



BELGIQUE : ADOPTION DE LA LOI « #STOPFEMINICIDE » EN CE 29 JUIN 2023 UN GRAND PAS HISTORIQUE DANS LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES DE GENRE

« [Le féminicide] est le symbole d'un système de domination très ancien qui repose sur la banalité mais aussi l'impunité des violences faites aux femmes et des crimes de haine à caractère sexiste perpétrés contre elles », Christelle TARAUD¹

Sigrid DIEU	Membre du Comité de rédaction de Chronique Féministe Avec le concours de Madame Hafida BACHIR, Conseillère politique genre, Cabinet de la Secrétaire d'Etat à l'Égalité des genres, à l'Égalité des chances et à la Diversité, Gouvernement fédéral
-------------	--

La présente contribution a pour vocation de remettre sous le feu des projecteurs la question des féminicides et l'évolution de la loi belge en la matière. Elle a été rédigée sur la base des éléments d'information très précis et détaillés fournis par Madame Hafida BACHIR, Conseillère politique genre, au sein du Cabinet de la Secrétaire d'Etat à l'Égalité des genres, à l'Égalité des chances et à la Diversité.

Le 29 octobre 2022, le Gouvernement fédéral belge a adopté en première lecture le projet de « loi sur la prévention et la lutte contre les féminicides, les homicides fondés sur le genre et les violences qui les précèdent », proposé par Madame Sarah SCHLITZ, Secrétaire d'Etat à l'Égalité des genres, à l'Égalité des chances et à la Diversité. Le 07 juin 2023, la nouvelle Secrétaire d'Etat à l'Égalité des genres, à l'Égalité des chances et à la Diversité, Madame Marie-Colline LEROY, a annoncé l'adoption de ce texte législatif par la commission Santé et Égalité de la Chambre. Le 29 juin 2023, ledit projet de loi a été définitivement adopté en séance plénière, au Parlement fédéral. Regard sur ce grand pas historique dans la lutte contre les violences de genre en Belgique.

GENÈSE

Dans son Accord du 30 septembre 2020², le gouvernement fédéral s'est engagé à *s'attaquer aux inégalités structurelles et historiques et à faire de la lutte contre la violence basée sur le genre une priorité*. En sus, l'Accord stipule que la *Convention d'Istanbul sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique servira de ligne directrice à cet égard*³.

Le 26 novembre 2021, la Belgique adopte le *Plan d'action national de lutte contre les violences basées sur le genre (PAN) 2021-2025*⁴ en accordant une attention spécifique à la lutte contre les féminicides. Le Plan prévoit de définir les féminicides pour réaliser des statistiques ainsi que de demander l'avis des experts de la réforme du Code pénal sur l'intégration du féminicide dans le Code pénal.

Ces engagements dans le PAN trouvent

leurs sources dans la mobilisation de longue date des organisations féministes et en particulier dans leur travail de pression pour exiger une politique de prévention des violences à l'égard des femmes, de protection des victimes et une reconnaissance des féminicides en Belgique. Le Blog « Stop Féminicide »⁵ géré par les associations féministes a joué un rôle crucial pour faire exister les féminicides dans le débat public. Grâce à la lutte des militantes féministes, le terme

rentre progressivement dans le vocabulaire commun en prenant place non seulement dans la sphère militante féministe mais aussi dans le milieu des médias où plusieurs journalistes ont commencé à utiliser le terme « féminicide ».

La loi #StopFéminicide permet également à la Belgique de se conformer à ses obligations internationales. Le texte donne ainsi effet à la Convention d'Istanbul et à la Directive 2012/29/UE⁶ et met en œuvre les recommandations du Comité des Parties⁷ à la Convention d'Istanbul ainsi que celles du GREVIO⁸.

En Belgique, l'absence de définition du féminicide et de son identification exclut son étude, la production de statistiques officielles, leur publication et la coopération statistique sur le plan européen.

Si le politique a pris ses responsabilités pour mettre en œuvre ses engagements internationaux, il ne faudra jamais oublier que cette loi vient avant tout d'un travail de proximité ancré dans les réalités de vie des femmes et d'une expertise des militantes féministes.

