

I. Édito

Femmes et migration, repensons leur protection

Ce n'est que très récemment que les phénomènes migratoires ont commencé à être étudiés par le biais d'une perspective de genre. Ces travaux ont permis de mettre en lumière la différence d'expériences vécues par les femmes migrantes ainsi que les discriminations et abus, longtemps invisibilisés, dont elles sont victimes. Ces femmes constituent un public particulièrement vulnérable et la spécificité de leur situation nécessite une protection accrue de la part des politiques et des législations migratoires actuelles. Alors que le Code belge des migrations est en cours de rédaction, il nous paraît aujourd'hui essentiel de faire le point sur la situation et de promouvoir une meilleure protection des femmes migrantes.

La prise du pouvoir des Talibans en Afghanistan, la guerre en Ukraine, le conflit en Éthiopie, les conséquences de la crise sanitaire ou encore les vagues d'adoption de lois anti-avortement témoignent d'un climat général délétère pour les droits fondamentaux des femmes et annoncent une amplification de la migration mondiale féminine.

Les femmes représentent aujourd'hui près de la moitié des migrants dans le monde et en Belgique¹. L'étude des phénomènes migratoires dans une perspective genrée a permis de mettre en lumière la vulnérabilité particulière des femmes migrantes ainsi que les discriminations et violences dont elles sont victimes. Il est par conséquent urgent de ne pas négliger les impacts disproportionnés qu'elles peuvent subir et de leur offrir une protection effective, requise par le droit international.

Dans le cadre de cet édito, nous aborderons en particulier la situation de trois groupes de femmes migrantes en Belgique² : les femmes arrivées dans le cadre d'un regroupement familial et victimes de violences intrafamiliales ; les femmes demandeuses de protection internationale et les femmes migrantes travailleuses domestiques.

1. La situation des femmes victimes de violences intrafamiliales³ dans le cadre d'un regroupement familial

Les femmes arrivées en Belgique par regroupement familial dans le but de rejoindre leur conjoint/partenaire se retrouvent dans une situation de dépendance administrative à leur rencontre. En effet, elles ne bénéficient pas d'un droit de séjour autonome et leur séjour est conditionné pendant cinq ans à une vie commune/affective avec la personne rejointe. Dès lors, si la relation prend fin ou que le couple se sépare, elles risquent de perdre leur droit au séjour en Belgique et de se retrouver dans une situation de précarité due à leur séjour illégal.

Il est vrai qu'il existe des exceptions au retrait de séjour en droit belge, et ce notamment en cas de violences intrafamiliales. Une personne ressortissante de pays tiers peut en effet demander le maintien de son séjour en tant que partenaire d'une personne européenne, belge ou ressortissante de pays tiers lorsqu'elle prouve être victime de violences intrafamiliales⁴. Toutefois, ces clauses de protection ont une efficacité discutable : les preuves de violences sont très compliquées à obtenir et dépendent largement de la pratique de l'Office des étrangers⁵. Pratique qui exige, pour qu'il en soit tenu compte, que les clauses soient invoquées avant qu'une décision de retrait de séjour n'ait été prise. Ces clauses ne s'appliquent par ailleurs pas dans tous les cas de regroupement familial, c'est le cas par exemple entre deux Européens, ni à tout moment : elles ne peuvent être invoquées avant la demande de regroupement familial ou pendant la durée de la procédure. Une victime de violences dont le droit au regroupement n'est pas reconnu ou qui est en séjour irrégulier ne peut pas non plus se prévaloir de telles clauses.

1 En 2020, 48,1% des immigrations mondiales concernent des femmes (UN DAES, « International Migrant Stock 2020 », 2020). En Belgique, 46% des immigrations étrangères concernent des femmes (Myria, « *La migration en chiffres et en droits 2022* », p. 11).

2 Ces groupes de femmes ont été choisis parce qu'elles sont particulièrement confrontées à des risques de discrimination et d'abus. Nous reconnaissons toutefois qu'il ne s'agit pas des seuls groupes de femmes migrantes confrontés à de tels risques.

3 La violence intrafamiliale peut être définie comme : « *Toute forme de violence physique, sexuelle, psychique ou économique entre membres d'une même famille, quel que soit leur âge.* » (Circulaire n° COL 3/2006 du collège des procureurs généraux près les cours d'appel, M.B., 1^{er} mars 2006).

4 Les exceptions sont prévues aux articles 11, § 2, al. 4 et 42quater, § 4, 4° de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, issues elles-mêmes des directives européennes 2004/38/CE et 2003/86/CE. Selon le cas, la loi parle de « *situations particulièrement difficiles* » ou de « *violences dans leur famille* ». Bien que ces exceptions ne s'appliquent pas uniquement aux femmes, nous centrerons notre analyse sur elles puisqu'elles restent les principales victimes de ces violences.

