2013

Rapport d'activités

INTACT Asbl

Table des matières

Acronymes 3

1. INTACT – Vision et Missions 5

1.1 Vision 5

1.2 Missions 5

2. Préambule 5

3. Objectifs et activités en 2013 6

3.1 La protection internationale 6

Contexte 6

A. Améliorer la prise en considération de la dimension du genre et des MGF dans la procédure d'asile : un plaidoyer à renforcer 7

A.1 Suivi des recommandations sur l'asile et les MGF : rencontres avec les acteurs clefs 7

A.2 Information des instances d'asile sur les développements en Guinée 8

B. **Développement d'une réflexion interdisciplinaire et innovante** 8

B.1 Groupe d'experts 8

B.2 Etude de jurisprudence 9

B.3 Organisation d'un Colloque au Sénat Belge 10

B.4 Développement du réseau 11

C. Améliorer la prise en charge des demandeurs d'asile invoquant les MGF comme cause de persécution 12

C.1 **Consultations juridiques** 12

C.2 Formation des professionnels 14

C.3 Intervisions avec avocats 14

C.4 Développement d'outils 15

3.2 La Protection nationale : 16

Améliorer la prévention et la protection des filles et des femmes victimes ou à risque de MGF résidant en Belgique 16

Contexte 16

A. Améliorer la détection 17

A.1 Plaidoyer auprès des professionnels du secteur judiciaire et acteurs politiques 17

A.2 Recommandations visant à améliorer la prévention et la protection des filles et des femmes victimes ou à risque d'excision. 18

B. **Développement d'une réflexion interdisciplinaire et innovante** 19

B.1 Séminaire 19
B.2 Participation dans les groupes d'experts 20
B.3 Développement d'une expertise 20
B.4 Le développement du réseau belge, européen et international 21
C. Renforcer les mécanismes de protection 22
C.1 le développement d'outils 23
C.2 la gestion des signalements 24
C.3 La formation 25
4. Annexes 25
4.1 Membres du Conseil d'administration 25
4.2 Tableau des activités et réunions 25

Acronymes

CBAR	Comité belge d'aide aux réfugiés
CCE	Conseil du contentieux des étrangers
CEDH	Convention Européenne des Droits de l'Homme
CGRA	Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides
CLB	Centrum voor Leerlingenbegeleiding
COI	Country of origine information
CP	Code pénal
CPAS	Centre public d'action sociale
EASO	European asylum support office
DGAJ	Direction générale de l'aide à la jeunesse
DGDE	Délégué général aux droits de l'enfant
GA	Groupe d'appui (des SC-MGF)
GAMS	Groupe pour l'abolition des mutilations sexuelles
FWB	Fédération Wallonie-Bruxelles
ICRH	International Center For Reproductive Health
IEFH	Institut pour l'égalité des femmes et des hommes
K&G	Kind en Gezin
MGF	Mutilation génitale féminine
OE	Office des étrangers
ONE	Office de la naissance et de l'enfance
ONG	Organisation non gouvernementale
PAN	Plan d'action national
PMS	(Centre) psycho-médico-social
PSE	Promotion de la santé à l'école
RVV	Raad voor vreemdelingenbetwistingen

SAJ Service d'aide à la jeunesse

SC-MGF Stratégies Concertées de lutte contre les mutilations génitales féminines

PF Service public fédéral

TMS Travailleur-se médico-social-e

UNFPA United nation population fund

UNHCH United Nations High Commissionner for Refugees,

VFK Vlaamse forum kindermishandeling

VWV Vlaamse vluchtelingenwerk vlanderen

1. INTACT – Vision et Missions

1.1Vision

INTACT contribue à l'existence d'une société ouverte, multiculturelle, respectueuse des droits humains et des migrants en promouvant l'égalité et la non-discrimination.

INTACT participe au combat mondial visant à mettre fin à la pratique des mutilations génitales féminines (MGF) et contribue à la lutte contre les violences faites aux femmes et aux filles.

INTACT encourage le processus d'«empowerment» des femmes, qui renforce la prise de conscience de leurs droits et leur capacité à les faire valoir.

1.2Missions

INTACT a pour mission essentielle de protéger les femmes et les filles des mutilations génitales féminines et des violences qui y sont liées (telles les mariages forcés et les violences liées à l'honneur), à travers le respect des normes internationales, européennes et nationales, et via :

- La recherche et le développement d'outils juridiques ;
- Le plaidoyer (défense des droits au niveau politique) ;
- La formation des professionnels ;
- Le développement d'un travail pluridisciplinaire entre les différents acteurs confrontés aux MGF.

Pour ce faire, INTACT veille à ce que la problématique des MGF reste une priorité auprès des acteurs politiques.

2. Préambule

Tant en matière de protection nationale qu'en matière de protection internationale, INTACT s'est profilé comme un acteur incontournable en Belgique dans la lutte contre les MGF.

