

I. Edito

Migration et violences conjugales : La Belgique doit se donner les moyens de réaliser les objectifs de la Convention d'Istanbul !

Le 14 mars 2016, la Belgique a ratifié 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, mettant ainsi la touche finale au fastidieux processus d'assentiment de ce texte signé à Istanbul le 11 mai 2011¹. Il entrera en vigueur dans l'ordre juridique belge le 1^{er} juillet 2016².

La Convention d'Istanbul contient notamment des dispositions visant à protéger les femmes migrantes victimes de violences liées au genre et prévoit que sa mise en œuvre doit s'opérer dans le cadre de politiques globales, coordonnées et intégrées. Il y a donc lieu de s'interroger sur la conformité du cadre légal belge en la matière et sur les mesures spécifiques de mise en œuvre nécessaires en vue de la réalisation des objectifs fixés par cet instrument ambitieux. Sur ce point, il conviendra de se pencher sur les recommandations du Plan d'Action Nationale (PAN) contre toutes les formes de violences liées au genre 2015-2019 qui se calque sur le champ d'application de la Convention³.

La convention d'Istanbul renferme en effet des dispositions visant à accorder une attention spécifique aux catégories de femmes particulièrement vulnérables à la violence sexiste que sont les femmes dont le droit de séjour est lié à leur conjoint ou partenaire et les femmes demandeuses d'asile. Nous nous pencherons ici uniquement sur les mesures de protection prévues par la convention en matière de migration familiale⁴.

Les femmes venues en Belgique dans le cadre d'un regroupement familial avec leurs conjoints sont en effet particulièrement vulnérables du fait du déséquilibre relationnel qu'implique leur statut de séjour. Dans notre pays, à l'instar de nombreux pays européens, leur droit de séjour est en effet conditionné au maintien de la cohabitation avec le conjoint durant 5 ans. En cas de séparation endéans ce délai, leur titre de séjour peut en principe être retiré. La loi crée donc une situation de dépendance administrative entre partenaires qui peut se transformer dans certains cas en véritable instrument de domination. Les victimes, désemparées à l'idée de perdre leur statut en cas de séparation, étant parfois amenées à endurer des situations intolérables.

Pour éviter que des femmes soient contraintes de subir des situations d'abus et de violences durant plusieurs années, les auteurs de la Convention d'Istanbul ont voulu garantir que le risque de perdre le droit de séjour ne soit pas un obstacle pour les victimes désireuses de mettre un terme à une relation marquée par la violence⁵.

L'article 59§1 de la Convention oblige dans ce cadre les États parties à prendre « *les mesures législatives ou autre nécessaires pour garantir que les victimes dont le statut de résident dépend de leur conjoint ou leur partenaire se voient accorder, sur demande, dans l'éventualité de la dissolution du mariage ou de la relation, en cas de situation particulièrement difficile, un permis de résidence autonome, indépendamment de la durée du mariage ou de la relation* » .

Depuis que la Belgique a soumis l'obtention du séjour définitif lié au regroupement familial à un délai probatoire, des « clauses de protection » en cas de violences domestiques ont été prévues par la loi. Le contenu et les conditions d'application de celles-ci varient quelque peu selon que le regroupant est européen ou non⁶. Elles interdisent notamment le retrait du séjour dans les cas de violence les plus graves (viol, lésions corporelles,...). Par contre, dans les autres situations de violence, une marge d'appréciation assez large est laissée à l'Office des étrangers.

1 En raison de son caractère mixte, cet instrument nécessitait en effet l'assentiment des différentes assemblées législatives du pays avant d'être ratifié. Pour le texte de la Convention : <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084840>.

2 Voir l'article 75§4 de la Convention, sur les conditions d'entrée en vigueur.

3 Plan d'Action National de lutte contre toutes les formes de violence basée sur le genre 2015-2019, coordonné par l'Institut pour l'égalité des hommes et de femmes, accessible ici http://igvm-iefh.belgium.be/sites/default/files/dossier_de_presse_etendue.pdf

4 Voir les actes de la Conférence « Convention d'Istanbul : Un nouvel outil pour lutter contre les mutilations génitales féminines » organisée par Intact et le GAMS le 23/10/2015, pour une analyse des dispositions de la Convention sur la prise en compte des violences basées sur le genre dans la procédure d'asile (article 60 de la Convention) voir <http://www.intact-association.org/images/stories/documents/colloques/2015/BinderFR-avec-ppt.pdf>

5 Rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, p.57 : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800d38c9>

6 Les clauses sont prévues aux articles 11§2 et 42quater§4,4° de la Loi du 15/12/1980 sur les étrangers, issues elles-mêmes des directives européennes 2004/38/CE et 2003/86/CE.

Dans les travaux préparatoires de la loi portant assentiment à la Convention, le gouvernement semble poser pour principe que les clauses existantes en droit belge sont conformes au prescrit de celle-ci⁷.

