violence impactant les femmes de manière disproportionnée, on peut noter des nombres relativement bas d'affaires entrées dans les parquets, associés à des taux élevés – quoiqu'en baisse – de déperdition¹²⁷. Sur la base des statistiques judiciaires remises au GREVIO par les autorités¹²⁸, on observe par exemple un taux de classement sans suite dans les affaires de viol d'environ 50 %¹²⁹, alors que, dans les affaires d'attentat à la pudeur, un taux similaire s'observait en 2015, mais est en nette diminution depuis¹³⁰. Au cours des années 2015 à 2018, aucune affaire de mutilations génitales féminines n'a été recensée dans les parquets sous le code dédié. En 2017 et en 2018, le parquet a enregistré environ 90 cas de violence liée au prétendu honneur, commis pour la plupart par des hommes, avec un taux de classement sans suite allant de 93,33 % en 2016 à 67,37 % en 2018. Dans l'espace de quatre années (de 2015 à 2018), les parquets ont connu un total d'à peine 62 cas de harcèlement sexuel avec un taux de classement sans suite oscillant entre 64,71 % en 2015 et 36,36 % en 2018, ainsi que 82 cas de mariages forcés avec un taux de classement entre 85,71 % et 42 % pendant le même intervalle de temps. Quant à la récente loi sur le sexisme, une seule condamnation est connue à ce jour¹³¹.

188. Le GREVIO s'inquiète de la conclusion à laquelle parvient l'exercice d'évaluation précité. Au vu de l'écart constaté entre le principe d'une politique criminelle de tolérance zéro et la réalité judiciaire, celui-ci remet en question une application de cette politique de façon généralisée et soulève des doutes quant à son efficacité en termes de prévention de la récidive. Le GREVIO note par ailleurs que cette conclusion est en phase avec un contexte général en Belgique marqué par une nette tendance à la déjudiciarisation et à la recherche de solutions alternatives à l'appareil judiciaire, vraisemblablement en lien avec la problématique de l'encombrement des tribunaux. Au cours de la procédure d'évaluation, le GREVIO a relevé plusieurs éléments qui témoignent de ce contexte général, comme par exemple la décision de 2018 du parquet de Bruxelles de procéder d'office au classement sans suite d'un nombre important de dossiers en raison d'une capacité d'enquête insuffisante¹³².

189. Le GREVIO reconnaît que la justice pénale n'est pas la seule réponse à donner dans les affaires de violence à l'égard des femmes, puisqu'elle doit faire partie d'une réponse globale et intégrée couvrant dans le même temps les domaines de la prévention, de la protection, des poursuites et des politiques intégrées (les quatre piliers de la convention). Toutefois, en l'absence d'un processus mettant les auteurs face à leur responsabilité, il est peu probable que les violences cessent et les poursuites et les sanctions sont donc un élément essentiel de la protection des femmes. De plus, de faibles taux de condamnation peuvent diminuer la confiance des victimes dans le système judiciaire et, par conséquent, contribuer à de faibles taux de signalement. Les services répressifs et l'appareil judiciaire devraient dès lors s'efforcer d'accroître le nombre de signalements de crimes à mesure que leur réaction devient plus efficace. Dans ce sens, le GREVIO note avec intérêt que les statistiques judiciaires fournies par les autorités révèlent une diminution sensible des taux de déperdition pendant l'intervalle de temps choisi comme période de référence pour l'évaluation.

¹²⁷. La déperdition est le processus par lequel les affaires disparaissent du système de justice pénale.

¹²⁸. Voir l'annexe E du rapport étatique, étant précisé que les statistiques fournies par le secteur judiciaire ne sont pas désagrégées en fonction du sexe de la victime.

¹²⁹. Le tableau 30 de l'annexe E affiche un taux de classement sans suite de 56,01 %, 56,44 %, 48,92 % et 27,73 % en 2015, 2016, 2017 et 2018 respectivement.

¹³⁰. Le tableau 33 de l'annexe E affiche un taux de classement sans suite de 60,20 %, 63,20 %, 56,67 % et 38,20 % en 2015, 2016, 2017 et 2018 respectivement.

¹³¹. https://igvm-iefh.belgium.be/fr/actualite/premiere_condamnation_pour_sexisme_dans_lespace_public

¹³² Voir article de presse « Vols simples et harcèlement ne sont plus poursuivis à Bruxelles », *L'Écho*, 25 octobre 2018.

190. En vue de mettre un terme à l'impunité des auteurs et prévenir le risque de récurrence, le GREVIO encourage vivement les autorités belges:

- a. **à assurer l'application des politiques criminelles accordant la priorité au traitement des affaires de violences à toutes les formes de violences faites aux femmes, y compris dans les cas de tentative, et à poursuivre leurs efforts afin que les enquêtes et les procédures pénales relatives à de telles affaires puissent être menées de manière effective, tout en veillant à ce que les mesures prises à cette fin soient soutenues par un financement adéquat ;**
- b. **à veiller à ce que les peines infligées dans les cas de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, soient proportionnelles à la gravité de l'infraction et préservent le caractère dissuasif des sanctions.**

B. Évaluation et gestion des risques (article 51)

191. Le souci de la sécurité de la victime doit être au cœur de toute intervention dans les cas de toutes les formes de violence couvertes par la Convention d'Istanbul. L'article 51 établit donc l'obligation de veiller à ce que toutes les autorités compétentes, et pas seulement les services répressifs, évaluent et élaborent effectivement un plan de gestion des risques auxquels une victime est confrontée au cas par cas, selon des procédures standardisées et en coopération entre elles.

192. Divers instruments d'évaluation des risques ont été développés en Belgique. Pour les violences conjugales, il s'agit de l'outil « Preventie en Aanpak van Conflict en Geweld » qui offre un instrument en ligne, accessible aux professionnels qui sont amenés à gérer de près ou de loin un cas spécifique de violence entre partenaires, leur donnant l'occasion éventuellement de le gérer collectivement. En ce sens, il est conçu pour favoriser un travail en réseau. Des instruments existent aussi pour les auteurs de violence sexuelle et l'évaluation des risques de récurrence. Par ailleurs, les circulaires COL 4/2006 et COL 6/2017 contiennent des listes de contrôle pouvant être utilisées par les services de police et les magistrats afin d'identifier les facteurs de risque de répétition ou d'escalade de la violence et de réagir adéquatement. Un outil spécifique sur les mariages forcés a été élaboré par l'IEFH à destination des officiers de l'état civil, et leur offre une liste de signaux des mariages forcés et des conseils à suivre.

193. Les associations spécialisées ont alerté le GREVIO sur le fait que ces instruments ne sont pas toujours connus ni utilisés de manière systématique. Le GREVIO note à ce sujet que la collecte de données sur le nombre d'évaluation effectuées et sur leur répétition permettrait d'avoir une vision plus précise à ce sujet et une connaissance des mesures de protection adoptées en conséquence. Par ailleurs, le GREVIO rejoint la lecture qui est faite de l'outil d'évaluation des risques de violence entre partenaires par la société civile : ainsi qu'il l'a remarqué dans ses observations au titre de l'article 3 de la convention, cet outil met de côté une lecture genrée des violences et tend à placer la victime et l'auteur des violences sur un pied d'égalité, en méconnaissant les inégalités créées par les violences. La dimension genrée des violences se retrouve en revanche dans la grille de lecture du processus de domination conjugale développé et promu en Wallonie¹³³. Le GREVIO note enfin qu'un arbre décisionnel ciblant le risque des mutilations génitales féminines a été développé dans le cadre de la circulaire COL 6/2017, mais paraît sous-exploité dans les milieux professionnels concernés¹³⁴.

194. Des considérations relatives à la nécessité d'appliquer des procédures d'évaluation des risques dans les processus de détermination des droits de garde et de visite sont développées dans le présent rapport en relation avec l'article 31 de la convention.

¹³³. Voir p. 89 du rapport alternatif conjoint.

¹³⁴. Rapport alternatif conjoint remis au GREVIO par l'antenne belge du GAMS, l'ONG Intact et la fédération européenne End FGM, p. 6.

195. Le GREVIO note qu'en Belgique des études rétrospectives sur les décès de femmes victimes de violence et/ou de leurs enfants ne sont pas réalisées. Le GREVIO rappelle tout l'intérêt que présentent de telles analyses en tant que méthode de travail qui permet de déceler d'éventuelles lacunes structurelles dans la réponse institutionnelle à la violence. Ces analyses permettent de déterminer notamment si une évaluation approfondie des risques avait été réalisée de manière répétée et si un plan de sécurité coordonné avait été établi, si des mesures appropriées avaient été appliquées pour protéger les victimes de nouvelles violences, si les victimes faisaient l'objet d'une ordonnance d'interdiction ou de protection, ou en avaient fait la demande, si une ordonnance de ce type avait été enfreinte et quels résultats avaient donnés les enquêtes et les poursuites. Le GREVIO rappelle en outre à ce sujet l'appel de la rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences, concernant la création d'un mécanisme de surveillance des féminicides ou meurtres sexistes, afin d'analyser les données disponibles en la matière et de proposer des mesures concrètes de prévention de ces crimes¹³⁵.

196. Le GREVIO exhorte les autorités belges :

- a. **à intégrer une perspective de genre dans les procédures d'évaluation et de gestion des risques, et à assurer une large diffusion de ces procédures pour toutes les formes de violences à l'égard des femmes au sein de toutes les agences statutaires impliquées dans le traitement des cas de violence fondée sur le genre ;**
- b. **à veiller à ce que les évaluations des risques soient répétées à tous les stades pertinents de la procédure, y compris en particulier à l'expiration de toute mesure de protection, en tenant compte des vues et préoccupations exprimées par les victimes et en permettant la représentation des victimes par un service de soutien spécialisé ;**
- c. **à envisager la mise en place d'un système, tel qu'un mécanisme d'examen des homicides familiaux, pour analyser tous les cas d'homicides de femmes fondés sur le genre, dans le but de les prévenir à l'avenir, de préserver la sécurité des femmes et de défendre le principe de la responsabilité à la fois des auteurs de violence et des divers organismes qui sont en contact avec les parties.**

C. Ordonnances d'urgence d'interdiction et ordonnances de protection (articles 52 et 53)

197. Depuis 2012, le parquet a le pouvoir d'ordonner l'éloignement temporaire d'une personne de sa résidence en cas de menace grave et immédiate pour la sécurité d'une ou plusieurs personnes sous le même toit. La loi¹³⁶ vise la violence entre partenaires mais aussi les actes de violence commis sur les enfants. L'obligation d'éloignement entraîne également l'interdiction d'entrer en contact avec les personnes visées par l'ordonnance et vaut dix jours maximum. Dans cet intervalle, une audience doit avoir lieu au cours de laquelle le juge de la famille peut décider de lever l'interdiction de résidence ou de la prolonger de trois mois maximum, et imposer une interdiction de contact. Le non-respect de cette mesure entraîne l'application de sanctions pénales, à savoir une peine d'emprisonnement de huit jours à six mois et/ou une amende de 26 euros à 100 euros. D'autres mesures d'injonction ou de protection peuvent être émises et dépendent de l'engagement de procédures pénales : elles peuvent être imposées à tous les stades de la procédure, par exemple dans le cadre d'une médiation pénale, d'une libération sous conditions en cas de détention préventive, ou encore au titre de conditions probatoires s'appliquant au prononcé ou à l'exécution des peines¹³⁷.