5 Notons par ailleurs qu'il n'y a pas de condition de ressources suffisantes à remplir dans le chef de la victime de violences, bien qu'elle figure toujours dans la loi. En effet, cette condition a été jugée discriminatoire par un arrêt de la Cour constitutionnelle de février 2019 (C. const, arrêt 7 février 2019, n° 17/2019).

L'Office des étrangers dispose d'une large marge d'appréciation dans l'octroi du maintien de séjour, ce qui rend la procédure très arbitraire. Les femmes victimes de violences font face à l'incertitude de voir leur séjour retiré, parfois pendant plusieurs mois, car aucun délai légal n'existe. Cela engendre une insécurité juridique et augmente la vulnérabilité de ces femmes, les poussant parfois à tolérer des situations de violences⁶.

Cette situation est pourtant contraire au droit international et en particulier 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 (ci-après « Convention d'Istanbul ») ratifiée par la Belgique en 2016, qui prévoit l'octroi d'un titre de séjour autonome aux victimes sans égard à la durée de la relation ou au stade de la procédure⁷.

Le groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique (ci-après « GREVIO »), institué par la Convention et chargé de veiller à sa mise en œuvre par les États parties, a souligné dans son premier rapport d'évaluation de référence sur la Belgique publié le 21 septembre 2020⁸, que le cadre légal actuel n'était pas conforme à la Convention d'Istanbul. Le GREVIO a ensuite recommandé à la Belgique de prendre des mesures afin de pallier le manque d'informations des victimes sur leurs droits, le manque de formation et de collaboration des acteurs publics (police, justice, communes, etc.), le manque de précision sur les éléments de preuve à fournir, le manque structurel de places d'accueil pour les victimes et le financement insuffisant du secteur associatif venant en aide aux victimes.

Il est essentiel que la Belgique révise sa législation actuelle afin d'assurer aux femmes étrangères victimes de violences intrafamiliales une protection effective, conformément à ses obligations internationales⁹.

2. La situation des femmes demandeuses de protection internationale

Les femmes sont les premières victimes des conflits armés et l'on sait aujourd'hui qu'une femme réfugiée ou déplacée sur cinq a été victime de violences sexuelles¹⁰.

Bien que le genre ne soit pas repris dans la Convention de Genève comme un motif de persécution pouvant conduire à la reconnaissance du statut de réfugié, le Haut-Commissariat aux Réfugiés¹¹ invite à prendre en compte le genre dans l'interprétation des autres motifs de persécution¹², ce que l'Union européenne¹³ et le Conseil de l'Europe¹⁴ préconisent également. Dans son rapport sur la Belgique, le GREVIO recommande de veiller à appliquer une approche sensible au genre de manière cohérente à tous les motifs de persécution¹⁵.

Certaines persécutions sont en effet propres aux femmes ; c'est le cas par exemple du mariage forcé, des stérilisations ou avortements forcés ou encore des mutilations génitales féminines. Une étude parue en juin 2022, démontre qu'en Belgique, 23.395 femmes ont subi une ablation partielle des organes génitaux externes et que

6 Ces propos sont tirés des constats effectués dans le cadre de notre service d'accompagnement des victimes étrangères de violences intrafamiliales (AVEVI) proposant un accompagnement global des victimes dans leurs démarches liées à la recherche d'un lieu d'accueil adapté et de fournir des informations claires sur leurs droits, notamment en matière de maintien de séjour.

7 Article 59 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, faite à Istanbul le 11 mai 2011, approuvée par la loi du 1er mars 2016, *M.B.*, 09 juin 2016.

8 Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, « 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 », 21 septembre 2020, disponible sur : <https://rm.coe.int/rapport-du-grevio-sur-la-belgique-/16809f9a2b>.

9 Nous renvoyons à cet égard à une précédente analyse de l'ADDE qui formulait déjà une série de recommandations à l'État belge basées sur les conclusions du GREVIO et sur la pratique du terrain : T. Diallo et V. Henkinbrant, « Points d'attention dans l'accompagnement sociojuridique des victimes étrangères de violences intrafamiliales », Édito, *Newsletter ADDE*, n° 170, décembre 2020.

10 Conseil économique et social des Nations Unies, « L'égalité des sexes et l'autonomisation de la femme dans le contexte des catastrophes naturelles, Rapport du Secrétaire général », 2014, disponible sur : https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=E/CN.6/2014/13&referer=/english&Lang=F.

