



SUIVI DE LA CONVENTION D'ISTANBUL SUR LES VIOLENCES ENVERS LES FEMMES : LA BELGIQUE POURRAIT MIEUX FAIRE

Par René Begon

Dans le cadre du suivi de la Convention du Conseil de l'Europe concernant la violence envers les femmes (dite Convention d'Istanbul), une cinquantaine d'associations d'aide aux victimes de violence conjugale se sont regroupées pour produire un Rapport alternatif évaluant la manière dont la Convention est appliquée en Belgique. Leur constat est critique : l'analyse féministe des violences envers les femmes est en recul, les pouvoirs publics ne consultent pas les associations lors de l'élaboration des Plans nationaux d'action (PAN), le financement du secteur associatif reste insuffisant et aléatoire et on constate toujours un manque criant de structures d'accueil pour les victimes.

Même si de nombreuses femmes ont récemment pris la parole pour les dénoncer, les violences et les discriminations dont les femmes sont victimes ne diminuent pas. Depuis 2017 en particulier, à partir des campagnes #metoo et #balancetonporc, des femmes du monde entier ont pris la parole pour dénoncer les agressions sexuelles, le harcèlement et les inégalités dont elles sont victimes.

Signe de cette libération : en France, en 2017, le nombre de plaintes pour violences sexuelles a fait un bond de 53%. L'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) indique que le nombre de personnes déclarant avoir subi des violences sexuelles est passé de 173.000 à 265.000 entre 2016 et 2017, alors que généralement le pourcentage de dénonciation des violences sexuelles ou intrafamiliales est beaucoup plus faible que celui des cambriolages, par exemple¹.

Par ailleurs, en Belgique, selon des chiffres publiés par le Ministère de la Justice, la police a enregistré 20581 plaintes pour « violence physique dans le couple » pour l'année 2017, c'est-à-dire 56 plaintes par jour dans l'ensemble du pays². Les choses ne s'améliorent pas non plus en matière de niveau de vie : « *En Wallonie, 23,1% de la population vivant dans un ménage monoparental est en situation de 'déprivation matérielle sévère', indique l'Institut wallon de la statistique (IWEPS, 1er septembre 2018)* »³, alors qu'on sait que les femmes constituent 84% des chefs de famille monoparentale.

La Convention d'Istanbul : un instrument juridique contraignant

Violences intrafamiliales et sexuelles, détresse financière, maltraitance envers les migrantes : autant de manifestations de violence envers les femmes qui font l'objet de la «Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique», en abrégé [«Convention d'Istanbul»](#), qui date de 2014.

Cette Convention est un texte ouvertement progressiste, d'inspiration féministe. Elle met en évidence l'idée que la violence qui s'exerce envers les femmes est un phénomène qui relève du *genre*, c'est-à-dire d'une construction sociale des rôles masculins et féminins fondée sur une inégalité fondamentale entre les femmes et les hommes, les femmes subissant depuis toujours la domination masculine au sein de la société patriarcale. En d'autres termes, les femmes sont victimes de violence pour la seule raison qu'elles sont des femmes et qu'à différents degrés et de diverses manières elles sont dominées. La convention stipule que seule une véritable égalité entre les femmes et les hommes est de nature à mettre fin aux violences subies par les femmes.

¹ « Le nombre de victimes de violences sexuelles a bondi de 53% en 2017 », in *Huffington Post*, 6/12/2018 (https://www.huffingtonpost.fr/2018/12/06/le-nombre-de-victimes-de-violences-sexuelles-a-bondi-de-53-en-2017_a_23610216/?ncid=other_moreonthis_csjr2owby6g&utm_campaign=more_on_this)

² « Violence conjugale : seulement 159 interdictions de résidence », in *La Meuse*, 11 décembre 2018, page 17.

³ *Axelle*, Décembre 2018, n° 2014, page 8.

Signée par la Belgique le 11/09/2012, ratifiée le 14/03/2016 et entrée en vigueur dans notre pays le 1/07/2016⁴, cette convention a la valeur d'un traité, c'est-à-dire que c'est un texte *contraignant*, émanant donc du [Conseil de l'Europe](#), institution créée en 1949 pour défendre et faire respecter les Droits de l'homme dans l'espace européen (soit 47 pays, c'est-à-dire un territoire plus large que l'UE des 28)⁵.