CONTENU

La loi #StopFéminicide a pour objet de créer un cadre général de lutte et de prévention contre les féminicides, les homicides fondés sur le genre et les violences qui les précèdent. Elle définit un cadre conceptuel, établit des principes généraux guidant toute action de prévention et de lutte au niveau fédéral, organise la collecte de données, prévoit des rapports sur les féminicides et les homicides fondés sur le genre, crée un comité scientifique d'analyse des féminicides et des homicides fondés sur le genre, prévoit le recours à des outils d'évaluation et de gestion des risques, organise la formation des magistrats et de la police, etc.

Définitions officielles distinguant les différentes formes de féminicide⁹

Il était d'abord important de se mettre d'accord sur ce qu'on entend par « féminicide ». Cette définition des féminicides, basée sur des textes internationaux, et en particulier les travaux de l'EIGE¹⁰ et la Convention d'Istanbul, distingue :

- **le féminicide intime** : « homicide intentionnel d'une femme parce qu'elle est une

femme, commis par un partenaire ou un membre de la famille » ;

- **le féminicide non intime** : « homicide intentionnel d'une femme par un tiers parce qu'elle est une femme ou mort d'une femme résultant de pratiques dommageables aux femmes » ; (par exemple, une femme dans un réseau de prostitution) ;

- **le féminicide indirect** : « homicide non intentionnel d'une femme parce qu'elle est une femme ou mort d'une femme résultant de pratiques dommageables aux femmes (par exemple, le « suicide forcé » d'une femme suite à des violences entre partenaires). D'autres exemples mentionnés de féminicides indirects résultant de pratiques dommageables aux femmes sont la mort à la suite d'un avortement forcé ou d'une mutilation génitale féminine ;

- **l'homicide fondé sur le genre** : (par exemple, le meurtre d'une personne transgenre).

En outre, sont définies non seulement les féminicides, mais aussi les différentes formes de violence qui peuvent les précéder, comme la violence sexuelle, la violence physique, la violence psychologique et la violence économique.

En clair, les féminicides ne sont pas des crimes commis au hasard, des « drames passionnels » mais bien l'aboutissement ultime d'un continuum de violences basées sur le genre.

Soulignons encore que la future législation définit également le concept de « **contrôle coercitif** » qui est déjà mobilisé par les services de première ligne pour appréhender les stratégies d'emprise sur les victimes. Il permet de mieux évaluer les risques de victimisation supplémentaire et notamment le féminicide, puisqu'il est démontré que « de nombreux cas de féminicide sont associés à des comportements de contrôle coercitif ».

Le fait que la « **perspective de genre** » soit également définie juridiquement, pour la première fois, permet que celle-ci soit utilisée lors de l'adoption et de la mise en œuvre de toute décision, politique ou mesure en lien avec le champ d'application de la présente loi.

Collecte des données et publications

L'amélioration de la collecte de données relatives aux violences basées sur le

genre figure parmi les recommandations prioritaires formulées (en décembre 2020) par le Comité des Parties et adressées aux autorités belges à l'occasion de l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul en Belgique.

La loi prévoit la collecte des données et la réalisation de deux publications. L'objectif est d'avoir une vision de l'ampleur du problème et de ses caractéristiques, afin d'en tirer les enseignements nécessaires pour renforcer la prévention contre les féminicides.

Concrètement, un rapport annuel reprendra les principales statistiques liées aux féminicides, les caractéristiques des victimes, des auteurs et de la relation entre la victime et l'auteur. Par ailleurs, tous les deux ans, sera produit un rapport qualitatif sur les féminicides et les homicides fondés sur le genre mettant en exergue la fréquence, les taux de condamnation, l'efficacité des mesures prises pour mettre en œuvre la Convention d'Istanbul.

L'Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes (IEFH) sera chargé de cette mission de rapportage et publiera ces rapports sur son site internet afin que les informations soient accessibles à toutes et tous.

Grâce à cette loi, la Belgique va prendre ses responsabilités et collecter officiellement des données sur les féminicides pour non seulement orienter nos politiques publiques mais aussi pour prendre la relève des mouvements féministes qui en assument la tâche jusqu'à présent.