2013 est une année importante pour INTACT en terme de réalisations puisque nous avons pu :

- Finaliser les recommandations visant à améliorer la prévention et la protection des filles et des femmes victimes ou à risque de MGF tant du côté francophone que néerlandophone ;
- Renforcer le plaidoyer en matière de protection internationale pour les demandeurs d'asile invoquant une (crainte) MGF pour eux ou leurs enfants ;
- Finaliser le plan stratégique 2013-2018 avec le soutien du STICS, association spécialisée dans l'accompagnement de projets des asbl.

L'équipe s'est vue renforcer par l'engagement de Elvire Delwiche à mi-temps, ce qui a permis de développer davantage les activités en Flandre.

3. Objectifs et activités en 2013

La protection des femmes et des enfants victimes ou à risque de MGF se conçoit à deux niveaux, à savoir celui de la protection internationale (asile) et celui de la protection nationale (détection et protection des fillettes ou des femmes victimes ou à risque de MGF résidant en Belgique). Cependant, des connections étroites existent entre ces deux niveaux dans la mesure où les aspects protectionnels et pénaux peuvent, par exemple, concerner une fille ou une femme demandeuse d'asile.

3.1 La protection internationale

Contexte

Depuis plusieurs années, les instances d'asile accordent une protection aux femmes victimes ou à risque d'excision ou dont l'enfant risque l'excision en cas de retour au pays. La Belgique était pionnière à cet égard depuis quelques années. Elle a d'ailleurs soutenu l'adoption de la résolution des Nations Unies du 20 décembre 2012 intitulée «Intensification de l'action mondiale visant à éliminer les mutilations génitales féminines»[1]. Celle-ci appelle les Etats à accorder une attention particulière à la protection internationale et au soutien des femmes et des filles victimes de mutilations génitales féminines ou à risque de l'être.

Par ailleurs, la Belgique s'est engagée au sein du Conseil de l'Europe en signant la Convention d'Istanbul sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique[2]. Celle-ci souligne clairement que les violences de genre, telle les MGF, doivent être considérées comme une forme de persécution au sens de la Convention de Genève. Toutefois, la Belgique n'a pas encore, à ce jour ratifié cette Convention.

En 2013, les refontes des directives européennes sur l'accueil et la procédure ont été adoptées et obligent les Etats à tenir compte des groupes vulnérables et à prévoir des procédures adaptées. Celles-ci devront être transposées en droit national d'ici à 2015.

Alors que le contexte international est favorable à une prise en compte des MGF dans le cadre de l'asile, on constate pourtant un recul des instances d'asile dans la prise en compte des risques de MGF. En effet, depuis le mois de juin 2012, les instances d'asile adoptent une attitude plus restrictive à l'égard des demandeurs guinéens, donnant ainsi lieu à de nombreuses décisions négatives. Un rapport d'information sur la Guinée, réalisé à la suite d'une mission du CGRA sur place a totalement changé la politique de reconnaissance de statut du CGRA.

[1] Résolution des Nations Unies du 20 décembre 2012 intitulée «Intensification de l'action mondiale visant à éliminer les mutilations génitales féminines» (60ème séance plénière), A/RES/67/146

[2] Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, Istanbul, 11 mai 2011. A consulter sur http://www.conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/210.htm

Dans ce contexte, INTACT entend contribuer à une meilleure prise en considération des questions de genre dans le cadre de la procédure d'asile et vise à assurer l'intégration des acquis européens en droit belge. Pour ce faire, le plaidoyer en ce sens a été accentué en 2013 en même temps que des activités permettant d'améliorer la prise en charge des demandeurs d'asile invoquant les MGF comme cause de persécution.

A. Améliorer la prise en considération de la dimension du genre et des MGF dans la procédure d'asile : un plaidoyer à renforcer

Les recommandations sur l'asile et les MGF publiées par INTACT en juin 2012 : *« La protection internationale et les mutilations génitales féminines : les 11 recommandations d'INTACT »* sont plus que jamais d'actualité.

En effet, les approches différentes entre le rôle néerlandophone et francophone ont encore accentué les inégalités de traitement. D'autant plus pour les demandeurs d'asile guinéens.

Le plaidoyer s'est avéré d'autant plus fondamental en 2013 que l'on a constaté un net recul dans la prise en considération de la crainte de MGF, également dans le chef des enfants. Le rapport CEDOCA qui conclut à un changement de mentalités au sujet de l'excision est à la base de ce recul. Il rejoint la volonté des politiques de dissuader les demandeurs d'asile d'origine guinéenne de venir en Belgique. Or, les violences de genre subies ou craintes par de nombreuses femmes guinéennes devraient pouvoir être prise en compte à leur juste valeur dans le cadre de l'examen d'une demande d'asile.