¹³⁵. Rapport à l'Assemblée générale des Nations Unies, A/71/398, septembre 2016.

¹³⁶. Loi du 15 mai 2012 relative à l'interdiction temporaire de résidence en cas de violence domestique.

¹³⁷. Loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, et loi du 5 mai 2014 relative à l'internement.

198. Le GREVIO salue la possibilité d'expulser en urgence un auteur de violence domestique du domicile commun en cas de danger immédiat et il salue le fait que des ordonnances d'injonction peuvent être imposées dans un grand nombre de situations où des personnes sont en danger. La loi relative aux ordonnances d'urgence d'interdiction et sa mise en œuvre par les autorités belges soulèvent néanmoins un certain nombre de préoccupations, que le GREVIO souhaite examiner en détail.

199. Premièrement, les statistiques disponibles montrent qu'il s'agit d'un dispositif très peu utilisé¹³⁸ voire pratiquement inutilisé dans certains arrondissements judiciaires. Les représentants de la société civile rencontrés par le GREVIO ont indiqué que cette mesure est plus connue et mieux utilisée là où une approche multidisciplinaire permet de mieux appréhender l'utilité et d'en définir les conditions d'application, en lien avec les exigences d'accompagnement et de mise en sécurité des victimes et de leurs enfants. Ensuite, outre le fait que les services répressifs ne sont pas toujours formés et/ou outillés pour une évaluation du danger, le rôle crucial de ces services dans le suivi des ordonnances d'urgence d'interdiction et la protection des victimes semble ne pas être reconnu. Des lenteurs au niveau du parquet peuvent également entraver l'accès à cette mesure, et les associations de défense des droits des victimes témoignent des difficultés à faire reconnaître une situation de danger¹³⁹. Des chiffres concernant les cas de non-respect de l'ordonnance d'urgence d'interdiction ont été communiqués au GREVIO, sans toutefois les informations concernant l'application des sanctions correspondantes et leur teneur¹⁴⁰. Le GREVIO note à ce sujet qu'une peine d'amende ne pouvant dépasser les 100 euros paraît d'emblée très faible, compte tenu notamment du fait que la violation de ces mesures est généralement l'indice d'un niveau élevé de dangerosité de l'agresseur. Conscient de la difficulté de vérifier vingt-quatre heures sur vingt-quatre et sept jours sur sept que les ordonnances d'urgence d'interdiction et de protection sont bien respectées, le GREVIO attire l'attention sur la possibilité d'utiliser des outils électroniques comme les alarmes avertissant d'une agression, de prendre régulièrement des nouvelles de la victime par téléphone et d'organiser des réunions de suivi avec l'agresseur pour lui expliquer en quoi consiste l'ordonnance et quelles seraient les conséquences d'une violation.

200. Au moment de la procédure d'évaluation, de nouvelles dispositions législatives¹⁴¹ étaient depuis peu entrées en vigueur dans le but notamment de pallier les difficultés ci-dessus mentionnées. Du fait de leur adoption récente, le GREVIO n'a cependant pas été en mesure d'examiner dans quelle mesure ces dispositions sont aptes à produire les améliorations escomptées.

201. Des mesures de protection en faveur des victimes existent également au plan civil. Ainsi, les victimes de harcèlement ont accès à des mesures judiciaires d'injonction¹⁴² ; toutefois, l'absence de données concernant le recours à ces mesures ne permet pas d'en évaluer le degré d'utilisation ni l'efficacité pour protéger les victimes. Des données font également défaut s'agissant des mesures de protection visant à empêcher la pratique d'une mutilation génitale féminine, d'un mariage forcé, ou de toute autre forme de violence liée au prétendu honneur. Ces mesures sont décrites dans la COL 6/2017 et incluent notamment la décision du tribunal de la famille d'interdire aux parents de quitter le territoire de l'espace Schengen avec leur enfant, la consignation au parquet du passeport et/ou de la carte d'identité de l'enfant, et des décisions urgentes en matière d'exercice de l'autorité parentale. Quant aux victimes de violence domestique, une loi dédiée¹⁴³ a modifié le code civil de façon à ce qu'en cas de coups et blessures – ou de tentative de tels actes – dans le cadre d'une

¹³⁸. Tableau 25 de l'annexe E du rapport étatique.

¹³⁹. Voir pp. 90 à 93 du rapport alternatif.

¹⁴⁰. Tableau 26 de l'annexe E du rapport étatique.

¹⁴¹. Loi du 5 mai 2019 portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes, et modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie et le code pénal social.

¹⁴². ['Mapping the legislation and assessing the impact of protection orders in the European member states \(POEMS\)'](#), National report Belgium, Anke van Vossle, février 2015.

¹⁴³. Loi du 28 janvier 2003 (dite loi Onkelinx) visant l'attribution du logement familial au conjoint ou cohabitant légal victime d'actes de violence physique de son partenaire, et complétant l'article 410 du code pénal.

séparation temporaire des conjoints ou cohabitants légaux, le juge de paix attribue en urgence ou de façon provisoire la jouissance de la résidence commune à la victime. Cette mesure peut aussi être imposée en cas de demande de divorce par le juge du tribunal de première instance dans le système des mesures urgentes et provisoires, si le conjoint s'est rendu coupable de coups et blessures et/ou d'empoisonnement – ou de tentative de tels actes –. Les mêmes principes s'appliquent lors du prononcé du divorce.

202. Le GREVIO note avec intérêt le potentiel en termes de bonne pratique des dispositions législatives sur l'attribution préférentielle du logement familial à la victime de violences sans être limitée à des situations de danger imminent. Dans le même temps, on observe que le champ d'application de la loi – qui ne couvre pas toutes les formes de violence ni les cohabitants de fait – et les modalités de son application jurisprudentielle – qui parfois impose à la victime une indemnité d'occupation au bénéfice de l'agresseur – en restreignent l'accessibilité aux victimes, en particulier les victimes les plus démunies et vulnérables. Dans ce domaine également, l'absence de données est un frein à l'évaluation de l'aptitude de la loi à remplir sa mission de protection des victimes.

203. **Le GREVIO encourage vivement les autorités belges :**

- a. **à intensifier leurs efforts pour accroître le recours aux ordonnances d'urgence d'interdiction et de protection, en promouvant leur utilité et en assurant le contrôle attentif du respect de ces ordonnances ;**
- b. **à lever les obstacles dans les textes de la loi et/ou dans la mise en œuvre pratique des dispositifs existants de protection, eu égard notamment au fait que l'imposition à la victime d'une indemnité d'occupation en cas d'attribution préférentielle du logement peut limiter fortement l'accès à ce dispositif ;**
- c. **à évaluer le niveau d'application des dispositifs existants, y compris ceux relevant du droit civil, par le biais d'une collecte de données pertinentes ;**
- d. **à orienter activement les victimes vers des services de soutien spécialisés pour les femmes, qui aident les victimes à exercer leur droit à des mesures de protection.**

D. Aide juridique (article 57)

204. Les victimes de violence ont accès à l'aide juridique (dite de deuxième ligne) en conformité avec les articles 446*bis* et 508/1 à 508/25 du code judiciaire. Sous certaines conditions de moyens, cette aide est gratuite, ou partiellement gratuite. Le système de l'aide juridique a fait l'objet d'une réforme en 2016¹⁴⁴, laquelle est largement critiquée par la société civile au motif qu'elle aurait considérablement durci les conditions d'accès à l'aide et complexifié la procédure pour y accéder, au détriment des victimes ainsi que des avocats *pro deo*¹⁴⁵. En Flandre, une réforme est en cours, dont l'esprit semble être de restreindre davantage l'accès au bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne dans le but d'orienter les victimes vers la recherche de solutions extrajudiciaires telles que l'aide juridique dite de première ligne, consistant en des renseignements pratiques et/ou juridiques, le renvoi vers les services de soutien généralistes ou spécialisés et les modes alternatifs de résolution des conflits¹⁴⁶.

205. Le GREVIO encourage les autorités belges à assurer que les conditions prévues dans leur droit interne pour avoir droit à une aide juridique ne créent pas des obstacles excessifs à la possibilité, pour les victimes qui sont dépourvues de moyens financiers et incapables de payer les services d'un avocat ou d'une avocate, de bénéficier d'une assistance juridique et d'une aide juridique gratuite.

¹⁴⁴. Voir la loi du 6 juillet 2016 modifiant le code judiciaire en matière d'aide juridique, et ses arrêtés d'exécution.

¹⁴⁵. Voir pp. 95 à 97 du rapport alternatif.

¹⁴⁶. Voir p. 60 du rapport étatique.

VII. Migration et asile

206. Dans le domaine des migrations et de l'asile, la Convention d'Istanbul exige avant tout que les lois relatives au statut de résident et les procédures d'asile ne négligent pas la situation des femmes qui vivent dans une relation violente, qui sont victimes d'exploitation et de violence sexuelles ou qui subissent d'autres formes de violence fondée sur le genre. Les lois relatives au statut de résident doivent prévoir la possibilité de délivrer des permis de résidence autonomes aux femmes qui se trouvent dans des situations particulières (article 59). En ce qui concerne les procédures d'asile, elles doivent tenir compte du genre et permettre aux femmes de décrire tout ce qu'elles ont vécu ; pareillement, les motifs de persécution doivent être interprétés de manière sensible au genre. Cela suppose que les procédures d'accueil et les services de soutien aux demandeurs d'asile soient eux aussi sensibles aux besoins des femmes victimes de violences ou exposées à un risque de violence (article 60).