Création d'un Comité Scientifique d'analyse des féminicides

La loi prévoit la création d'un Comité Scientifique d'analyse des féminicides et des homicides fondés sur le genre. Le GREVIO avait exhorté les autorités belges à mettre en place un tel mécanisme en Belgique en vue de prévenir les féminicides et les homicides fondés sur le genre, d'assurer la sécurité et de garantir le principe de responsabilité tant du suspect que des différentes autorités qui ont été en contact avec les différentes parties.

Le Comité Scientifique prévu par la loi sera amené à analyser les cas individuels

afin de mieux connaître et mieux comprendre le processus aboutissant à un féminicide dans l'optique d'accroître la connaissance des facteurs de risque et de protection. Il s'agit également de mieux comprendre la réaction sociale formelle et informelle ayant entouré le cas de féminicide et le contexte dans lequel il prend place. Sur la base de cette analyse, le Comité formulera des recommandations concrètes aux ministres concernés afin de prévenir les féminicides et les homicides fondés sur le genre.

La loi confie la présidence du Comité scientifique à l'Institut National de Criminalistique et de Criminologie (INCC) compte tenu de son expertise et de sa toute récente « *Recherche exploratoire portant sur la mise en place d'une méthodologie d'analyse rétrospective des cas de féminicide en Belgique* »¹¹ basée sur une étude comparative de comités similaires mis en place à l'étranger.

Droits des victimes

Il est créé, d'une part, un cadre spécifique pour les plaintes et les dépositions de victimes de violences susceptibles de précéder les féminicides, garantissant le droit pour la victime de porter plainte contre toute forme de violence de ce type, d'être auditionnée dans un local adapté et d'être traitée de manière appropriée. D'autre part, la victime aura la possibilité de choisir le sexe du membre des services de police qui procède à l'audition et les mesures de protection existantes.

Les victimes de violences basées sur le genre et de tentative de féminicide bénéficieront des droits suivants :

- faire traduire les principaux éléments de leur interrogatoire dans une langue qu'elles comprennent ;
- avoir la possibilité de choisir d'être interrogées par un membre des services de police du sexe de leur choix ;
- être reçues dans un local adapté offrant la discrétion nécessaire, par un policier ou une policière formé aux violences fondées sur le genre ;
- être informées des mesures de protection existantes : alarme anti-rapprochement, interdiction temporaire de résidence, adresse non-communicable.

Cette énumération de droits vise à apporter le meilleur soutien possible aux victimes et, en particulier, à prévenir la

victimisation secondaire et la génération de sentiments de culpabilité chez la victime. Il est donc préférable pour une victime d'être auditionnée par le même *professionnel à tout moment. Si cela n'est pas possible, un échange d'informations pertinentes entre les professionnels est nécessaire.*

Une approche intersectionnelle et genrée ainsi que la prise en considération de toutes les vulnérabilités doivent être intégrées tant dans le traitement de la plainte, au niveau de la police, que dans la procédure, au niveau des magistrats. C'est ainsi que la loi souligne l'importance de tenir compte des besoins de protection des femmes en séjour irrégulier conformément à l'article 59¹² de la Convention d'Istanbul. L'insistance de la loi sur la notion de personne en situation de vulnérabilité conformément aux articles 12 et 18¹³ de la Convention d'Istanbul permet également de prendre en considération les besoins spécifiques des femmes en situation de handicap. Dans cette approche, la loi invite à mettre en place des mesures spéciales pour les victimes ayant des besoins spécifiques en matière de protection.

Evaluation des risques comme outil de prévention

Nous savons pertinemment que les violences fondées sur le genre forment un continuum, un cercle vicieux qui commence parfois par des formes de violences pouvant paraître plus anodines.

La loi établit une obligation pour les parquets et les services de police, lors de toute plainte, déposition ou procédure relative aux violences fondées sur le genre ou intrafamiliales, de recourir à des outils d'évaluation et de gestion des risques, qui intègre une perspective de genre et une approche intersectionnelle, et qui prend en compte les vulnérabilités de la victime.

Cela devrait permettre à la police et à la justice de mieux évaluer les risques encourus par une victime, d'analyser la dangerosité des auteurs et de prendre des mesures de protection nécessaires.