Dans ce contexte, le plaidoyer auprès des instances d'asile et autres acteurs importants en la matière (Secrétariat d'Etat à l'asile et migration, SPF égalité des chances) a pris une place considérable dans le cadre du travail d'INTACT en 2013.

Plusieurs activités ont fait partie de ce plaidoyer :

A.1 Suivi des recommandations sur l'asile et les MGF : rencontres avec les acteurs clefs

Les recommandations sur l'asile et les MGF ont été discutées :

- avec FEDASIL, quant à la question de l'accueil des demandeurs d'asile et une détection précoce des vulnérabilités ;
- avec le CGRA, sur les questions d'information « genrées » ;
- avec les représentants de la Task Force sur les MGF, à l'initiative du Cabinet de la Ministre Milquet et de l'IEFH, où des représentants des ministres fédéraux étaient présents ;
- avec le Cabinet de la Ministre Milquet, sur la ratification de la Convention d'Istanbul et les questions d'asile.

Par ailleurs, l'impact des recommandations a pu être constaté dans la jurisprudence du CCE, notamment sur l'interprétation de la question de la preuve. Ainsi, les certificats médicaux/psychologiques ont été considérés par le CCE comme un « commencement de preuve » et référence est faite à la jurisprudence européenne citée dans les recommandations.

Un travail de collaboration a également été mis en place avec l'EASO en particulier avec la « gender expert » qui a été nouvellement engagée. L'EASO projette de développer un module de formation sur le genre. A l'initiative du HCR et de la campagne END FGM, INTACT fait partie du groupe de référence (à côté d'ECRE, ILGA Europe, Helsinki Committee, Asylumaid et le réseau Odysseus) accompagnant le processus de développement de ce module de formation, en fournissant son input sur la question spécifique des MGF.

A.2 Information des instances d'asile sur les développements en Guinée

INTACT a veillé à informer les instances d'asile sur les développements en matière de COI, en particulier sur la Guinée. Ceci a été réalisé à travers le Colloque du 14 novembre qui a permis d'entendre des experts de la lutte contre les MGF en Guinée mais également par des contacts pris avec des institutions telles que l'UNFPA en Guinée. Ces efforts conjugués ont finalement abouti à un arrêt important du CCE flamand en janvier 2014[3].

B. Développement d'une réflexion interdisciplinaire et innovante

INTACT crée des espaces de réflexion interdisciplinaires et d'innovation pour apporter des réponses concrètes à des situations complexes. Les échanges avec les différents acteurs sont privilégiés, au travers d'une approche dynamique et constructive, dans le respect des missions de chacun.

Dans ce cadre, les activités suivantes ont été réalisées :

B.1 Groupe d'experts

Un groupe d'experts sur l'asile s'est réuni en mai 2013 pour faire état du suivi des recommandations et suivre les évolutions en matière d'asile. Il a réuni 10 personnes dont des avocats, des représentants d'associations (CBAR, VWV) et le HCR. Plusieurs thèmes ont été abordés : le rapport d'information du CEDOCA sur la Guinée, la crainte de l'excision dans le chef de l'enfant, la procédure écrite au CCE et l'évaluation des rapports médicaux dans le cadre de la demande d'asile. C'est sur base des constats de ce groupe

[3] Cet arrêt remet en question le contenu du rapport CEDOCA du CGRA en estimant qu'il n'est pas scientifiquement valide.

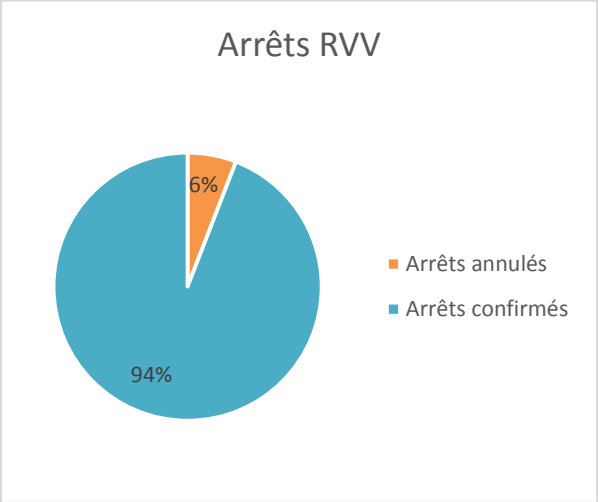
d'experts qu'est née l'idée d'organiser un Colloque spécifique sur les questions d'asile et de MGF en lien avec la Guinée.