Human rights Watch signalait pourtant dès 2012 que les dispositions prévues par la loi belge ne lui semblaient pas véritablement en accord avec la Convention. Cette organisation soulevait en effet que *«plutôt que de permettre aux victimes de violence conjugale de faire une demande indépendante de permis de résidence, elle leur permet simplement de conserver les droits de résidence qui ont été accordés sur base de la relation avec le partenaire, même après que la relation a cessé d'exister. Cette approche comporte cependant certaines limites. Elle ne protège pas les migrantes qui fuient des violences lorsque leur demande de regroupement familial est encore en cours de traitement ni les femmes dont le conjoint violent a quitté le pays après qu'elles aient demandé de l'aide... »*⁸.

Une intervention législative semble donc bel et bien nécessaire, notamment pour apporter une solution aux victimes qui ont été contraintes de quitter leur partenaire violent avant que le titre de séjour leur ait été délivré, situation qui se produit malheureusement fréquemment. Ceci n'est en effet pas possible dans l'état de la législation et de la pratique et semble peu conforme avec l'article 59§1^{er} de la convention qui prévoit qu'un permis de résidence autonome puisse être délivré **« indépendamment de la durée du mariage ou de la relation »**.

A défaut d'intervention législative en ce sens, il ne semble pas que les plaideurs auront la possibilité d'invoquer cette disposition de la convention directement devant les juridictions belges, malgré ses termes clairs et précis. Les conditions liées à l'effet direct des dispositions conventionnelles internationales n'apparaissant pas être entièrement réunies⁹.

Le constat, après des années d'application des clauses de protection belges, est que les conditions de mise en œuvre tant juridique que pratique de celles-ci rendent le plus souvent la protection ineffective. Plusieurs obstacles à cette effectivité avaient déjà été mis en exergue par l'ADDE asbl fin 2012¹⁰. Ceux-ci tenaient notamment au manque d'information sur le mécanisme de protection dans le chef des migrantes, à la difficulté de réunir des éléments de preuve des violences subies, au pouvoir d'appréciation très large de l'Office des étrangers quant à l'évaluation de celles-ci, au manque de places de refuges, mais également à l'exigence de la preuve de moyens de subsistance dans le chef de la victime pour pouvoir maintenir son séjour.

Par ailleurs, nous relevons aussi que ces clauses n'étaient appliquées que si la situation de violence à l'origine de la séparation avait été portée à la connaissance de l'administration avant la décision mettant fin au séjour sur base du défaut de cohabitation. Les éléments transmis postérieurement n'étant pas pris en considération.

Force est de constater que la plupart de ces obstacles sont toujours d'actualité aujourd'hui. Cependant, des perspectives positives semblent néanmoins s'ouvrir sur certains aspects avec la consécration du droit d'être entendu par les juridictions belges et l'adoption d'un ambitieux Plan d'Action National contre les violences liées au genre.

Au niveau procédural, la nouvelle jurisprudence sur le droit d'être entendu qui consacre l'obligation de l'administration de donner la possibilité à l'intéressé de faire valoir ses arguments avant de prendre une mesure susceptible de porter grief à ses droits, semble en effet contraindre l'Office des étrangers à changer petit à petit sa pratique en la matière¹¹.

7 Projet de loi portant assentiment à la Convention, p.43, accessible ici <http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/54/1436/54K1436001.pdf>. Le gouvernement renvoie en effet à l'article 11§2, alinéa 4 de la loi du 15/12/1980 sur les étrangers et semble conclure que celui-ci répond à suffisance à l'exigence de la convention.

8 Human Rights Watch, « La loi était contre moi » : accès des femmes migrantes à la protection contre la violence intrafamiliale en Belgique, 2012, p.3.

9 Pour qu'une disposition conventionnelle issue d'un traité ait un effet direct en droit interne, il faut qu'elle ne soit subordonnée à aucune mesure interne d'exécution et puisse être appliquée comme telle, vu sa clarté, sa précision et son caractère inconditionnel. Ce qui ne semble pas être le cas de l'article 59§1 de la Convention d'Istanbul qui prévoit que les Etats doivent prendre « les mesures législatives nécessaires ». Sur l'effet direct des dispositions des traités voir : « Remarques sur le conflit entre les normes de droit interne et de droit international », Pierre d'Argent, CeDIE, n°2013/01, p.10, <https://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/ssh-cdie/documents/2013-01PdArgent.pdf>.

10 « Pour une protection effective des femmes victimes de violence, quel que soit leur statut de séjour », Hélène Deroubaix, stagiaire ADDE, étudiante FUSL, et Isabelle Doyen, directrice ADDE asbl., Newsletter ADDE, décembre 2012.