Outre l'évaluation des risques, une gestion durable des risques est nécessaire tout au long de la procédure. La gestion des risques concerne la manière dont les

différentes instances doivent aborder les risques recensés par l'évaluation des risques. Une approche multidisciplinaire et un transfert d'informations sont ici indispensables. C'est pourquoi, la loi insiste sur la nécessité d'une bonne coopération entre la Justice et les services d'aide ainsi qu'un échange d'informations optimal entre les différents acteurs.

Formations

Formation des magistrats et des policiers

Il est extrêmement important que les policiers et les magistrats connaissent cette loi et maîtrisent les nouveaux outils de lutte contre les différentes formes de violence qui précèdent un féminicide.

La formation des magistrats en matière de violences sexuelles et intrafamiliales est rendue obligatoire par la loi du 31 juillet 2020¹⁴. Ainsi, selon la catégorie de magistrats, cette loi prescrit une formation approfondie obligatoire sur les violences sexuelles et intrafamiliales, ou une formation de base obligatoire. Les magistrats déjà formés auront la possibilité de suivre un module spécifique sur cette nouvelle loi. Ces formations doivent être organisées par l'Institut de formation judiciaire (IFJ).

De même, il est prévu dans la formation initiale et continue des membres des services de police une formation en accueil des victimes, portant notamment sur les féminicides, les homicides fondés sur le genre et les violences susceptibles de les précéder.

Formation d'autres catégories professionnelles

Pour les autres catégories professionnelles, il faut se rapporter au champ d'application de la loi qui stipule qu'à l'exception des matières qui relèvent de la compétence des Communautés et des Régions, la loi s'applique à toutes personnes du secteur public, en ce compris aux organismes publics, ainsi qu'à toutes les autorités administratives et judiciaires.

La loi prévoit par ailleurs de créer une liste des formations conformes aux principes généraux de la loi #StopFéminicide et à déterminer leur contenu minimal, pour les magistrats, les professionnels

de la santé, les notaires, les membres des services de police, les médiateurs, les avocats et les travailleurs sociaux. La durée de ces formations sera déterminée par chaque entité concernée.

Protection et soutien des enfants

La loi #StopFéminicide érige en principe général l'obligation de considérer l'enfant exposé aux violences comme étant lui-même victime de violence, lors de l'appréciation de son intérêt supérieur dans un contexte de féminicide ou de violences susceptibles de les précéder, conformément aux articles 26 et 31¹⁵ de la Convention d'Istanbul.

En matière de droits des victimes, la loi indique que les mesures de protection spécifiques sont appliquées pour la victime et ses enfants exposés aux violences.

INSCRIPTION DU FÉMINICIDE DANS LE CODE PÉNAL

Conformément à l'engagement pris dans le PAN 2021-2025, la Commission de réforme du droit pénal a été sollicitée pour rendre un avis quant à l'intégration du féminicide dans le Code pénal. Les experts ont estimé que la nécessaire visibilité et le recensement des féminicides pouvaient être atteints par d'autres moyens que son inscription dans le Code pénal. La Commission a jugé plus appropriée l'adoption d'une loi distincte sur le « féminicide » comprenant un ensemble de mesures pour lutter contre cette problématique, dont notamment l'adoption d'une définition légale du féminicide, une attention particulière aux féminicides dans la formation des magistrats ou encore une obligation de faire rapport.

Par ailleurs, la société civile était partagée sur l'inscription du féminicide dans le Code pénal. Les associations féministes et des droits humains craignaient que l'inscription du féminicide dans le Code pénal ne soit que purement symbolique et que cette incrimination freine la mise en œuvre d'une réelle politique de lutte contre les violences à l'égard des femmes et de prévention des féminicides.

La proposition des experts et la consultation des associations féministes nous ont confortées dans l'idée d'aller vers une loi-cadre ambitieuse qui dote la Belgique

d'un ensemble d'instruments de prévention des féminicides et de protection des victimes. Ce dispositif est assez unique en Europe.

Il faut néanmoins souligner que le Livre II du Code pénal, toujours en cours de discussion, prévoit d'intégrer une circonstance aggravante dans plusieurs infractions lorsque c'est « commis en présence d'un enfant mineur », en particulier pour les violences intrafamiliales, conformément à la Convention d'Istanbul.

