Avis de Myria à la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales
et de la Fonction publique

Proposition de loi n° 654/1

modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire,
le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, en ce qui concerne
la protection des victimes de violence intrafamiliale dans le cadre
du regroupement familial (22 octobre 2019)

20 janvier 2020

1. Myria, le Centre fédéral migration, remercie la Commission pour l'avis sollicité et se réjouit qu'une proposition de loi en vue de renforcer la protection des victimes de violence intrafamiliale soit mise à l'agenda. En tant qu'institution fédérale indépendante ayant notamment pour mandat de veiller aux droits fondamentaux des étrangers, Myria plaide pour que la protection des victimes de violence intrafamiliale soit renforcée dans le cadre du regroupement familial.

2. Des manquements dans la législation ont été identifié par différents acteurs. En 2012, l'ONG Human Rights Watch a recommandé des modifications législatives suite à son enquête sur la base d'interviews de victimes[1]. Une analyse juridique fouillée, publiée sur ce thème en 2017 a également identifié certaines lacunes dans la loi sur les étrangers[2]. Dans cet article, Sabrine Dawoud constate qu'aucune protection n'est prévue par la loi pour les catégories suivantes de victimes :
   - les membres de la famille d'un regroupant ressortissant de pays tiers disposant d'un séjour limité et qui n'est pas bénéficiaire de protection internationale ;
   - les membres de la famille d'un citoyen de l'Union européenne ou d'un Belge qui ont eux-mêmes la nationalité d'un Etat de l'Union européenne ;
   - les victimes dont la demande de regroupement familial est encore pendante ;

[1] HRW, "La loi était contre moi": L'accès des femmes migrantes à la protection contre la violence intrafamiliale en Belgique, novembre 2012, 63 p. Cette ONG a notamment fait la recommandation suivante au parlement fédéral : « Modifier les clauses de protection dans les articles 11 et 42 quater de la Loi sur les étrangers afin de permettre à toutes les migrantes en regroupement familial dont les droits de résidence dépendent de leur relation avec un partenaire auteur de violences de faire une demande indépendante pour un permis de séjour, notamment:

- Les candidates au regroupement familial qui quittent un conjoint ou un époux violent dans l'attente de leur permis;
- Les migrantes dont le permis de séjour dépend d'une relation avec le titulaire d'un permis de séjour de courte durée;
- Les migrantes dont le partenaire violent a quitté le territoire ou a été expulsé pendant la période probatoire. »

[2] S. DAWOUD, "Gezinshereniging en geweld: worden slachtoffers in België afdoende beschermd?", *Tijdschrift voor vreemdelingenrecht*, 1/2017, pp. 6-24, https://www.agii.be/sites/default/files/bestanden/documenten/analyse_intrafamiliaalgeweld_tvr_2017_0.pdf .

- les victimes sans titre de séjour ;
- les victimes dans un contexte de fraude (droit de séjour obtenu sur base de fausses informations ou d'une relation de complaisance[3]).
- les victimes dont la personne de référence est en fin de séjour (départ volontaire ou décès).

3. Ces lacunes dans la loi et la pratique de l'Office des étrangers pourraient constituer une violation de l'art. 59 de la Convention d'Istanbul[4]. Depuis le 1er juillet 2016, cette convention est entrée en vigueur en Belgique[5]. Cette convention a notamment pour but de « de protéger les femmes contre toutes les formes de violence, et de prévenir, poursuivre et éliminer la violence à l'égard des femmes et la violence domestique et (…) c) de concevoir un cadre global, des politiques et des mesures de protection et d'assistance pour toutes les victimes de violence à l'égard des femmes et de violence domestique » (art. 1er).

4. Une modification législative parait donc nécessaire pour combler ces lacunes et pour mieux respecter la Convention d'Istanbul. Par ailleurs, l'abrogation de la conditions de revenus pour les victimes partenaires d'un citoyen de l'UE ou d'un Belge s'impose suite à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 7 février 2019[6].

5. Myria se réjouit qu'une initiative législative soit prise pour résoudre ces sérieux problèmes. Toutefois, Myria constate que la proposition de loi ne comble pas toutes les lacunes constatées. Myria recommande donc que le texte soit adapté et complété pour qu'une protection effective soit prévue pour toutes les victimes de violence intrafamiliale. Le législateur devrait prévoir une protection également pour les victimes :
   - membres de la famille d'un regroupant ressortissant de pays tiers disposant d'un séjour limité et qui n'est pas bénéficiaire de protection internationale (art. 10bis, 10ter en 13 §4 de la loi sur les étrangers) ;
   - membres de la famille d'un citoyen de l'Union européenne ou d'un Belge qui ont eux-mêmes la nationalité d'un Etat de l'Union européenne (art. 42ter).

   Le texte devrait aussi être adapté notamment pour :
   - qu'aucune victime ne soit exclue de la protection par des fausses plaintes pour fraude, pour relations de complaisance ou pour reconnaissance frauduleuse ;
   - que toutes les victimes puissent bénéficier d'une procédure transparente : possibilité de communiquer toutes preuves des faits commis à leur encontre avant une décision, traitement rapide et notification rapide de la décision motivée à la personne concernée.

---

[3] Selon l'auteur, "ceci est très discutable, certainement lorsqu'on sait que les auteurs de violence intrafamiliale déposent souvent de fausses plaintes pour mariage de complaisance par rancune, dans le but de punir la victime qui s'est enfuie et de saboter la plainte de celle-ci. De ce fait, la victime se voit alors souvent traitée par la police et l'OE comme l'auteur d'une fraude et non pas comme une victime" (Ibid., p. 22, traduction libre, se référant aux avis de Myria et de l'Agentschap Integratie en Inburgering à la Chambre, Auditions concernant les dispositions légales sur le regroupement familial ainsi que les abus auxquels elles donnent lieu, (Doc. Parl. Chambre, 2015-16, n° 2013/001).

[4] Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, signée à Istanbul, 11 mai 2011.

[5] Loi du 1er mars 2016 portant assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, faite à Istanbul le 11 mai 2011 (MB, 9 juin 2016).

[6] Cour constitutionnelle, 7 février 2019, arrêt n° 17/2019. Extraits : « B.11.4. L'article 40*ter* de la loi du 15 décembre 1980, lu en combinaison avec l'article 42*quater*, § 4, 4°, d'une part, et l'article 11, § 2, de cette loi, d'autre part, concernent tous deux des étrangers qui ont obtenu une autorisation de séjour sur le territoire en raison d'un regroupement familial et qui ont apporté la preuve de l'existence de violences domestiques durant leur mariage, lequel a été dissous dans l'intervalle.
B.11.5. Ni les objectifs poursuivis par le législateur à travers la loi du 8 juillet 2011, ni les motifs invoqués par le Conseil des ministres ne peuvent justifier que les deux catégories d'étrangers comparées, qui se trouvent dans les mêmes situations particulièrement difficiles et nécessitent pour cette raison une protection particulière, soient traitées différemment. »

6. Myria se tient à la disposition de la Commission et de tous les acteurs concernés pour la poursuite du dialogue en vue d'une meilleure protection des victimes de violence intrafamiliale.