Quand on dit que la Convention d'Istanbul est un texte contraignant, cela veut dire que les états signataires et les différentes assemblées élues qui dépendent d'eux sont tenus de l'appliquer et de la faire respecter sous peine d'être considérés comme co-responsables des violences commises contre les femmes au même titre que les auteurs directs de violence, et ce à dater du 1/07/2016 en ce qui concerne la Belgique⁶.

En ce sens, l'association Vie Féminine vient d'interpeler dans une lettre ouverte les nouveaux/nouvelles élu-e-s communales/-aux pour leur rappeler leurs obligations en matière de lutte contre les violences faites aux femmes dans le cadre de la Convention d'Istanbul⁷.

Le suivi de la Convention

Aboutissement d'un long travail parlementaire au sein du Conseil de l'Europe⁸, la Convention a prévu une procédure de suivi, mise en place en 2016 et actuellement en cours (articles 66 à 68). Deux acteurs sont chargés d'évaluer la mise en œuvre de la Convention par les pays signataires : le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) et le Comité des Parties, organe politique composé de représentants officiels des Etats parties à la Convention⁹.

En Belgique, comme dans les autres pays « parties », la procédure de suivi doit donner lieu à l'établissement d'un rapport officiel sur les modalités d'application de la Convention « *afin de permettre au Conseil de l'Europe d'apprécier les mesures adoptées pour appliquer ladite Convention* »¹⁰. Ce rapport sera présenté en février 2019 et sa version définitive devrait être prête en 2020. Par ailleurs, « *Ce mécanisme d'évaluation est ouvert à la société civile, laquelle a*

⁴ <https://www.coe.int/fr/web/istanbul-convention/the-convention-in-brief>

⁵ Ses deux outils principaux sont la « Convention européenne des Droits de l'homme » et la Cour européenne des Droits de l'homme qui siège à Strasbourg (cf. <https://www.coe.int/fr/web/about-us/who-we-are>).

⁶ Voir notre analyse : Begon (René), « La convention d'Istanbul : une volonté européenne de protéger les femmes, les enfants et les femmes migrantes des violences intrafamiliales », CVFE, 2015, 22 pages (http://www.cvfe.be/sites/default/files/doc/ep2015-10-rbegon-vc-conventionistanbul-synthese-verdana_o.pdf).

⁷ « Lettre ouverte de Vie Féminine aux élu-e-s des 589 conseils communaux belges : la Convention d'Istanbul, ça se joue aussi dans votre commune », in *Axelle*, décembre 2018, n° 2014, page 10.

⁸ Begon (René), *loc. cit.*, page 2.

⁹ Miguel Sierra (Maria), « La Convention d'Istanbul : un nouvel outil contre la violence envers les femmes et la violence domestique », Bruxelles, La Voix des Femmes, Powerpoint.

¹⁰ La Voix des Femmes, « Résumé du rapport alternatif de la Belgique », page 1.

la possibilité de présenter un rapport alternatif afin de faire entendre sa voix. Dans ce cadre, des associations et services de terrain belges féministes et/ou spécialisés dans la lutte contre les violences de genre ont décidé de mettre sur pied une large coalition visant à faire entendre les réalités de terrain, à contribuer à la rédaction d'un rapport alternatif et à en dégager des recommandations »¹¹.

Pour organiser la collecte des informations nécessaires auprès des associations, La Voix des Femmes a sollicité un soutien financier dans le cadre de l'appel à projets 2017 d'Alter Egales, « Droit des femmes à l'intégrité physique et psychique ». Un comité de pilotage composé de plusieurs associations (Synergie Wallonie¹², le GAMS Belgique¹³, le Conseil des Femmes francophones de Belgique et La Voix des femmes) a été mis en place pour coordonner le travail de collecte.

L'objectif était de recueillir les témoignages des associations de terrain au cours de tables rondes décentralisées organisées par les Plateformes provinciales de lutte contre les violences. Ces tables rondes ont eu lieu entre décembre 2017 et février 2018. Une autre série de réunions a eu lieu en juin 2018 pour présenter le rapport alternatif. En tout, une soixantaine d'associations ont participé à l'enquête de suivi des deux côtés de la frontière linguistique¹⁴.