BUDGET

Les ministres de la Justice et de l'Intérieur ont également cosigné la loi #StopFéminicide et se sont dès lors engagés sur sa mise en œuvre dans le cadre de leurs moyens budgétaires spécifiques.

Pour ce qui concerne les mesures de la loi qui relèvent des compétences de l'Égalité des genres, les moyens proviendront de l'enveloppe annuelle affectée au PAN 2021-2025. Ce sera notamment le cas pour la réalisation des deux rapports prévus par la loi. Pour rappel, l'enveloppe annuelle du PAN s'élève à 2.500.000 euros. Sur l'année 2022-2023, cette enveloppe a notamment permis de financer différentes mesures, comme le manuel sur la Convention d'Istanbul, l'outil pour détecter le contrôle de coercition, le socle commun de formation, l'étude de faisabilité concernant la création d'un fonds automatique des créances alimentaires, la recherche exploratoire sur l'analyse rétrospective de cas de féminicides, etc. Ces moyens seront à nouveau disponibles en 2024 pour soutenir les mesures et outils prévus par la loi #StopFéminicide.

PARCOURS LÉGISLATIF

Ce texte est le fruit d'un long processus politique qui a duré de longs mois. Il est le résultat d'un travail étroit de concertation avec les acteurs de terrain concernés par sa mise en œuvre et la société civile, en particulier les associations féministes.

L'avant-projet de loi a été approuvé en première lecture par le gouvernement à la fin du mois d'octobre 2022. Cette approbation a marqué le début de toutes sortes de demandes d'avis dont bien sûr auprès du Conseil d'État mais également auprès des instances représentatives des acteurs de terrain.

L'avis du Conseil d'État a été obtenu juste avant les vacances de Nouvel an. Les textes ont d'abord été retravaillés sur base de l'avis du Conseil d'État, ainsi que des avis du Collège des procureurs généraux et de la Police. Une collaboration très intensive avec les cabinets des ministres de la Justice et de l'Intérieur a alors débuté en janvier 2023.

Entre janvier et mars 2023, nous sont parvenus d'autres avis, dont celui de l'Autorité de protection des données, qui ont à nouveau donné lieu à des modifications du texte. Un nouveau texte est alors soumis aux processus de validation politique dans le cadre des inter-cabinets et approuvé en seconde lecture le 26 mai 2023 par le gouvernement.

Après son trajet dans l'exécutif, le projet de loi est parti au Parlement où a eu lieu d'abord son vote en Commission Santé et Égalité le 7 juin 2023. Et c'est le 29 juin 2023 qu'il a été adopté définitivement en séance plénière.

- 1 TARAUD Christelle, *Féminicides. Une histoire mondiale*, Paris, La Découverte, 2022.
- 2 https://www.belgium.be/sites/default/files/Accord_de_gouvernement_2020.pdf.
- 3 <https://www.coe.int/fr/web/istanbul-convention/the-convention-in-brief#%7B%221642062%22%7D%7D> + <https://rm.coe.int/1680462533>
- 4 <https://sarahschlitz.be/le-plan-daction-national-de-lutte-contre-les-violences-basees-sur-le-genre-2021-2025-a-ete-adopte-ce-vendredi-26-novembre-2021/>
- 5 <http://stopfeminicide.blogspot.com/>
- 6 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0029>
- 7 Comité des Parties : <https://www.coe.int/fr/web/istanbul-convention/committee-of-the-parties>
- 8 GREVIO : Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. <https://www.coe.int/fr/web/istanbul-convention/grevio>

EN CONCLUSION, par Sigrid Dieu

Cette loi constitue immanquablement un véritable virage historique dans la lutte contre les violences fondées sur le genre en Belgique. A titre d'information, le blog Stop Féminicide¹⁶ consacré aux féminicides perpétrés en Belgique a répertorié 17 féminicides depuis le début de l'année 2023.