A. Statut de résident (article 59)

207. La mise en œuvre de la loi du 15 décembre 1980 régissant l'immigration (loi des étrangers)¹⁴⁷ est du ressort de l'Office des étrangers (OE). Selon cette loi, un droit de séjour au titre du regroupement familial peut être accordé pour une période de cinq ans, au terme de laquelle le conjoint/partenaire est en droit de demander un permis de séjour autonome. Si, au cours de cette période, la relation ou la vie familiale prend fin, le permis de séjour du conjoint/partenaire dépendant est en principe retiré. Des exceptions subsistent pour les victimes de violences conjugales, selon des conditions qui varient en fonction de leur statut administratif et de celui de leur conjoint/partenaire :

- si celui-ci est un ressortissant d'un pays tiers titulaire d'un titre de séjour illimité, le conjoint/partenaire doit prouver qu'elle ou il a été victime d'une des infractions relevant d'un éventail spécifique et étroit d'infractions pénales. ainsi La victime dispose du délai prévu à l'article 62, paragraphe 1, de la loi des étrangers¹⁴⁸ pour présenter des preuves suffisantes des violences. Si le partenaire n'a qu'un permis de séjour temporaire, la victime ne bénéficie d'aucune protection spécifique en cas de violence domestique. Son seul recours est de demander un permis de séjour sur la base de l'article 9*bis* de la loi des étrangers, pour raisons humanitaires;
- si le partenaire est un citoyen de l'Union européenne (UE), le conjoint/partenaire citoyen d'un pays hors UE peut conserver son permis de séjour si la relation a duré au moins trois ans (dont un en Belgique) ou si elle ou il a été victime de violence intrafamiliale ou d'une infraction pénale spécifique. Pour un conjoint/partenaire citoyen de l'UE, elle ou il doit satisfaire de manière indépendante aux exigences de libre circulation de l'UE ou remplir à nouveau les conditions d'un regroupement familial à la charge d'un citoyen de l'UE. Le délai précité s'applique pour la présentation des preuves des violence;
- si le conjoint/partenaire est un ressortissant belge, la victime doit prouver qu'elle ou il a été victime de violence intrafamiliale ou d'une infraction pénale déterminée. Le délai précité s'applique pour la présentation des preuves de violence;
- les femmes qui demandent le regroupement familial alors qu'elles se trouvent déjà en Belgique sont soumises à un régime distinct. Ces femmes reçoivent une attestation d'immatriculation et sont considérées comme étant en procédure d'obtention d'un titre de séjour. Si elles subissent des violences domestiques alors que leur demande est en cours d'examen, la loi ne leur offre aucune protection spécifique (même si les violences dont elles font état sont avérées). Le seul recours est de demander un titre de séjour sur la base de l'article 9*bis* pour des raisons humanitaires.

¹⁴⁷. Loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

¹⁴⁸. Délai de quinze jours, pouvant être prolongé d'un à trois mois, à la discrétion de l'OE.

208. À la lumière de ces différences de régime, qui rendent la législation applicable extrêmement complexe et fragmentée, le GREVIO observe ce qui suit. En premier lieu, il ressort de ce qui précède que les femmes titulaires d'une attestation d'immatriculation ou celles qui rejoignent un ressortissant d'un pays tiers avec un permis de séjour temporaire sont celles qui bénéficient de la plus faible protection : aucune disposition légale ne prévoit de protection spécifique en matière de violence aux femmes, et leur situation est extrêmement précaire. Deuxièmement, les femmes ressortissantes de l'UE qui rejoignent un conjoint/partenaire ressortissant de l'UE ne bénéficient pas d'une protection spécifique en cas de violence domestique ou intrafamiliale, contrairement aux autres femmes migrantes.

209. Nombreuses sont les problématiques portées à l'attention du GREVIO par les représentants de la société civile au sujet de la législation applicable et de sa mise en œuvre. Tout d'abord, l'absence de directives publiques de l'OE visant à clarifier et à promouvoir la transparence dans l'application des lois laisse les avocats et avocates, et les ONG spécialisées dans le flou quant aux preuves requises. À titre d'exemple, le GREVIO a pu observer qu'ils étaient plusieurs à ignorer que l'OE accepte " l'attestation d'hébergement " comme preuve irréfutable de violence domestique. L'absence de directive favorise une certaine incohérence dans les processus décisionnels, en particulier entre les sections néerlandaise et francophone de l'OE, ce qui reste un sujet de préoccupation.

210. Le délai légal de quinze jours prescrit par l'article 62 de la loi des étrangers pour fournir les preuves des violences est très court et si une prolongation de ce délai est en principe possible, elle est laissée à la discrétion de l'agent chargé du dossier au sein de l'OE. En cas de rejet d'une demande pour défaut de preuves, il n'est pas possible pour la victime de produire de nouvelles preuves (aussi convaincantes soient-elles) devant le Conseil du contentieux des étrangers puisque la compétence de cette juridiction d'appel se limite au contrôle de la légalité de la décision de l'OE et ne s'étend pas au fond de l'affaire.

211. L'article 9*bis* de la loi des étrangers portant sur les motifs humanitaires est formulé de manière générique sans viser la situation spécifique des migrants victimes de violence domestique. Les demandes au titre de cet article sont sujettes au paiement d'une taxe de 385 euros. Il est requis de la victime qu'elle présente une pièce d'identité avec photographie officielle et qu'elle fournisse l'adresse d'un domicile fixe (qui ne peut être l'adresse d'un refuge). Ces conditions ne tiennent pas compte de la situation spécifique des victimes de violence, comme l'exploitation financière empêchant le paiement de la redevance, la rétention de documents d'identité officiels par l'agresseur ou l'impossibilité pour les victimes de fournir une adresse après avoir fui la violence. Les autorités ont indiqué par ailleurs que, sur la base de la jurisprudence du Conseil du contentieux des étrangers, le seuil d'admissibilité d'une demande au titre de l'article 9*bis* est particulièrement élevé : un demandeur doit établir qu'il est "impossible ou particulièrement difficile" de retourner dans son pays d'origine. En outre, dans l'attente de l'examen d'une demande au titre de l'article 9*bis*, il n'existe pas de garantie qu'une victime soit à l'abri du risque d'être arrêtée et placée en détention. À ce sujet, la COL 4/2006 prévoit que, lorsque les services de police prennent connaissance de faits de violence entre partenaires au sein d'une famille où la victime séjourne en Belgique sur la base d'un permis de séjour provisoire délivré dans le cadre d'un regroupement familial, ils doivent en informer l'OE. Selon le GREVIO, en l'absence de mesures protectrices, cette mesure est de nature à dissuader les victimes de signaler les violences et de demander une protection.

212. S'agissant des exigences posées par l'article 59, paragraphes 2 et 3, de la convention, les autorités ont informé le GREVIO que la seule protection juridique disponible pour les femmes menacées d'expulsion en raison de l'expulsion de leur conjoint ou partenaire violent est une demande fondée sur des raisons humanitaires ou médicales au titre de l'article 9*bis* de la loi des étrangers, dont les limites sont illustrées au paragraphe précédent. Celle-ci serait également la seule option disponible pour les victimes en situation irrégulière.

213. Le GREVIO n'a pas pu constater de disposition donnant effet à l'article 59, paragraphe 3, point ii, de la convention, étant donné que l'article pertinent de la loi des étrangers (article 61) ne concerne que les victimes de la traite des êtres humains.

214. Enfin, il semblerait y avoir un vide juridique par rapport à l'exigence posée par l'article 59, paragraphe 4, pour les victimes de mariage forcé à l'étranger. L'article 19 de la loi des étrangers et l'arrêté royal du 7 août 1995 ne contiennent que des dispositions génériques accessibles à tous les migrants cherchant à rentrer en Belgique après une période d'absence. Les conditions qu'elles stipulent (possession d'un passeport en cours de validité, séjour antérieur de longue durée en Belgique, permis de séjour illimité antérieur et des ressources financières) sont tout à fait inadaptées à la situation d'une victime de mariage forcé.

215. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à entreprendre une révision en profondeur de leurs lois et politiques en matière d'immigration afin de les aligner sur les obligations au titre de l'article 59 de la Convention d'Istanbul.

B. Demandes d'asile fondées sur le genre (article 60)

1. Accueil et hébergement

216. En Belgique, l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (Fedasil) est responsable de la gestion et de la coordination de l'ensemble du réseau d'accueil, les centres d'accueil ouverts mais également les Initiatives Locales d'Accueil en Belgique. L'inscription pour la protection internationale et l'hébergement initial a lieu au centre d'arrivée de Fedasil "Le Petit-Château" à Bruxelles. Un demandeur ou une demandeuse de protection internationale effectue d'abord un premier enregistrement auprès de l'Office des Etrangers (OE), suivi quelques jours plus tard par un entretien initial plus détaillé avant que la demande soit transférée au Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA). Les informations recueillies par l'OE, Fedasil ou ses partenaires de l'accueil sont ensuite introduites dans le logiciel "Match-it" utilisé par Fedasil pour organiser la désignation d'une place adaptée aux besoins individuels et aux vulnérabilités identifiées¹⁴⁹.

217. Le GREVIO se félicite des mesures prévues dans la loi afin d'identifier et de prendre en compte la vulnérabilité à un stade précoce au sein de la procédure d'asile¹⁵⁰. Ces mesures incluent la nécessité d'effectuer une évaluation individuelle dans les trente premiers jours ciblant les signes moins visibles de vulnérabilité (torture, violences physiques, psychologiques ou sexuelles), des mesures procédurales spéciales, la répétition de l'évaluation des besoins individuels tout au long du séjour en centre d'accueil, l'accès des demandeurs à des services de soins et de soutien, sur le plan médical, psychologique ainsi que social, et la possibilité de nouer des partenariats externes afin d'orienter les demandeurs vers des services spécialisés.