11 Organisation des Nations Unies qui est notamment chargée de veiller à l'application des conventions internationales qui assurent la protection des réfugiés.

12 Haut-Commissariat aux Nations Unies, « Principes directeurs du HCR sur la protection internationale », juillet 2008.

13 Article 10, d de la directive 2011/95/UE concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants de pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, *J.O.*, 20 décembre 2011.

14 Article 60, 1^{er} de la Convention d'Istanbul.

15 Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, *op. cit.*, pt. 226.

12.000 femmes sont à risque d'excision¹⁶. Le CGRA ne reconnaît toutefois pas la continuité de la violence à laquelle sont confrontées les femmes ayant subi des mutilations, ce qui nous rappelle l'urgence d'agir pour mieux les protéger¹⁷.

Certes, la Belgique dispose déjà de certains aménagements dans son traitement des demandes de protection internationale. Ainsi, il existe au CGRA une équipe « unité de genre »¹⁸ s'occupant spécifiquement des demandes de protection internationale liées au genre. Néanmoins ces initiatives restent insuffisantes alors même que la Convention d'Istanbul exhorte les États à développer des procédures d'accueil et d'asile de même que des services de soutien qui soient sensibles au genre¹⁹.

Nous appelons la Belgique à assurer la protection des femmes demandeuses de protection internationale en tenant compte des spécificités liées à leur genre dans le traitement de leurs procédures d'asile, en ce compris l'interprétation des motifs de persécution, et en garantissant des structures d'accueil qui soient attentives à leurs besoins.

3. La situation des femmes migrantes travailleuses domestiques

La participation à la vie active est plus élevée chez les femmes migrantes (72,7%) que chez les femmes non-migrantes (63,9%)²⁰. Cela s'explique par le fait qu'elles se trouvent généralement dans des situations socio-économiques précaires les obligeant à travailler, souvent dans des métiers dits du care et du clean.

Ainsi, au niveau mondial, le travail domestique est effectué principalement par des femmes. Parmi les travailleurs domestiques migrants, elles représentent aussi une large majorité (73,4 %) ²¹.

La Convention n° 189 de l'Organisation internationale du travail (ci-après OIT) sur les travailleurs et les travailleuses domestiques²², ratifiée par 35 pays dont la Belgique, oblige les États parties à garantir aux travailleurs domestiques des droits (en matière de périodes de repos quotidiennes et hebdomadaires, de temps de travail, de paiement, etc.) mais aussi à mettre en place une protection adéquate contre la violence et l'exploitation dont ils souffrent plus souvent, ce secteur professionnel étant moins contrôlé. La Convention reconnaît la vulnérabilité particulière des femmes migrantes travailleuses domestiques, davantage exposées à des risques de discrimination, de violence et d'exploitation. Elle impose aux États membres de prendre des mesures pour les protéger effectivement contre de tels risques. Le Parlement européen a également réitéré cette vulnérabilité particulière des femmes migrantes exerçant de tels métiers. Il a appelé ses États membres et la Commission européenne à mieux valoriser et encadrer juridiquement le travail domestique ainsi qu'à ratifier et veiller à la stricte application de la Convention n°189 de l'OIT²³.

Les travailleuses domestiques migrantes et sans papiers sont d'autant plus vulnérables que leur métier est souvent leur seule source de revenus, les plaçant dans une situation de dépendance financière et complique les plaintes des abus dont elles font l'objet²⁴.

Le 16 juin, date d'adoption de la Convention n°189 de l'OIT, a été décrétée journée internationale du travail domestique. C'est ce jour qu'ont choisi les travailleuses domestiques sans papiers pour faire grève pour la première fois

16 Sophie A., Valentine A. et autres, « Estimation de la prévalence des filles et femmes ayant subi ou à risque de subir une mutilation génitale féminine vivant en Belgique, 2022 », 24 juin 2022, disponible sur : https://igym-iefh.belgium.be/sites/default/files/downloads/20220624_fgm_prevalencestudy_short_fr_vf.pdf.

17 Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, *op. cit.*, pt. 223.

18 Pour plus de détails, voir : <https://www.cgra.be/fr/actualite/journee-internationale-des-femmes-2022>.

19 Article 60 de la Convention d'Istanbul.

20 ONU Femmes, « Les réfugiées et les migrantes », disponible sur : <https://www.unwomen.org/fr/news/in-focus/women-refugees-and-migrants#notes>.

21 *Ibidem*.

22 Convention n° 189 concernant le travail décent des travailleuses et travailleurs domestiques, faite à Genève le 16 juin 2011, approuvée par la loi du 29 janvier 2014, *M.B.*, 12 septembre 2018 ; ainsi que la recommandation (n° 201) sur les travailleuses et travailleurs domestiques.