11 Pour une application du droit d'être entendu dans le cadre du regroupement familial voir : CE, n°230.256 du 19 février 2015, Rev.Dr.Etr., n°182, p.27 ; CE, n°230.293 du 24.02.2015, Newsletter EDEM, avril 2015 et CE, n°233.512 du 19.01.2016, Rev.Dr.Etr 185, p. 553.

En effet, bien que la pratique de l'Office des étrangers ne semble pas encore définitivement établie, il apparaît qu'elle se dirige néanmoins vers la faculté donnée aux administrés de s'expliquer avant de procéder au retrait du séjour¹². Une systématisation de cette pratique constituerait une avancée certaine pour les femmes migrantes victimes de violences domestiques. Au moment où elles prennent la décision difficile de quitter le domicile familial, celles-ci ont en effet pour priorité principale de trouver une solution à la situation de précarité (recherche de protection, de logement, d'assistance médicale physique ou psychologique,..) dans laquelle elles se trouvent soudainement plongées et font rarement jouer les clauses de protection au niveau de leur séjour, dont elles n'ont souvent même pas connaissance. Un rappel de leur droit par l'administration est donc une avancée décisive.

Par ailleurs, le Plan d'Action National de lutte contre toutes les formes de violences basées sur le genre (PAN) élaboré en vue d'une mise en œuvre adéquate de la Convention recommande toute une série de mesures visant à renforcer l'effectivité des droits des femmes victimes de violences, notamment des femmes migrantes¹³. Ainsi, l'accent est mis sur le développement de la concertation intersectorielle entre les différents acteurs concernés par l'encadrement des victimes (justice, police, CPAS et service d'assistance) (PAN, p.18). Si l'Office des étrangers (OE) ne semble pas être directement visé par le PAN à ce niveau, rien ne semble s'opposer à ce qu'il soit associé à ce processus. Cela correspondrait à la volonté affirmée du PAN de « pouvoir mener une intervention à la mesure de la victime en tenant compte des aspects individuels, sociaux, culturels et économique mais également du contexte global au sens large ». Or le droit de séjour fait incontestablement partie de ce contexte global. Une meilleure circulation de l'information entre les services, impliquant également l'OE, renforcerait certainement l'effectivité des clauses de protection existantes.

Le PAN prévoit également l'organisation de campagnes visant à sensibiliser de manière spécifique les minorités ethnoculturelles et les primo-arrivants sur la violence liée au genre (mariage forcé, violence entre partenaires,...) ainsi que sur l'offre disponible en matière d'aide¹⁴. Il recommande d'introduire dans les parcours d'accueil pour primo-arrivant une formation sur la violence liée au genre et les services d'aide disponibles en la matière dans le but mieux outiller les femmes migrantes (p.57 et 58). Enfin, il encourage une information claire aux victimes par les services de police sur l'existence des clauses de de protection (p.90). Ces mesures d'informations, si elles sont pleinement mises en œuvre, auront un impact certain sur l'exercice de leurs droits par les victimes qui, connaissant le cadre légal et les services de soutien mis en place, pourront les faire valoir de manière plus effective.

Le PAN insiste en outre pour qu'une offre d'aide globale, soit proposée comprenant notamment une assistance juridique et la mise à disposition de places d'accueil accessibles et suffisantes en centre d'hébergement spécialisé pour les femmes migrantes victimes de violences (p. 65).

Le gouvernement se doit donc maintenant de mettre en œuvre ces recommandations pertinentes afin d'assurer un respect plein et entier des obligations découlant de la Convention d'Istanbul. Le climat d'austérité budgétaire actuel constitue cependant un frein certain à la réalisation des objectifs de protection fixés. Les coupures dans les budgets de la police, de la justice, de l'aide juridique et des services sociaux ne sont en effet pas des signaux positifs. Pourtant, si le gouvernement désire continuer à « *agir en faveur des droits humains, et de l'égalité entre les femmes et les hommes en particulier* »¹⁵, comme il l'a déclaré à l'occasion de la ratification de la Convention, il faudra qu'il se décide à y mettre les moyens nécessaires.

Valentin Henkinbrant, juriste ADDE asbl, valentin.henkinbrant@adde.be

¹² Voir notamment arrêt CCE, 164.419 du 18.03.2016 où l'on constate, dans une affaire où une séparation était intervenue suite à des violences, que l'Office des étrangers à donner à l'étranger la possibilité de fournir les éléments susceptibles de maintenir son droit de séjour avant de procéder au retrait.

¹³ *Op.cit.*

¹⁴ PAN, p.33. La diffusion de la brochure du Ciré : « Migrant(e) et victime de violences conjugales : quels sont mes droits » à laquelle l'ADDE asbl a collaboré, est notamment encouragée.

¹⁵ Voir les déclarations de Didier Reynders dans « La Belgique ratifie une convention contre la violence basée sur le genre », 14 mars 2016 : http://diplomatie.belgium.be/fr/Newsroom/actualites/communiqués_de_presse/affaires_etrangeres/2016/03/ni_140316_gender_based_violence.