218. Le GREVIO a néanmoins relevé un certain nombre d'éléments qui sapent l'efficacité de ces dispositifs. Tout d'abord, l'enregistrement initial auprès de l'OE situé dans les locaux du centre d'arrivée Petit-Château se fait à un guichet ouvert dans la salle d'attente, sans considération de la confidentialité du demandeur. L'enregistrement s'effectue par la voie d'un formulaire contenant des cases à cocher pour une série de vulnérabilités (être victime de violence physique, psychologique ou sexuelle, de traite des êtres humains ou éprouver des problèmes psychologiques). Au moment de la visite d'évaluation, les formulaires remplis, contenant à la fois des données personnelles et des informations hautement sensibles, étaient placés sur un plateau au-dessus d'une table dans la salle d'attente attenante où ils étaient facilement lisibles. Le GREVIO considère que ce manque de confidentialité et de sensibilité au genre est susceptible d'entraver la divulgation des violences au

¹⁴⁹. Article 11 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers (loi sur l'accueil).

¹⁵⁰. Voir en particulier les articles 22, 25, 30, 31 et 36 de la loi sur l'accueil.

stade initial et de miner les premiers efforts d'identification des femmes et des filles victimes de violences fondées sur le genre. Le GREVIO prend note avec satisfaction de l'information selon laquelle la procédure a entre-temps été modifiée : dorénavant, la cellule enregistrement est équipée de guichets offrant aux demandeurs un espace fermé par une séparation transparente et les données sont désormais conservées sous format électronique. Le GREVIO se félicite de ces améliorations et souhaite souligner à quel point il est crucial que les lieux du premier contact avec les victimes leur offrent un environnement sûr et confidentiel, aptes à les encourager à révéler leurs expériences de violence et à permettre leur accès, dès que possible, aux services de soutien spécialisé et à des procédures adaptées.

219. Par ailleurs, bien que le CGRA ait produit une brochure destinée spécifiquement aux femmes et aux filles qui cherchent une protection internationale, celle-ci n'est pas disponible dans les salles d'attente d'inscription du centre d'arrivée Petit-Château. Sur le plan de la formation, les agents d'immigration suivent un programme de sensibilisation de deux semaines. Celui-ci comprend des modules sur les mineurs non accompagnés et la traite des êtres humains, mais ne traite pas des violences sexuelles et sexistes.

220. Le GREVIO prend note avec intérêt du récent arrêt du Conseil d'État¹⁵¹ et de la décision des autorités qui lui a donné suite de ne plus imposer de quota quotidien quant au nombre de demandes d'asile pouvant être enregistrées et refusant aux demandeurs d'asile l'accès à la procédure d'asile et aux structures d'accueil¹⁵². Toutefois, tant les autorités belges que les ONG ont confirmé que la motivation sous-jacente à l'imposition d'un quota, à savoir la grave pénurie de logements dans les centres d'accueil, reste un problème d'actualité. Fedasil fonctionne actuellement avec un taux d'occupation de 99 % sur l'ensemble du réseau de centres d'accueil (24 400 places au total). Dans la pratique, l'attribution ou le transfert vers un logement approprié en fonction de besoins spécifiques ou de la vulnérabilité restent extrêmement limités.

221. Une étude récente menée par l'agence Fedasil met en exergue un certain nombre de lacunes¹⁵³. S'il existe des bonnes pratiques au sein de certains centres d'accueil, des protocoles centralisés ou des lignes directrices en matière de genre, qui favoriseraient une approche uniforme des violences faites aux femmes, font actuellement défaut. Les services de santé disponibles au sein des centres ont une capacité insuffisante, alors que les services médicaux externes ont de longues listes d'attente, ne sont pas spécialisés et sont inaccessibles aux habitants des zones rurales. Une pénurie d'interprètes peut avoir pour conséquence que l'interprétation soit assurée par les membres de la famille, ce qui pose particulièrement problème pour les femmes victimes de violence conjugale et/ou intrafamiliale. L'évaluation de la vulnérabilité aboutit rarement à un transfert vers un centre plus approprié, en raison du manque de places disponibles.

2. Le genre en tant que motif d'asile

222. Le GREVIO se félicite des mesures prises par les autorités belges pour faciliter et soutenir la divulgation des informations transmises par des victimes de violence fondée sur le genre au cours de la procédure d'asile. Le CGRA produit une brochure spécifique pour les femmes demandeuses d'asile intitulée "Information pour les femmes et les filles demandant l'asile"¹⁵⁴. Les renseignements pris dans le cadre de l'évaluation de la vulnérabilité au sein du centre d'accueil sont, avec le consentement de la personne, transmis au CGRA afin de mettre en œuvre, le cas échéant, des mesures procédurales

¹⁵¹. Numéro de dossier 243.306 du 20 décembre 2018 <http://www.raadvst-consetat.be/arr.php?nr=243306>

¹⁵² Droit d'accès à l'hébergement et à l'assistance matérielle lors de l'enregistrement pour une protection internationale, voir les articles 3 et 6 § 1^{er} de la loi sur l'accueil.

¹⁵³ Étude de décembre 2016 : https://www.fedasil.be/sites/default/files/summary_report_vulnerable_persons_2016_1.pdf et rapport final de décembre 2018 : https://www.fedasil.be/sites/default/files/fedasil_etude_personnes_vulnerables.pdf

¹⁵⁴. https://www.cgra.be/sites/default/files/brochures/asiel_asile_-_gender_genre_-_femmes_jeunes_filles_et_asile_en_belgique_-_fr_0.pdf

spéciales¹⁵⁵. Ces mesures incluent une réduction de la durée de l'entretien et le droit d'être assistée par une "personne de confiance" pendant l'entretien, par exemple un opérateur d'une organisation agréée¹⁵⁶. En cas de signes de violence sexuelle et/ou fondée sur le genre, un officier de protection spécialement formé du CGRA mène l'entretien d'asile¹⁵⁷. Une femme demandant l'asile est interrogée séparément de sa famille et, si nécessaire, les informations fournies sont traitées de manière confidentielle¹⁵⁸ ; elle peut demander que l'agent chargé de l'entretien et l'interprète soient des femmes, pour autant que sa demande soit motivée¹⁵⁹. Les interprètes sont tenus au respect d'un code de conduite¹⁶⁰, alors que les agents du CGRA doivent respecter la "Charte sur les pratiques d'entretien"¹⁶¹.

223. Le GREVIO salue la création en 2005 de l'unité genre spécialisée au sein du CGRA qui compte 15 fonctionnaires¹⁶². En 2017, les officiers de protection de cette unité ont participé à une conférence de formation sur le thème du trouble de stress post-traumatique causé par la violence sexuelle, suivie d'une conférence en 2018 sur les aspects médicaux et psychosociaux des mutilations sexuelles féminines. En juin 2017, le CGRA a publié des directives internes spécifiques pour le traitement des demandes de protection liées à des violences sexuelles, qui contiennent des instructions sur la manière de mener les entretiens et d'évaluer la crédibilité des demandeurs d'asile concernés. Le CGRA met également en œuvre une politique importante pour les filles ayant obtenu le statut de réfugiées sur la base du risque de mutilation sexuelle féminine, afin de les protéger contre des préjudices futurs. Les parents doivent se soumettre à un entretien de sensibilisation et présenter un certificat médical annuel confirmant que la mutilation n'a pas été pratiquée. Cependant, le GREVIO a été sensibilisé à des préoccupations plus larges concernant la nouvelle politique du CGRA en matière de mutilations sexuelles féminines. En effet, des préoccupations ont été exprimées quant au fait que le CGRA ne reconnaît ni la continuité de la violence à laquelle sont confrontées les femmes et les filles ayant subi des mutilations ni la valeur de norme sociale des mutilations aux fins de juger de la capacité d'une mère à protéger sa fille.

224. Le GREVIO exprime sa préoccupation quant à la situation des femmes vulnérables auxquelles s'applique la "procédure à la frontière", ce qui entraîne la détention d'immigrants, ou de celles originaires d'un "pays tiers sûr" qui sont placées dans la "procédure accélérée" et reçoivent une décision de fond en matière d'asile dans les quinze jours¹⁶³. Ces procédures risquent d'entraver gravement la capacité des femmes à révéler les violences subies et à rassembler les preuves nécessaires. S'il est vrai que la procédure accélérée peut être levée en cas de torture, de viol ou d'une autre forme de violence psychologique, physique ou sexuelle, le CGRA a confirmé au GREVIO qu'il n'existe pas de lignes directrices ou mesures spécifiques sensibles au genre qui viseraient l'identification des victimes relevant de ces groupes vulnérables, en vue de favoriser la reconnaissance de leurs besoins procéduraux spéciaux. Le CGRA a également confirmé au GREVIO qu'il n'existe pas de politique ou de directive contenant des exceptions pour les groupes de femmes provenant de "pays tiers sûrs" où les violences fondées sur le genre sont notoirement répandues, si bien que l'évaluation de leur situation reste dépendante des connaissances des officiers de protection individuels.

¹⁵⁵. Article 48/9 § 4 IA.

¹⁵⁶. Arrêté royal du 11 juillet 2013, article 13/1 (2)

¹⁵⁷. Voir p. 7 de la Charte de l'entretien https://www.cgra.be/sites/default/files/brochures/brochure_charte-daudition_fr_0.pdf

¹⁵⁸. Article 57 / 5ter, § 1 IA

¹⁵⁹. Voir l'article 48/9 IA, l'article 9 de l'arrêté royal sur la procédure de l'office de l'immigration et les articles 15, 20 § 2 et 21 de l'arrêté royal sur la procédure du CGRA.

¹⁶⁰. https://www.cgra.be/sites/default/files/brochures/2011-02-11_brochure_deontologie-interpretation_fr_0.pdf

¹⁶¹. https://www.cgra.be/sites/default/files/brochures/brochure_charte-daudition_fr_0.pdf

¹⁶². Cela comprend 12 personnes de référence de genre dans les 6 sections géographiques du CGRA.

¹⁶³. Article 57/6/1 § 1^{er} (b) et § 3 IA.

225. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à prendre des mesures répondant au problème de la pénurie de places dans les centres d'accueil afin de donner pleinement effet aux lois visant à identifier et à soutenir les femmes demandeuses d'asile en situation de vulnérabilité en raison de violences, et à produire et mettre en œuvre des lignes directrices, des protocoles et des formations centralisés et sensibles à la dimension de genre pour tous les centres d'accueil.

226. Le GREVIO encourage les autorités belges à veiller à ce qu'une approche sensible à la dimension de genre soit appliquée de manière cohérente à tous les motifs de persécution et à ce que les femmes bénéficient d'un soutien optimal leur offrant la possibilité de révéler les motifs pour lesquels elles demandent une protection internationale.