23 Résolution du Parlement européen sur les femmes employées de maison, auxiliaires de vie et gardes d'enfants dans l'Union européenne, 2015/2094(INI), 28 avril 2016.

24 European Network of Migrant Women, « Undocumented Migrant Women in Europe: A Neglected Chapter in Fundamental Rights Protection », 23 juin 2022, disponible sur : <https://www.migrantwomennetwork.org/2022/06/23/new-report-undocumented-migrant-women-a-neglected-chapter-in-fundamental-rights-protection/>.

en Belgique cette année avec pour objectif de sensibiliser la société sur leurs conditions de travail et d'exiger un accès au permis de travail et à la régularisation sur base de leur emploi²⁵. Ce mouvement de grève instauré par la Ligue des travailleuses domestiques du syndicat CSC a malheureusement eu peu d'impact et a été très peu médiatisé.

Nous pensons que la Belgique devrait développer plus d'efforts afin de protéger les femmes migrantes travailleuses domestiques – en particulier lorsqu'elles n'ont pas de titre de séjour – des discriminations, des violences et de l'exploitation et de se conformer à la Convention n° 189 de l'OIT.

4. Une protection renforcée, appelée par la communauté internationale

Les femmes migrantes sont placées dans une situation de vulnérabilité particulière les rendant plus à risque d'être victimes de discrimination, de violence et d'abus. C'est pourquoi leur protection est un objectif pour de nombreuses organisations internationales qui appellent les États à lutter contre ces abus en prenant des mesures et actions spécifiques pour garantir les droits fondamentaux des femmes migrantes.

C'est le cas du Conseil de l'Europe qui a adopté la Convention d'Istanbul prévoyant des normes destinées à prévenir, poursuivre et éliminer les violences de genre ainsi que les discriminations à l'égard des femmes migrantes (un chapitre entier leur est effectivement dédié) dont certaines dispositions ont été mobilisées plus haut dans cet édit²⁶. Le Conseil de l'Europe a également réaffirmé l'importance de protéger les droits des femmes migrantes dans une recommandation adoptée récemment²⁷. Celle-ci rassemble de nombreuses mesures à adopter et obligations à respecter par les États membres afin notamment de s'assurer que ces femmes aient accès et puissent faire valoir leurs droits liés à leur séjour, à leur intégration et à leur autonomisation²⁸.

C'est également le cas de l'Union européenne : la Commission s'est ainsi engagée à plusieurs reprises à guider les États membres afin d'assurer une meilleure protection des droits des femmes migrantes, une prise en compte de leurs besoins particuliers et une meilleure intégration dans la société²⁹. Le Parlement européen a, lui aussi, reconnu à plusieurs reprises que les femmes migrantes nécessitaient une protection spécifique. Il relève en effet dans une résolution portant sur le rôle et la place des femmes migrantes dans l'Union européenne qu'elles constituent la catégorie la plus vulnérable et invite les États membres à garantir le respect de leurs droits fondamentaux et à mettre en œuvre des mesures efficaces d'accueil et d'intégration³⁰. Cet appel à un renforcement des droits et une attention particulière à apporter aux femmes migrantes se retrouve dans d'autres résolutions du Parlement³¹.

Les Nations-Unies ont également adopté plusieurs instruments juridiques prônant une protection accrue des femmes migrantes. Il est important de mentionner la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes³² qui prévoit que les États parties condamnent la discrimination à l'égard des

25 Camille W., « Grève des travailleuses domestiques sans papiers : "Je veux me battre pour mes droits" », *RTBF*, 16 juin 2022, disponible sur : <https://www.rtf.be/article/greve-des-travailleuses-domestiques-sans-papiers-je-veux-me-battre-pour-mes-droits-11013808>.

26 Chapitre VII « Migration et asile » de la Convention d'Istanbul. Mentionnons également les rapports d'évaluation de référence rédigés par le GREVIO.

27 Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur la protection des droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, *CM/Rec(2022)17*, 20 mai 2022.

28 Cette recommandation s'inscrit plus globalement dans un des objectifs de la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023 consistant en la protection des droits des femmes migrantes, ainsi que dans le Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile en Europe (2021-2025).

29 Citons par exemple : son Plan d'action pour l'intégration des ressortissants de pays tiers de 2016 dans lequel elle s'engageait déjà à dialoguer avec les États membres pour veiller à la prise en considération des femmes migrantes dans les politiques et les initiatives financières prévues, son Plan d'action sur l'intégration et l'inclusion 2021-2027 dont un des principes clés devant guider les États membres dans la mise en œuvre de leurs stratégies consiste à intégrer une dimension de genre et tenir compte de la situation particulière des femmes migrantes, sa Stratégie en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes 2020-2025 précisant qu'une attention particulière doit être portée aux femmes migrantes, etc.