Les axes du rapport alternatif

Le rapport alternatif concernant le suivi de la Convention d'Istanbul a fait l'objet d'une présentation publique par Maria Miguel Sierra (de La Voix des Femmes), lors d'un récent colloque organisé à Huy par la Fondation Anne-Marie Lizin¹⁵. Globalement, les associations de terrain observent que « *malgré la ratification de ce texte contraignant, la Belgique ne respecte pas de manière optimale ses obligations en matière de lutte contre les violences et ne semble pas dégager l'ensemble des mesures nécessaires pour y parvenir* »¹⁶.

1. Co-responsabilité ou rapports sociaux de sexe ?

On observe notamment une dérive dommageable dans la manière d'appréhender les violences conjugales : la lecture « *sous l'angle des rapports sociaux de sexe* », c'est-à-dire fondée sur l'analyse féministe des rapports de domination des hommes sur les femmes dans un univers patriarcal, se voit souvent remplacée par un « *discours tendant à co-responsabiliser les protagonistes dans la survenance des violences* »¹⁷.

¹¹ *Ibidem.*

¹² Synergie Wallonie pour l'égalité entre les femmes et les hommes (asbl) (<http://synergie-wallonie.org/>).

¹³ Groupe pour l'abolition des mutilations sexuelles (fondé en 1996) (<https://gams.be/>).

¹⁴ La Voix des Femmes, *Evaluation de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul. Rapport alternatif de la Belgique*, octobre 2018, pages 5-7.

¹⁵ « De la loi Lizin à la Convention d'Istanbul : 20 années de combat contre les violences conjugales », Huy, 24 novembre 2018.

¹⁶ La Voix des Femmes, « Résumé du rapport alternatif de la Belgique », page 1.

¹⁷ *Ibidem.*

Cette vision est en contradiction totale avec les chiffres les plus courants qui indiquent que 98% des victimes de violence conjugale sont des femmes. En plus, elle fait le jeu des masculinistes en mettant sur le même pied la victime et le bourreau, en rabattant la violence domestique en un conflit au sein du couple. C'est le même phénomène de banalisation de la violence conjugale qui amène certains secteurs de la justice à proposer de régler les problèmes de violence conjugale en recourant à la médiation judiciaire (cf. *infra*).

2. Les associations d'aide aux victimes ne sont pas associées à la mise en œuvre du Plan national d'action

Depuis 2001, la politique publique de la Belgique en matière de lutte contre la violence conjugale se traduit par l'adoption d'un Plan d'Action National (PAN), tous les cinq ans. L'Institut pour l'Égalité entre les femmes et les hommes (IEFH), qui est une institution fédérale, est chargé de la coordination et de l'évaluation du PAN, en accord avec les entités fédérées¹⁸.

Tout en saluant le fait que le PAN 2015-2019 s'inscrive dans le cadre défini par la Convention d'Istanbul, le Rapport alternatif constate que « *Les associations et services spécialisés sont très peu consultés tant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre et l'évaluation des Plans d'Action Nationaux (PAN)* ».

Ainsi, le PAN 2015-2019 s'inspire davantage d'études universitaires et de directives politiques que des recommandations formulées par les associations de terrain sur la base de leur indéniable expérience. Par exemple, le PAN 2015-2019 ne prend pas en considération l'approche reposant sur le Processus de domination conjugale, un schéma développé à l'origine par deux associations québécoises¹⁹ qui est défendue depuis 10 ans en Région wallonne par les « Pôles de ressources spécialisées en Violences conjugales et intrafamiliales ». Il lui préfère un « outil d'évaluation des risques élaboré sans tenir compte des rapports de pouvoir et du processus de Domination conjugale »²⁰.

Dans le même ordre d'idées, les associations ont constaté une orientation moins féministe dans la politique de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (IEFH) : « *Ces derniers temps, il est observé un recul de l'IEFH dans la défense des droits des femmes qui se manifeste de différentes manières : arrêt des subventions facultatives disponibles pour les associations, promotion de guichets uniques pour victimes de violences sexuelles sans lecture de genre, etc* »²¹.