227. Le GREVIO encourage les autorités belges à développer et publier des lignes directrices tenant compte de la dimension de genre et offrant de meilleures garanties de prise en compte des violences pour les femmes vulnérables auxquelles s'appliquent la procédure de placement à la frontière et la procédure accélérée.

Observations finales

228. Le GREVIO salue le fait qu'en Belgique les pouvoirs publics, au niveau fédéral comme à celui des entités fédérées, ont depuis plusieurs décennies régulièrement affirmé leur volonté de garantir l'égalité des femmes et des hommes et d'assurer la sécurité des femmes en luttant contre les violences faites à l'intégrité physique, sexuelle et psychologique des personnes. Depuis 2006, ces différents niveaux de pouvoir partagent un plan d'action dont le périmètre s'est depuis étendu au-delà des seules violences au sein du couple pour inclure d'autres formes de violences faites aux filles et aux femmes dans les familles telles que les mariages forcés, les crimes dits d'honneur et les mutilations génitales féminines. Des progrès importants ont été accomplis dans la prévention primaire de la violence fondée sur le genre, notamment en s'efforçant d'éliminer les stéréotypes de genre dans l'éducation et dans le monde du travail. Beaucoup d'efforts ont également été faits pour renforcer le travail en réseau selon différents modèles d'intervention et nombreuses sont les initiatives visant à accroître les connaissances des femmes victimes de violence, y compris les femmes migrantes, concernant leurs droits.

229. L'examen par le GREVIO des choix politiques belges dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la violence touchant les femmes a toutefois mis en exergue un cadre général quelque peu fragmentaire, en fonction des différences observées entre les décisions politiques et les pratiques suivies au niveau des différentes régions et communautés du pays. Ces différences ont des répercussions sur la qualité de la réponse institutionnelle aux violences et appellent à une coordination plus serrée et à un renforcement de la capacité de l'organe national de coordination à promouvoir une approche commune de ces violences.

230. La procédure d'évaluation a également révélé la nécessité de renforcer l'application d'une perspective de genre. Tous les documents d'orientation, les circulaires, les lignes directrices et les formations dispensées n'établissent pas systématiquement des liens entre les inégalités entre les femmes et les hommes, et la violence qui touche majoritairement les femmes. Cela a des répercussions au niveau des dispositifs de soutien disponibles, lesquels visent parfois à fournir des services aux femmes victimes et aux agresseurs, sans tenir compte des relations inégalitaires sous-jacentes aux violences. La violence entre partenaires intimes et les questions concernant la garde des enfants communs peuvent dès lors être vues comme un problème de deux personnes pouvant être résolu par voie de médiation. En parallèle, et dans un contexte général de déjudiciarisation des procédures, on observe une tendance à favoriser le recours à la médiation au niveau judiciaire, y compris pour les affaires pénales. Ce constat est une source de préoccupation dès lors que ces pratiques ne sont pas toujours entourées des précautions d'usage et sont appliquées par des professionnels et professionnelles n'ayant pas nécessairement suivi de formation sur la violence domestique qui les sensibilise à la dynamique du pouvoir de la violence.

231. Des différences s'observent également à travers le pays au sujet de l'articulation entre les entités fédérées et les associations spécialisées de défense des droits des victimes. Des niveaux variés de soutien et d'implication des associations spécialisées influent sur la qualité du soutien apporté aux victimes et sur la lecture des violences donnée par les autorités. Une plus forte reconnaissance de l'expertise de ces associations et un renforcement des moyens financiers qui leur sont octroyés seraient indispensables pour garantir une offre de services spécialisés conformes aux exigences de la convention et répondre aux besoins des victimes de toutes les formes de violence couvertes par son champ d'application.

232. Par le présent rapport, le GREVIO souhaite soutenir les autorités belges dans cette entreprise et les invite à le tenir régulièrement informé des développements concernant la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul. Le GREVIO se réjouit de poursuivre sa coopération fructueuse avec les autorités belges.

233. Afin de faciliter la mise en œuvre de ses suggestions et propositions, le GREVIO demande aux autorités nationales de traduire le présent rapport dans leur(s) langue(s) nationale(s) officielle(s) et de veiller à ce qu'il soit largement diffusé, non seulement auprès des institutions publiques compétentes à tous les niveaux (national, régional et local), en particulier aux gouvernements, aux ministères et au système judiciaire, mais aussi aux ONG et autres organisations de la société civile qui travaillent sur la violence à l'égard des femmes.

Annexe I

Liste des propositions et suggestions du GREVIO

I. Buts, définitions, égalité et non-discrimination, obligations générales

C. Définitions (article 3)

1. Le GREVIO exhorte les autorités belges à prendre des mesures pour assurer que les politiques et mesures de mise en œuvre de la Convention d'Istanbul intègrent une perspective de genre. À cette fin, les autorités devraient envisager notamment d'adopter un cadre conceptuel de référence partagé par l'ensemble des pouvoirs publics, et les lignes directrices d'intervention qui en découlent, en s'appuyant sur la Convention d'Istanbul et en reconnaissant le lien systémique entre la violence à l'encontre des femmes et une organisation historique de la société fondée sur la domination et la discrimination des femmes par les hommes, qui défavorise encore aujourd'hui encore de manière disproportionnée les femmes. (paragraphe 12)

D. Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination (article 4)

2. Discriminations multiples

2. Afin de garantir que les dispositions de la Convention d'Istanbul soient mises en œuvre sans discrimination fondée sur les motifs énoncés à l'article 4, paragraphe 3, le GREVIO encourage vivement les autorités belges à poursuivre, dans ses lignes directrices, l'affirmation d'une approche intégrant les discriminations multiples et à en renforcer la traduction pratique par, notamment (paragraphe 21):

- a. la collecte de données et la promotion de la recherche relatifs aux violences faites aux femmes qui mettent en exergue la situation des femmes victimes selon les différents motifs de discrimination (tels que l'âge, le handicap, l'origine nationale ou sociale, le statut de migrant ou de réfugié, l'orientation sexuelle, l'identité de genre) ;
- b. la prise en compte - à chaque stade du développement, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques de lutte contre les violences faites aux femmes - du point de vue des groupes cibles permettant de mieux entendre les besoins des publics les plus vulnérables ;
- c. l'intégration d'une approche sensible à la réalité et aux besoins des femmes victimes de violence appartenant à des groupes exposés au risque de discrimination multiple dans les standards de formation et les lignes directrices relatifs à la prévention des violences pour les professionnels et professionnelles concernés ;
- d. l'inclusion de la prévention et de la lutte contre les violences envers les femmes dans les politiques, mesures et programmes généraux visant ces groupes.

II. Politiques intégrées et collecte de données

A. Politiques globales et coordonnées (article 7)

3. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à prendre des mesures visant une coordination renforcée et une plus grande cohérence des politiques et des mesures aux différents niveaux du pouvoir. À cette fin, les autorités devraient envisager de résorber la fragmentation actuelle des espaces de coordination et de consultation en créant un espace de dialogue au niveau fédéral qui soit durable et commun à l'ensemble des parties prenantes clés, qu'elles soient politiques, administratives, associatives ou académiques, et qui permette, à partir de leur expertise, de s'appuyer sur leurs recommandations. Le GREVIO invite les autorités à envisager de signer un accord de

coopération¹⁶⁴ à même de renforcer la coopération entre le pouvoir fédéral et les pouvoirs fédérés dans la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul, et de conforter le rôle de coordination qui échoit à l'organe national de coordination. (paragraphe 30)

B. Ressources financières (article 8)

4. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à prendre des mesures leur permettant d'identifier les montants globalement dédiés à la prévention et à la lutte contre les violences faites aux femmes, ainsi que les lignes de crédits spécifiquement allouées aux différents volets de cette action, afin d'assurer que ces montants répondent aux exigences de l'article 8 de la convention, notamment en ce qui concerne l'obligation des autorités d'octroyer un soutien financier approprié aux associations spécialisées. (paragraphe 34)

C. Organisations non gouvernementales et société civile (article 9)

5. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à (paragraphe 39):

- a. renforcer la reconnaissance et le soutien à l'expertise spécialisée des associations de femmes et aux services spécialisés, expertise avec laquelle il convient de compter à chaque étape de la politique et à tous les niveaux ;
- b. faciliter le travail des associations de femmes par un accès à des financements à la hauteur des besoins et par l'élargissement de l'usage de financements structurels et pluriannuels.

D. Organe de coordination (article 10)

6. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à prendre des mesures renforçant la coordination, le suivi et l'évaluation des politiques et mesures en matière de violences faites aux femmes. À cette fin, les autorités devraient (paragraphe 45):

- c. renforcer l'autorité et les moyens nécessaires à l'IEFH pour exercer ses missions et soutenir une dynamique transversale à tous les niveaux du pouvoir ;
- d. assurer, par un organisme indépendant multidisciplinaire comprenant également des membres des associations de défense des droits des femmes, un suivi et une évaluation efficaces des politiques et mesures destinées à prévenir et à combattre la violence à l'encontre des femmes, en veillant notamment à identifier, action par action, les ressources dédiées et les indicateurs de résultats.

E. Collecte des données et recherche (article 11)

1. Collecte de données administratives

7. Le GREVIO exhorte les autorités belges à franchir un cap dans l'amélioration des données disponibles relatives aux violences couvertes par la Convention d'Istanbul, et de leur collecte, notamment (paragraphe 54):

- a. en publiant et diffusant au niveau fédéral à échéance régulière une publication de référence accessible et synthétique mettant en lumière les principales données statistiques relatives aux violences couvertes par la convention et permettant de capitaliser les données existantes et d'en faciliter pour l'opinion et les médias l'appropriation et la comparaison dans le temps ;
- b. en rendant obligatoire, y compris par la loi si cela s'avérait nécessaire, de disposer, en sus de

¹⁶⁴. Sur le modèle de l'accord de coopération du 27 mars 2014 entre l'autorité fédérale, les régions et les communautés visant à créer un centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations sous la forme d'une institution commune, ayant créé l'Unia.

données concernant les agresseurs, de données relatives aux victimes, à leur sexe, et à leur relation avec l'agresseur concernant l'ensemble des violences couvertes par la Convention d'Istanbul, a fortiori concernant les morts au sein du couple ou entre ex-partenaires ;

- c. en permettant, dans l'attente de cette avancée, l'étude des dossiers des morts entre partenaires ou ex-partenaires et les autres victimes, y compris les enfants, pour améliorer en Belgique, a minima, la connaissance des victimes (leur sexe, leur âge, et leur relation avec l'agresseur) et des circonstances de ces morts (tels que le jour et l'heure, le lieu et le moyen utilisé pour commettre l'acte) ;
- d. en décidant de se diriger graduellement vers un système de statistiques intégré au sein et entre les secteurs police, justice et santé dans le but, entre autres, de permettre l'évaluation des taux de condamnation et de déperdition, ainsi que les taux de récidive, de rendre possible une analyse approfondie du cheminement des affaires dans le système de justice pénale tout au long de la chaîne : services répressifs, parquets, tribunaux, et d'identifier les lacunes dans la réponse des institutions qui peuvent contribuer à des taux de condamnation faibles et/ou à des écarts entre les taux de signalement et les taux de condamnation.