30 Résolution du Parlement européen sur l'immigration des femmes : le rôle et la place des femmes migrantes dans l'Union européenne, *2006/2010(INI)*, 20 décembre 2006.

31 Voir par exemple : Résolution du Parlement européen sur la stratégie de l'Union européenne pour l'égalité entre les femmes et les hommes après 2015, *2014/2152(INI)*, 9 juin 2015 ; Résolution du Parlement européen sur la situation des réfugiées et demandeuses d'asile dans l'Union européenne, *2015/2325(INI)*, 8 mars 2016 ; Résolution du Parlement européen sur la stratégie de l'Union européenne pour l'égalité entre les femmes et les hommes après 2015, *2014/2152(INI)*, 9 juin 2015.

32 Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, faite à New York le 18 décembre 1979.

femmes, en ce compris les femmes migrantes, sous toutes ses formes en prenant des mesures appropriées pour ce faire. L'importance de la prise en considération de la vulnérabilité particulière des femmes migrantes est rappelée dans différentes recommandations liées à cette Convention³³.

5. Conclusion

Le gouvernement fédéral s'est fixé comme objectif de rédiger un nouveau Code de la migration, visant notamment à renforcer la lisibilité et éviter les incohérences dans la législation actuelle. Une Commission d'experts a été désignée pour ce faire et est actuellement en train d'élaborer le projet de Code.

Dans ce cadre, il est essentiel d'accorder une attention spécifique à la protection des femmes migrantes dans l'établissement des politiques migratoires, et ce notamment afin de tenir compte des exigences internationales à cet égard.

La Secrétaire d'État à l'Égalité des genres, à l'Égalité des Chances et à la Diversité, Sarah Schlitz, a fait un premier pas dans cette direction en consacrant le sixième axe de son Plan d'action national de lutte contre les violences basées sur le genre 2021-2025 à garantir une prise en considération des violences basées sur le genre dans la politique d'asile et de migration en listant une série de mesures pour ce faire³⁴. Celles-ci incluent notamment la clarification de la procédure et de la pratique de l'Office des étrangers en ce qui concerne les victimes de violences intrafamiliales disposant d'un titre de séjour basé sur le regroupement familial (mesure n° 162), la poursuite du programme de spécialisation de l'équipe d'officiers de protection chargés de traiter les dossiers genres (mesure n° 165) ou encore la nomination d'un « coordinateur genre » au sein de l'Office des étrangers et de Fedasil (mesure n° 173).

Nous invitons par conséquent les gouvernements belges, la Commission du Code de la migration ainsi que les différentes instances liées au droit des étrangers à travailler en concertation avec la société civile et le milieu associatif afin de prévoir une meilleure protection des femmes migrantes qui tient compte des recommandations des instances internationales.

Il est nécessaire, entre autres, d'octroyer un titre de séjour autonome aux femmes étrangères victimes de violences intrafamiliales, d'élargir l'application des clauses de protection à tous les types de regroupements familiaux et à tous les stades de la procédure, de mieux encadrer légalement la procédure de maintien de séjour en prévoyant un délai légal dans lequel l'Office des étrangers doit se prononcer ainsi qu'en précisant le type de preuves attendu. Il convient également de mettre en place des procédures de protection internationale et d'accueil qui soient sensibles au genre afin de garantir la prise en compte de leurs besoins particuliers. Une attention doit également être portée sur la vulnérabilité des femmes travailleuses domestiques afin de garantir leurs droits fondamentaux et d'éviter leur exploitation, notamment en leur octroyant un titre de séjour et en imposant plus de contrôles dans ce secteur professionnel.

Hania Ouhnaoui, juriste ADDE a.s.b.l.

33 Voir par exemple : Recommandation générale n° 26 concernant les travailleuses migrantes, CEDAW/C/2009/WP.1/R, 5 décembre 2008 ; Recommandation générale n° 32 sur les femmes et les situations de réfugiés, d'asile, de nationalité et d'apatridie, CEDAW/C/GC/32, 14 décembre 2014.

34 Plan d'action national de lutte contre les violences basées sur le genre 2021-2025 : Axes stratégiques et mesures clés, disponible sur : <https://sarahschlitz.be/wp-content/uploads/sites/300/2021/11/20211125-PAN-2021-2025-clean-FR.pdf>, pp. 118-124.