¹⁸ <https://igym-iefh.belgium.be/fr/activites/violence/pan>

¹⁹ En parlant de domination conjugale, ce processus met en évidence l'existence d'une relation inégalitaire fondée sur la violence physique et psychologique entre le conjoint masculin et sa conjointe (cf. <https://www.ecouteviolencesconjugales.be/qui-sommes-nous/les-poles-de-ressources/accueil/>).

²⁰ La Voix des Femmes, *Évaluation de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul. Rapport alternatif de la Belgique*, op cit., pages 10.

²¹ La Voix des Femmes, *Évaluation de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul. Rapport alternatif de la Belgique*, op cit., pages 10-11.

Autres critiques formulées par les associations :

- L'impossibilité de connaître avec précision « le budget que la Belgique consacre à la lutte contre les violences faites aux femmes » ;
- La volonté du PAN de généraliser à tout le pays l'implantation de « Family Justices Centers » qui ne correspondent pas à l'approche pratiquée par les services francophones de soutien aux victimes ;
- Le fait que le PAN se préoccupe essentiellement de la violence domestique au sein des couples jeunes au détriment de la situation existant chez les seniors²².

3. Financement trop aléatoire

Le financement public des actions de lutte contre la violence conjugale n'est pas suffisamment transparent. Le milieu associatif, qui a la charge d'assurer la prévention, la formation des professionnels et l'accompagnement des victimes, c'est-à-dire l'essentiel de la politique publique en matière de lutte contre la violence, déplore à la fois l'insuffisance des moyens financiers qui lui sont accordés et le fait qu'une grande partie de ce financement ne soit pas structurel, mais aléatoire et toujours susceptible d'être réduit ou supprimé.

4. Manque criant de structures d'accueil pour les victimes

Contrairement aux directives de la Convention d'Istanbul, il manque cruellement de structures d'accueil pour les victimes et celles qui existent disposent de trop peu de moyens. Rappelons qu'il existe deux refuges historiques pour les victimes de violence conjugale en Wallonie (Liège et La Louvière) et un à Bruxelles, plus quelques structures plus modestes. Dès lors, les victimes qui veulent trouver un refuge pour elles et leurs enfants sont trop souvent confrontées à l'absence de places d'accueil.

5. Accompagnement des victimes et des enfants exposés

Les intervenant-e-s psychosociales/-aux des associations d'aide aux victimes remarquent que le travail « ambulatoire » d'accompagnement post-hébergement destiné à soutenir les femmes victimes dans la reconstruction de leur vie personnelle et sociale est trop peu pris en considération par les instances de financement.

Les associations de terrain manquent également de moyens pour prendre en charge de manière pertinente les enfants exposés à la violence conjugale.

6. Accueil policier et orientation des victimes

La prise en charge des victimes de violence conjugale par les forces de police laisse grandement à désirer : les plaintes ne sont pas toujours actées (malgré l'existence de la COL/2006 qui en fait une obligation), les procédures ne sont pas uniformisées, le personnel manque d'information spécifique et il n'y a presque pas d'agents de référence en violence conjugale.

²² *Ibidem.*

D'autre part, les différents services généralistes (sociaux ou médicaux) ne se donnent pas les moyens d'orienter correctement les victimes vers les services spécialisés.

7. Déficiences dans la collecte de statistiques genrées

Les données chiffrées concernant les faits de violence conjugale sont beaucoup trop disparates : entre les services, les chiffres ne sont pas comparables étant donné l'absence d'un système commun d'encodage ; la plupart du temps les statistiques ne sont pas genrées, ce qui rend impossible, par exemple, l'évaluation du nombre de féminicides²³ ; enfin, il n'est pas tenu compte des données rassemblées par les associations.

8. Usage inapproprié de la médiation judiciaire

Enfin, le pouvoir judiciaire commet un contresens total en envisageant d'appliquer la procédure de médiation judiciaire aux cas de violence conjugale, car une situation de domination conjugale ne peut pas se résoudre par un compromis qui partagerait les torts entre les conjoints.