2. Enquêtes fondées sur la population

8. Considérant à la fois le temps écoulé depuis la dernière enquête nationale, fondée sur la population, et le cadrage de ladite enquête publiée en 2010, le GREVIO encourage les autorités belges à lancer une réflexion concertée avec l'ensemble des parties prenantes et les experts pour mener en Belgique une nouvelle enquête nationale fondée sur la population. Cette enquête devrait clairement s'appuyer sur une définition genrée des violences faites aux femmes et permettre, à l'avenir, grâce à des enquêtes menées à intervalle régulier, d'évaluer l'étendue et les tendances de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul.(paragraphe 57)

3. Recherche

9. Le GREVIO encourage les autorités belges à poursuivre leurs efforts visant à soutenir la recherche dans les domaines relatifs à toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul, tout en promouvant l'articulation entre, d'une part, les études et recherches sur le genre, et, d'autre part, l'expertise des associations de terrain, et en veillant à favoriser la diffusion et l'impact de ces études et recherches. À cette fin, les autorités pourraient vouloir procéder à un nouveau recensement des départements de recherche ou des enseignants et enseignantes, et des chercheurs et chercheuses spécialisés sur les thématiques du genre, de l'égalité entre les femmes et les hommes et des violences fondées sur le genre. (paragraphe 61)

III. Prévention

10. Le GREVIO invite les autorités belges à envisager d'adopter des mesures favorisant l'implantation de groupes d'autodéfense féministe de manière équilibrée dans le pays – en particulier là où résident les femmes des populations les plus vulnérables (quartiers populaires, territoires ruraux, etc.), afin de renforcer le pouvoir d'agir des femmes en leur redonnant confiance et en les informant sur leurs droits. Une piste d'action consisterait à inscrire dans le prochain PAN le soutien à cette pratique via le financement de formations de formatrices, à partir de la bonne pratique en usage dans la Province d'Anvers. (paragraphe 64)

A. Sensibilisation (article 13)

11. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à poursuivre leurs efforts visant à promouvoir, régulièrement et à tous les niveaux, des campagnes ou des programmes de sensibilisation pour accroître la prise de conscience et la compréhension par le grand public des

différentes manifestations de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention, du caractère genré de ces violences en tant que manifestations d'une organisation historique de la société fondée sur la domination et la discrimination des femmes par les hommes, ainsi que des conséquences des violences sur les enfants. À cette fin, les autorités devraient : (paragraphe 68)

- a. adopter, de manière concertée et en coopération avec les associations spécialisées, des lignes directrices au niveau fédéral en matière de sensibilisation qui permettent d'explicitier des orientations et des standards de qualité en vue d'assurer une cohérence des messages véhiculés ;
- b. adapter la sensibilisation (support, images, langue, etc.) aux besoins des femmes victimes et en particulier des publics les plus vulnérables tels que les femmes en situation de handicap ;
- c. alimenter un système de suivi et de partage des initiatives des autres niveaux de pouvoir permettant aux autorités de suivre la mise en œuvre des objectifs prioritaires définis au niveau fédéral ;
- d. développer des indicateurs de diffusion et d'impact pour évaluer la libération de la parole et de l'écoute ainsi que l'impact dans la durée de ces campagnes et outils de sensibilisation sur les représentations en Belgique en matière de sexisme, d'égalité des femmes et des hommes, et de violences fondées sur le genre.

B. Éducation (article 14)

12. Le GREVIO encourage les autorités belges à poursuivre leurs efforts visant à doter les élèves de connaissances et de compétences sur les sujets identifiés à l'article 14 de la convention. De tels efforts devraient suivre une approche intégrée à la question de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'éducation, conformément à la Recommandation CM/Rec(2007)13 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe relative à l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'éducation. (paragraphe 74)

C. Formation des professionnels (article 15)

13. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à prendre des mesures pour renforcer la formation initiale et continue des professionnels pertinents ayant affaire aux victimes ou aux auteurs de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention, en veillant à ce que l'approche suivie, les manuels de formation utilisés et les partenariats noués aux fins de dispenser les formations et de développer du matériel pédagogique soient fondés sur une vision genrée des violences, en conformité avec la Convention d'Istanbul. À cette fin, les autorités devraient plus particulièrement (paragraphe 84):

- a. dans le secteur policier, affirmer à l'occasion du renouvellement du plan de sécurité nationale, l'objectif de la formation obligatoire des policiers de référence dans chaque zone de police et envisager la rédaction concertée au niveau fédéral de lignes directrices relatives au premier accueil des femmes victimes de violences ;
- b. dans le secteur judiciaire, renforcer la formation initiale obligatoire et l'étendre aux violences sexuelles, et organiser la formation continue obligatoire des magistrats pertinents, dont, en priorité, les juges aux affaires familiales et les médiateurs.
- c. dans le secteur de la santé, y compris les soins psychologiques, rendre obligatoire la formation initiale et continue des professionnels compétents et développer des lignes directrices générales en veillant à ce que les orientations données se conforment à la lecture des violences faites aux femmes promue par la Convention d'Istanbul.

14. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à se coordonner pour mettre en œuvre, suivre et évaluer l'article 15 de la convention relatif à la formation initiale et continue obligatoire des professionnels et professionnelles ayant affaire aux victimes ou aux auteurs de tous les actes de

violence à l'encontre des femmes. À cette fin, les autorités devraient adopter une stratégie claire et partagée qui permette, aux niveaux correspondants et en clarifiant la chaîne de responsabilités (paragraphe 89):

- a. d'affirmer en droit les obligations en matière de formation et la liste minimale des professionnels concernés ;
- b. d'adopter et de diffuser des standards de qualité pour les formations intégrant une approche de genre, la déconstruction des stéréotypes et les facteurs de vulnérabilité ;
- c. d'adopter et de diffuser des protocoles et des lignes de conduite clairs établissant les standards que les professionnels et professionnelles sont appelés à mettre en œuvre dans leurs domaines respectifs ;
- d. de référencer et diffuser des bonnes pratiques et des outils ayant fait leurs preuves sur le terrain ;
- e. d'accroître les ressources financières, en particulier pour les formations de formateurs et formatrices.

D. Programmes préventifs d'intervention et de traitement (article 16)

2. Programmes pour les auteurs d'infractions à caractère sexuel

15. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges (paragraphe 95):

- a. à s'assurer que les programmes de prise en charge et de suivi sociojudiciaire des auteurs de violence domestique et de violences sexuelles intègrent une approche uniforme fondée sur le genre, la déconstruction des stéréotypes sexistes, et qu'ils s'appuient sur une collaboration étroite avec les services de soutien aux femmes victimes ;
- b. à déterminer avec plus de précisions dans quelles conditions il est pertinent d'encourager des interventions auprès des auteurs de violences domestiques en tant que mesure alternative à une condamnation plutôt qu'en tant que mesure complémentaire à une condamnation, au regard de l'impact sur la récidive et de l'impact sur la sécurité, le soutien et les droits fondamentaux des filles et des femmes ;
- c. à limiter le recours à la médiation associée à un programme de responsabilisation des auteurs de violences aux situations où il est possible de s'assurer de l'accord libre et éclairé des personnes victimes, en accord avec les suggestions et propositions formulées dans ce rapport au sujet des mesures prises pour donner effet à l'article 48 de la Convention d'Istanbul;
- d. à évaluer les programmes existants afin de déterminer leur impact à court et à long terme, notamment par le biais d'études de résultats conçues scientifiquement et de statistiques portant sur les taux de participation et les taux de récidive qui permettent de vérifier si les programmes ont atteint l'objectif préventif visé ;
- e. à assurer un financement adéquat permettant d'augmenter l'accessibilité des programmes pour auteurs de violences et de garantir un accompagnement suffisamment long pour parvenir à l'objectif de la non-récidive.

E. Participation du secteur privé et des médias (article 17)

16. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à poursuivre et à amplifier leur mobilisation en faveur d'une participation des employeurs privés et publics dans la lutte contre les violences faites aux femmes fondées sur le genre au travail. À cette fin, les autorités devraient viser notamment la sensibilisation et l'information accrues du grand public, des syndicats, des professionnels et professionnelles du travail et des employeurs sur les violences faites aux femmes au travail, sur l'accroissement et l'amélioration des canaux de signalement pour les victimes, ainsi que sur le renforcement de leur aide et de leur accompagnement spécifique. Les autorités belges pourraient également envisager d'évaluer la législation du 1er septembre 2014 relative aux risques psychosociaux à l'aune du genre. (paragraphe 99)

17. Le GREVIO invite les autorités belges à poursuivre leurs efforts pour impliquer les différents régulateurs compétents et grands médias en Belgique, afin d'assurer de veiller à ne pas porter atteinte au respect de l'égalité entre les femmes et les hommes, en particulier en s'abstenant de véhiculer des stéréotypes liés au sexe, des images dégradantes de la femme, en associant la violence et le sexe, ou encore en encourageant ces acteurs à instaurer des codes de conduite éthiques pour que la couverture médiatique de la violence à l'égard des femmes s'appuie sur les droits humains, tienne compte des différences entre les sexes et évite le sensationnalisme. Le GREVIO invite également à poursuivre cette action en direction des éditeurs et des éditrices, et distributeurs et distributrices de services sur internet. (paragraphe 104)

IV. Protection et soutien

A. Obligations générales (article 18)

18. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à prendre des mesures adéquates pour encourager davantage la coopération interinstitutionnelle et s'assurer que les différentes formes de coopération mises en œuvre sont solidement ancrées à une compréhension fondée sur le genre de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique et se concentrent sur les droits humains, la sécurité et le respect de la volonté des victimes, ainsi que sur leur autonomisation et leur indépendance économique. À cette fin, le travail en réseau devrait valoriser et soutenir davantage l'expertise et le savoir-faire des ONG offrant des services spécialisés plaçant au cœur de leurs interventions une vision genrée des violences. (paragraphe 109)