Il est donc primordial de souligner que pour la première fois, le nouveau texte législatif *reconnaît* officiellement la notion de féminicide avec tous ses dessous. Il *reconnaît* le caractère protéiforme que revêt le féminicide à travers l'adoption de nouvelles définitions. Enfin, il *reconnaît* l'existence de violences qui précèdent le féminicide (par exemple, la violence coercitive, la violence psychologique, la violence sexuelle) et *prévoit* tout un ensemble de mesures inédites. Il s'agit incontestablement d'une victoire pour les femmes et pour les féministes. ■

9 <https://www.axellemag.be/regard-de-stopfe-feminicide-sur-la-loi-cadre-stopfeminicide/>

10 https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-institute-gender-equality-eige_fr

11 <https://incc.fgov.be/recherche-exploratoire-portant-sur-la-mise-en-place-dune-methode-danalyse-retrospective-des-cas> + https://nicc.fgov.be/upload/publicaties/rapport_56a-feminicides-ir-al-202306-fr-complet.pdf

12 Convention d'Istanbul, Chapitre VII – Migration et asile, Article 59 – Statut de résident, pp.26-27. <https://rm.coe.int/1680462533> + <https://www.coe.int/fr/web/gender-matters/council-of-europe-convention-on-preventing-and-combating-violence-against-women-and-domestic-violence#:~:text=Article%2059%20%E2%80%93%20Statut%20de%20r%C3%A9sident&text=Les%20%C3%89tats%20devraient%20%C3%A9galement%20>

[prendre,%C3%89tat%20o%C3%B9%20elles%20r%C3%A9sident%20habituellement](https://www.coe.int/fr/web/gender-matters/council-of-europe-convention-on-preventing-and-combating-violence-against-women-and-domestic-violence#:~:text=Article%2059%20%E2%80%93%20Statut%20de%20r%C3%A9sident&text=Les%20%C3%89tats%20devraient%20%C3%A9galement%20prendre,%C3%89tat%20o%C3%B9%20elles%20r%C3%A9sident%20habituellement).

13 Convention d'Istanbul, Chapitre III – Prévention, Article 12 – Obligations générales, p.12. + Convention d'Istanbul, Chapitre IV – Protection et soutien, Article 18 – Obligations générales, pp.14-15. <https://rm.coe.int/1680462533> + <https://www.coe.int/fr/web/gender-matters/council-of-europe-convention-on-preventing-and-combating-violence-against-women-and-domestic-violence#:~:text=Article%2059%20%E2%80%93%20Statut%20de%20r%C3%A9sident&text=Les%20%C3%89tats%20devraient%20%C3%A9galement%20prendre,%C3%89tat%20o%C3%B9%20elles%20r%C3%A9sident%20habituellement>.

14 Loi du 31 juillet 2020 portant dispositions urgentes diverses en matière de justice, Chapitre V – Formations en matière de violences sexuelles. https://etaamb.openjustice.be/fr/loi-du-31-juillet-2020_n2020015282.html

15 Convention d'Istanbul, Chapitre IV – Protection et soutien, Article 26 – <https://www.coe.int/fr/web/gender-matters/council-of-europe-convention-on-preventing-and-combating-violence-against-women-and-domestic-violence#:~:text=Article%2059%20%E2%80%93%20Statut%20de%20r%C3%A9sident&text=Les%20%C3%89tats%20devraient%20%C3%A9galement%20prendre,%C3%89tat%20o%C3%B9%20elles%20r%C3%A9sident%20habituellement>.

<https://www.coe.int/fr/web/gender-matters/council-of-europe-convention-on-preventing-and-combating-violence-against-women-and-domestic-violence#:~:text=Article%2059%20%E2%80%93%20Statut%20de%20r%C3%A9sident&text=Les%20%C3%89tats%20devraient%20%C3%A9galement%20prendre,%C3%89tat%20o%C3%B9%20elles%20r%C3%A9sident%20habituellement>. + Convention d'Istanbul, Chapitre V – Droit matériel, Article 31 – <https://www.coe.int/fr/web/gender-matters/council-of-europe-convention-on-preventing-and-combating-violence-against-women-and-domestic-violence#:~:text=Article%2059%20%E2%80%93%20Statut%20de%20r%C3%A9sident&text=Les%20%C3%89tats%20devraient%20%C3%A9galement%20prendre,%C3%89tat%20o%C3%B9%20elles%20r%C3%A9sident%20habituellement>.

16 <http://stopfeminicide.blogspot.com/>
Le dernier féminicide remonte au 31 mai 2023.