9. Double peine pour les femmes migrantes

Les femmes migrantes victimes de violence conjugale risquent toujours de perdre leur titre de séjour si elles se séparent d'un conjoint violent. Malgré quelques timides avancées en cette matière, la loi belge devrait mieux garantir leur protection et leur séjour spécifiques quand elles subissent la violence conjugale²⁴.

10. Permanences téléphoniques

Le Rapport alternatif recommande un refinancement des différentes lignes d'écoute qui permettra : leur pérennisation (en particulier celle des lignes Violences Conjugales et Mariage et Migration), le passage en 24/7 de SOS Viol et une formation de tou.te.s les intervenant.e.s concerné.e.s par la ligne Violences Conjugales.

Pour compléter cette liste non-exhaustive, signalons encore que le rapport alternatif a également mis en lumière des lacunes en matière de formation des professionnels (**11**), de prévention -notamment dans le contexte scolaire (**12**), et, plus globalement, de lisibilité et d'application de la loi -notamment par manque de moyens investis dans l'institution judiciaire (**13**).

²³ C'est le milieu associatif qui prend en charge ce comptage, pourtant essentiel (<http://stopfemicide.blogspot.com/>). En 2018, 33 femmes sont décédées sous les coups de leur conjoint en Belgique.

²⁴ René Begon (avec Bijou Banza et Sandrine Bodson), « Regroupement familial et violence conjugale : éviter la double victimisation des femmes migrantes », Liège, CVFE, 2013, 7 pages (<http://www.cvfe.be/sites/default/files/doc/ep2013-6-rbegon-regroupementfamilialetvc-synth-verdana.pdf>).

Conclusion

Les associations féministes qui travaillent avec les victimes de violence conjugale ont réagi de manière constructive à la possibilité qui leur était offerte d'assortir le rapport officiel d'évaluation de la Convention d'Istanbul d'un rapport alternatif apportant le point de vue de la société civile.

Il faut saluer cette initiative prise par quelques associations féministes de Wallonie et de Bruxelles pour faire remonter du terrain vers le Conseil de l'Europe un point de vue critique argumenté. Cet effort de concertation étendu à tout un secteur de l'action sociale apparaît comme une démarche d'éducation permanente appliquée au monde associatif.

Le milieu associatif reconnaît que le PAN 2015-2019 s'inspire des prescriptions de la Convention d'Istanbul. Cependant, en nous en tenant à l'essentiel, nous avons relevé, à partir du Rapport alternatif, treize questions qui posent problème quant à l'application par la Belgique de ce texte. Les principaux points d'achoppements sont de nature idéologique et financière.

D'une part, il existe un recul significatif dans la manière d'appréhender politiquement les violences envers les femmes : une certaine banalisation du phénomène se traduit par un recul de l'approche féministe qui rattache les violences envers les femmes aux rapports sociaux de sexe au sein de la société patriarcale. Doit-on y déceler l'influence d'une vision masculiniste visant à partager entre les conjoints la responsabilité de la violence domestique ?

D'autre part, nous avons relayé le constat récurrent et toujours pertinent d'un financement trop aléatoire du secteur : l'optique de la Convention d'Istanbul exigerait que les associations d'aide aux victimes bénéficient d'une stabilité financière à long terme reposant sur un financement structurel pérenne.

Tout se passe comme si l'Europe, telle Janus, avait deux visages opposés : d'un côté, l'Europe humaniste qui entend lutter contre la violence sexiste à travers le Conseil de l'Europe et de l'autre l'Europe ultra-libérale qui promeut des politiques d'austérité tous azimuts à travers l'Union européenne et contrarie *de facto* la concrétisation des ambitions humanitaires de la première.

Tant qu'il n'existera pas d'alternative politique progressiste à ces orientations, on peut craindre que l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul et d'autres textes constructifs européens continuera à être un sujet de déception.

Suivi de la Convention d’Istanbul sur les violences envers les femmes : la Belgique pourrait mieux faire

Collectif contre les violences conjugales et l’exclusion (CVFE asbl) : rue Maghin, 11- 4000 Liège.

Publications (analyses et études) : www.cvfe.be

Contact : Roger Herla - rogerherla@cvfe.be – 0471 60 29 70

Avec le soutien du Service de l’Education permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de la Wallonie.