B. Information (article 19)

19. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à poursuivre leurs efforts visant à fournir aux victimes une information adéquate et en temps opportun sur les services de soutien et les mesures légales disponibles, en veillant à inscrire cette démarche dans un travail partenarial solidement ancré aux services de soutien spécialisés. (paragraphe 113)

C. Services de soutien généraux (article 20)

3. Logement

20. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à prendre des mesures (paragraphe 119):

- a. pour s'assurer que les victimes de violence ont accès à une aide financière appropriée, en veillant à soutenir ces mesures par une formation adéquate du personnel concerné tel que les agents des centres publics d'action sociale (CPAS) et des centres d'aide sociale générale (CAW), sur les violences et leurs conséquences sur les victimes, notamment en termes de précarisation économique ;
- b. pour améliorer la prise en charge des victimes par les services de santé, en particulier en ce qui concerne le repérage des violences et le traitement de toutes leurs conséquences sur la santé globale ; les autorités devraient également favoriser un usage plus avisé des certificats médicaux par les professionnels de santé, au vu notamment de leur impact sur l'accès des victimes à une indemnisation des dommages subis ;
- c. pour faciliter l'accès des victimes de violences à un logement comme condition indispensable pour leur reconstruction, et examiner l'opportunité de revoir les dispositifs existants pour qu'ils répondent aux mieux à la réalité et aux besoins des victimes.

D. Services de soutien spécialisés et refuges (articles 22 et 23)

21. Le GREVIO exhorte les autorités belges à prendre les mesures nécessaires pour garantir aux victimes de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention et à leurs enfants, selon une répartition géographique adéquate, l'accessibilité à des services de soutien spécialisés et à des refuges appropriés. À cette fin, les autorités devraient notamment s'assurer qu'il existe des places en hébergement spécialisé en nombre suffisant, garantir un accès gratuit des victimes aux refuges quels que soient leur condition ou statut, et renforcer la coordination de la politique des refuges avec celle du logement, en veillant à s'inspirer des bonnes pratiques existantes et à développer des solutions qui soient le fruit d'une concertation avec les associations spécialisées œuvrant au plus près des victimes et de leurs enfants. (paragraphe 125)

E. Permanences téléphoniques (article 24)

22. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à assurer, en coopération avec les ONG spécialisées de défense des droits des femmes, une offre d'écoute, d'information et d'orientation visant spécifiquement les violences faites aux femmes, répondant aux exigences de l'article 24 de la Convention d'Istanbul, notamment en termes de couverture vingt-quatre heures sur vingt-quatre, sept jours sur sept, et soit équilibrée entre les différentes communautés linguistiques du pays. (paragraphe 129)

F. Soutien aux victimes de violence sexuelle (article 25)

23. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à poursuivre leurs efforts pour implanter des centres d'aide d'urgence aux victimes de violence sexuelle dans tout le pays. (paragraphe 132)

G. Protection et soutien des enfants témoins (article 26)

24. Le GREVIO exhorte les autorités belges à prendre des mesures permettant d'améliorer l'accès des enfants témoins à des services de protection et de soutien. À cette fin, les autorités devraient (paragraphe 136):

- a. renforcer la collaboration entre les différents services spécialisés dans la prise en charge des femmes victimes de violences d'une part, et ceux responsables de la prise en charge des enfants d'autre part ;
- b. élaborer des lignes directrices claires et/ou revoir les pratiques et référentiels existants pour les services spécialisés dans l'aide et le soutien aux enfants, afin que ceux-ci fondent leur intervention en connaissance des risques et des conséquences dommageables auxquels sont exposés les enfants témoins des violences, et en lien avec leur sécurité et celle de leur mère ;
- c. soutenir davantage les maisons d'accueil et les refuges dans leur mission d'accompagnement des enfants témoins, aux côtés de leur mère.

V. Droit matériel

A. Droit civil

1. Recours civils contre l'État – Principe de la diligence voulue (article 29)

25. Le GREVIO encourage les autorités belges à disposer de données permettant de vérifier l'accès effectif des victimes de toutes les formes de violences couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul à des réparations civiles adéquates à l'encontre des autorités étatiques ayant manqué à leur devoir de prendre des mesures de prévention ou de protection nécessaires dans la limite de leurs pouvoirs. (paragraphe 141)

2. Indemnisation (article 30)

26. Le GREVIO invite les autorités belges (paragraphe 144):

- a. à renforcer la collecte des données sur le nombre de femmes victimes de violence ayant demandé et obtenu une indemnisation étatique, en veillant à articuler des données pour toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la Convention d'Istanbul et à inclure des données sur les délais dans lesquels l'indemnisation est versée ;
- b. à s'assurer que l'indemnisation de l'État intervienne dans un délai raisonnable, en conformité avec l'exigence formulée à l'article 30, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul.

3. Droits de garde et de visite (article 31)

27. Le GREVIO exhorte les autorités belges à prendre les mesures nécessaires pour que, lors de la détermination des droits de garde et de visite ou de l'adoption de mesures impactant l'exercice de l'autorité parentale, les instances compétentes soient tenues d'examiner toutes les questions liées à la violence à l'égard des femmes et d'évaluer si une détermination des droits de garde et de visite sans restriction serait justifiée au vu de cette violence ou si la violence ne justifierait pas plutôt de restreindre ces droits. À cette fin, les autorités devraient (paragraphe 150):

- a. modifier leur législation pour reconnaître explicitement la nécessité de tenir compte des incidents de violence couverts par la Convention d'Istanbul dans la détermination des droits de garde et de visite des enfants, y compris en ce qui concerne la garde alternée ;
- b. intégrer des procédures d'évaluation des risques dans la détermination des droits de garde et de visite afin de déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant dans des situations de violence ;
- c. assurer une utilisation appropriée des dispositions légales qui permettent de réduire, de lever et/ou de soumettre à des garanties les droits de garde et de visite de l'auteur chaque fois qu'une situation de violence est constatée et promouvoir la détermination des droits de garde et de visite à titre provisoire jusqu'à ce que tous les faits de violence à l'égard des femmes signalés aient été correctement évalués ;
- d. favoriser davantage une formation appropriée et l'élaboration de directives professionnelles visant à sensibiliser les professionnels concernés aux effets néfastes de la violence sur les enfants, y compris les enfants témoins, et à les familiariser avec les dispositions de la Convention d'Istanbul relatives au règlement du droit de garde et de visite ;
- e. améliorer l'accessibilité à des dispositifs permettant que l'exercice de tout droit de visite ou de garde ne compromette pas les droits et la sécurité de la victime et des enfants ;
- f. faire connaître aux professionnels et professionnelles concernés l'infondé scientifique du « syndrome d'aliénation parentale », ainsi que sensibiliser l'opinion publique à ce sujet.

Les progrès dans ce domaine devraient être mesurés au moyen de données et d'analyses de la jurisprudence illustrant la manière dont les tribunaux de la famille considèrent les incidents de violence et comment ils motivent leurs décisions en matière de garde et de droit de visite.

B. Droit pénal

1. Violence psychologique (article 33)

28. Le GREVIO encourage les autorités belges à prendre les mesures permettant d'enquêter sur les actes de violence psychologique, de les poursuivre en justice et de les sanctionner de manière effective, en tirant pleinement parti des dispositions applicables du code pénal, ou à envisager d'introduire de nouvelles dispositions qui répondraient mieux aux exigences de l'article 33 de la Convention d'Istanbul. (paragraphe 154)

2. Violence sexuelle, y compris le viol (article 36)

29. Tout en félicitant les autorités belges pour leur définition des violences sexuelles, qui repose sur l'absence du consentement libre et éclairé de la victime, le GREVIO invite les autorités à modifier la qualification qui est donnée par la législation pénale de ces violences en tant qu'infractions contre « l'ordre des familles » et « la moralité publique », au profit de leur qualification en tant que crimes contre l'intégrité corporelle et l'autonomie sexuelle des victimes. (paragraphe 157)

3. Mariages forcés (article 37)

30. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à mener un examen approfondi de la législation pénale en vigueur pour vérifier son aptitude à permettre l'engagement de poursuites pénales, lorsqu'une personne commet le fait intentionnel de tromper un adulte ou un enfant afin de l'emmener sur le territoire d'un autre État avec l'intention de le forcer à contracter un mariage, conformément à l'article 37, paragraphe 2, de la Convention d'Istanbul, en vue de déterminer s'il convient de modifier/d'intégrer les dispositions de loi applicables. (paragraphe 159)

4. Avortement et stérilisation forcés (article 39)

31. Le GREVIO invite les autorités belges à s'assurer que les dispositions existantes en matière d'avortement et de stérilisation forcés sont à même de protéger les femmes en situation de handicap contre cette forme de violence, en conformité avec les exigences de l'article 39 de la Convention d'Istanbul. (paragraphe 163)

6. Circonstances aggravantes (article 46)

32. Le GREVIO encourage les autorités belges à passer en revue la législation applicable et les pratiques judiciaires pertinentes afin de déterminer dans quelle mesure il conviendrait de les amender pour que les circonstances décrites à l'article 46 de la Convention d'Istanbul puissent être prises en considération en tant que circonstances aggravantes des peines relatives aux violences visées par la convention. (paragraphe 167)

7. Interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires (article 48)

33. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à prendre toute mesure nécessaire pour garantir que le recours à la médiation pénale dans les cas de violences faites aux femmes repose sur le plein respect des droits, des besoins et de la sécurité des victimes. De telles mesures devraient avoir pour effet d'assurer (paragraphe 170):

- a. que les femmes victimes de violence auxquelles une médiation pénale est proposée sont informées de leurs droits dans le cadre d'une telle procédure, s'agissant en particulier du caractère non obligatoire de la médiation et de la possibilité de la refuser ;
- b. que la médiation n'est proposée qu'aux femmes victimes de violence qui sont en mesure de décider librement d'accepter ou de refuser la procédure ;
- c. que les juges, les médiateurs et les professionnels et professionnelles du droit impliqués dans la décision d'avoir recours à la médiation et dans son application sont formés en matière de violences faites aux femmes et informés des risques que les victimes peuvent encourir dans le cadre d'une médiation.

34. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges (paragraphe 174):
- a. à mettre en conformité les dispositions législatives applicables en matière de médiation, eu égard à l'interdiction imposée par l'article 48 des modes alternatifs de résolution des conflits obligatoires dans des situations de violence à l'égard des femmes ;
 - b. à prendre des mesures appropriées pour former, sensibiliser et encadrer l'action des professionnels et professionnelles concernés, en particulier les magistrats, les médiateurs et les opérateurs de services de soutien, afin qu'ils sachent repérer et distinguer les violences dans le couple par rapport aux situations de conflits, et qu'ils puissent évaluer l'opportunité de procéder à une médiation à l'aune de l'exigence de respecter les droits et les intérêts de la victime.

VI. Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection

A. Réponse immédiate, prévention et protection (article 50)

1. Signalement aux services répressifs et enquêtes de ces services

35. Tout en poursuivant le but de faire émerger la part des violences non signalées, le GREVIO encourage vivement les autorités belges à doter tous les services répressifs concernés des ressources, connaissances et moyens nécessaires pour répondre rapidement et de manière adéquate à toutes les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul. À cette fin, les autorités devraient notamment (paragraphe 185):

- a. veiller à intégrer dans les documents de politiques criminelles et les outils de travail pertinents une dimension genrée tenant compte des dynamiques inégalitaires femmes-hommes en jeu dans des situations de violence, ainsi que de l'impact disproportionné des violences sur les femmes ;
- b. envisager une révision du système d'encodage appliqué par les services répressifs, de manière à le rendre conforme à la nature et à la gravité des faits, ainsi qu'au danger potentiel pour la victime ;
- c. prendre des mesures pour s'assurer de la mise en œuvre effective des instruments de politiques criminelles pertinents, en renforçant notamment le mécanisme des professionnels et professionnelles de référence, évaluer régulièrement l'application qui leur est donnée, en coopération avec les institutions et ONG spécialisées, et veiller à rendre publics les résultats de ces évaluations ;
- d. renforcer l'information et l'orientation des victimes par les services répressifs, dans le cadre d'un travail partenarial robuste impliquant les services d'aide et d'assistance aux victimes, ainsi que les ONG spécialisées dans leur soutien.

2. Le rôle des services de poursuite et les taux de condamnation

36. En vue de mettre un terme à l'impunité des auteurs et prévenir le risque de récidive, le GREVIO encourage vivement les autorités belges (paragraphe 190):

- a. à assurer l'application des politiques criminelles accordant la priorité au traitement des affaires de violences à toutes les formes de violences faites aux femmes, y compris dans les cas de tentative, et à poursuivre leurs efforts afin que les enquêtes et les procédures pénales relatives à de telles affaires puissent être menées de manière effective, tout en veillant à ce que les mesures prises à cette fin soient soutenues par un financement adéquat ;
- b. à veiller à ce que les peines infligées dans les cas de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique, soient proportionnelles à la gravité de l'infraction et préservent le caractère dissuasif des sanctions.

B. Évaluation et gestion des risques (article 51)

37. Le GREVIO exhorte les autorités belges (paragraphe 196):

- a. à intégrer une perspective de genre dans les procédures d'évaluation et de gestion des risques, et à assurer une large diffusion de ces procédures pour toutes les formes de violences à l'égard des femmes au sein de toutes les agences statutaires impliquées dans le traitement des cas de violence fondée sur le genre ;
- b. à veiller à ce que les évaluations des risques soient répétées à tous les stades pertinents de la procédure, y compris en particulier à l'expiration de toute mesure de protection, en tenant compte des vues et préoccupations exprimées par les victimes et en permettant la représentation des victimes par un service de soutien spécialisé ;
- c. à envisager la mise en place d'un système, tel qu'un mécanisme d'examen des homicides familiaux, pour analyser tous les cas d'homicides de femmes fondés sur le genre, dans le but de les prévenir à l'avenir, de préserver la sécurité des femmes et de défendre le principe de la responsabilité à la fois des auteurs de violence et des divers organismes qui sont en contact avec les parties.

C. Ordonnances d'urgence d'interdiction et ordonnances de protection (articles 52 et 53)

38. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges (paragraphe 203):

- a. à intensifier leurs efforts pour accroître le recours aux ordonnances d'urgence d'interdiction et de protection, en promouvant leur utilité et en assurant le contrôle attentif du respect de ces ordonnances ;
- b. à lever les obstacles dans les textes de la loi et/ou dans la mise en œuvre pratique des dispositifs existants de protection, eu égard notamment au fait que l'imposition à la victime d'une indemnité d'occupation en cas d'attribution préférentielle du logement peut limiter fortement l'accès à ce dispositif ;
- c. à évaluer le niveau d'application des dispositifs existants, y compris ceux relevant du droit civil, par le biais d'une collecte de données pertinentes ;
- d. à orienter activement les victimes vers des services de soutien spécialisés pour les femmes, qui aident les victimes à exercer leur droit à des mesures de protection.

D. Aide juridique (article 57)

39. Le GREVIO encourage les autorités belges à assurer que les conditions prévues dans leur droit interne pour avoir droit à une aide juridique ne créent pas des obstacles excessifs à la possibilité, pour les victimes qui sont dépourvues de moyens financiers et incapables de payer les services d'un avocat ou d'une avocate, de bénéficier d'une assistance juridique et d'une aide juridique gratuite. (paragraphe 205)

VII. Migration et asile

A. Statut de résident (article 59)

40. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à entreprendre une révision en profondeur de leurs lois et politiques en matière d'immigration afin de les aligner sur les obligations au titre de l'article 59 de la Convention d'Istanbul. (paragraphe 215)

B. Demandes d'asile fondées sur le genre (article 60)**2. Le genre en tant que motif d'asile**

41. Le GREVIO encourage vivement les autorités belges à prendre des mesures répondant au problème de la pénurie de places dans les centres d'accueil afin de donner pleinement effet aux lois visant à identifier et à soutenir les femmes demandeuses d'asile en situation de vulnérabilité en raison de violences, et à produire et mettre en œuvre des lignes directrices, des protocoles et des formations centralisés et sensibles à la dimension de genre pour tous les centres d'accueil. (paragraphe 225)

42. Le GREVIO encourage les autorités belges à veiller à ce qu'une approche sensible à la dimension de genre soit appliquée de manière cohérente à tous les motifs de persécution et à ce que les femmes bénéficient d'un soutien optimal leur offrant la possibilité de révéler les motifs pour lesquels elles demandent une protection internationale. (paragraphe 226)

43. Le GREVIO encourage les autorités belges à développer et publier des lignes directrices tenant compte de la dimension de genre et offrant de meilleures garanties de prise en compte des violences pour les femmes vulnérables auxquelles s'appliquent la procédure de placement à la frontière et la procédure accélérée. (paragraphe 227)

Annexe II

Liste des autorités nationales, des autres institutions publiques, des organisations non gouvernementales et des organisations de la société civile avec lesquelles le GREVIO a eu des échanges

Autorités nationales/fédérales

- Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile
 - o Centre d'accueil de Rixensart, d'Yvoire et de Louvranges
 - o Centre d'accueil du Petit-Château à Bruxelles
- Conseil du Contentieux des étrangers
- Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes
- Institut de formation judiciaire
- Parquet de Bruxelles
- Parquet général de Liège
- Réseau d'expertise « criminalité contre les personnes » du Collège des procureurs généraux
- Police fédérale – Coordination nationale Assistance policière aux victimes
- Service public fédéral emploi, travail et concertation sociale
- Auditorat général près de la Cour du travail de Liège
- Service public fédéral Justice
 - o Direction générale de la législation, des droits fondamentaux et des libertés
- Service public fédéral Intérieur
 - o Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides
 - o Commission permanente de police locale
 - o Direction générale Sécurité et prévention
 - o Office des étrangers
- Service public fédéral de programmation Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et politique des grandes villes
- Service public fédéral Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement
 - o Service Soins de santé

Autorités régionales/locales/fédérées

- Communauté flamande
 - o Département de l'enseignement et de la formation
 - o Département du bien-être de la santé publique et de la Famille, division du développement des politiques et division des Maisons de Justice
- Communauté germanophone
- Communauté française
 - o Administration générale des Maisons de justice
 - o Secrétariat général du Ministère de la Communauté française – Direction de l'Égalité des chances
- Région wallonne
 - o Service public de Wallonie – Intérieur et Action sociale
- Région de Bruxelles-Capitale
 - o Commission communautaire française – Service des affaires sociales
 - o Equalbrussels

Organisations non gouvernementales

- Amnesty International Belgique
- Arc-en-ciel Wallonie
- Centre d'Appui Bruxellois (CAB)
- Centrum voor Algemeen Welzijnswerk Brussel
- Ciré
- Collectif contre les violences familiales et l'exclusion (CVFE)
- Défense des enfants international – Belgique
- Belgian Disability Forum
- Fem & Law
- Garance
- Groupe pour l'abolition des mutilations sexuelles féminines (GAMS Belgique)
- Intact
- La Voix des femmes
- Maison Plurielle Charleroi
- Nederlandstalige Vrouwenraad
- Praxis
- Rainbow House Bruxelles
- Rainbowhouse Brussels
- Solidarité femmes et Refuge pour femmes victimes de violences de La Louvière
- Synergie Wallonie
- Université des Femmes

Organisations de la société civile et autres organisations

- Centre fédéral migration Myria
- Centre Hospitalier Universitaire Saint-Pierre – Centre pluridisciplinaire de Planification familiale et de santé sexuelle (« 320 rue Haute »)
- Family Justice Center d'Anvers'

GREVIO, le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, est un organe indépendant de suivi dans le domaine des droits de l'homme, chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) par les Parties.

La Convention d'Istanbul est le traité international le plus ambitieux pour lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. L'ensemble complet de ses dispositions englobe des mesures préventives et protectrices de grande envergure ainsi qu'un certain nombre d'obligations visant à garantir une réaction de la justice pénale adaptée à de telles violations graves des droits de l'homme.

Ce rapport contient une analyse globale de la mise en œuvre des dispositions de la Convention d'Istanbul. Il souligne des initiatives positives dans la prévention et lutte contre toutes les formes de violence envers les femmes au niveau national et formule des propositions et des suggestions pour améliorer la situation des femmes confrontées à de telles violences.

www.coe.int/conventionviolence

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il compte 47 États membres, dont l'ensemble des pays membres de l'Union européenne.

Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.