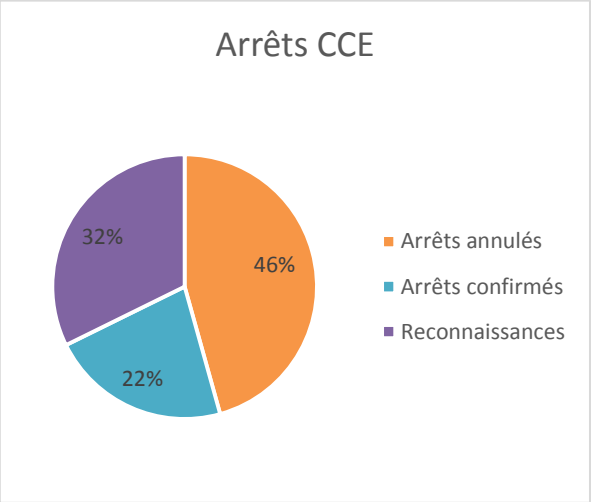
B.2 Etude de jurisprudence

Une étude de jurisprudence sur *« les pratiques traditionnelles néfastes liées au genre (octobre 2012 - mai 2013) – cas particulier de la Guinée »* a été réalisée à la demande d'INTACT par deux avocates bruxelloises, Caroline Lejeune et Maia Grinberg.

L'étude fait le point sur la façon dont la jurisprudence du Conseil du Contentieux des Etrangers a réagi aux revirements de pratiques du CGRA décrits ci-dessus. Elle a été réalisée en vue de l'organisation d'un colloque visant à améliorer la prise en considération des pratiques traditionnelles néfastes dans le cadre de la protection internationale, en particulier pour les demandeurs d'asile guinéens, ainsi qu'à assurer le suivi des recommandations qu'elle a émises en juin 2012 à destination des différentes instances impliquées dans la détermination du statut de réfugié.

Cette étude fait également suite à un premier examen de jurisprudence réalisé en août 2011 et en constitue l'actualisation pour le cas particulier de la Guinée. Dans le cadre de cette étude, un échantillon de 161 arrêts, rendus par les deux rôles linguistiques du Conseil entre le 1er octobre 2012 et le 31 mai 2013, a été dépouillé, dont 34 arrêts néerlandophones et 127 arrêts francophones. Sur les 34 arrêts néerlandophones, aucun arrêt ne réforme les décisions du CGRA et seuls 2 arrêts concluent à une annulation de la décision négative du CGRA. Sur les 127 arrêts francophones, 41 arrêts réforment la décision et reconnaissent le statut de réfugié et 58 arrêts annulent la décision du CGRA pour instruction complémentaire.





L'étude ne tient pas compte des décisions positives du CGRA, celles-ci n'étant ni motivées ni publiées.

Cette étude nous apprend que :

- les distorsions entre jurisprudence francophone et néerlandophone sont très importantes ;
- malgré la rencontre avec les juges du CCE en octobre 2013 où les recommandations avaient été développées et nos préoccupations, les pratiques n'ont pas changé ;
- le rapport CEDOCA sur la Guinée a été considéré par les juges néerlandophones comme suffisamment documenté et valide pour pouvoir conclure à une protection effective des femmes et fillettes contre les MGF en Guinée.

B.3 Organisation d'un Colloque au Sénat Belge

Le Colloque intitulé *« Les mutilations génitales féminines et l'asile au regard des développements récents en droit international : l'exemple de la Guinée »*, avait pour but de plaider en faveur d'une meilleure prise en compte de demandes d'asile liées au genre émanant de demandeurs d'asile guinéens. Il a réuni plusieurs experts issus du HCR, de l'UNICEF, de la campagne End-fgm d'Amnesty international ou encore du CBAR. Il a été introduit par la présidente du Sénat, Mme Sabine de Bethune et conclu par une sénatrice, Zakia Khattabi.

Le colloque fut précédé de nombreux contacts avec les intervenants, tant pour les sensibiliser que pour préparer leurs interventions. Le programme était dense et comprenait également une présentation de l'étude de jurisprudence. Le colloque a réuni 120 personnes de différents secteurs (dont avocats, magistrats, services psycho-sociaux, cabinets ministériels).

Les différentes interventions ont mis en avant des regards très différents sur une situation objective identique.

Les évaluations faisant suite au Colloque étaient très positives quant au contenu et à la forme de celui-ci, même si le timing était considéré comme serré. Le HCR a fait remarquer que le programme du Colloque était bien construit (partant des principes sur l'interprétation de la Convention de Genève vers les témoignages d'experts de terrain). Un juge du CCE qui était présent a envoyé par mail son évaluation du colloque. Il stipulait que « *le colloque permettait vraiment d'avoir une vue générale et en même temps très diversifiée de la problématique sur les MGF dans le monde et plus particulièrement en Guinée. En outre, il est rare que les interventions soient à ce point denses alors qu'elles étaient, par nécessité, limitées dans le temps de parole ». (mail du 15 novembre 2013)*

La réaction d'un président de chambre du CCE a mis en avant l'importance de ce genre de Colloque où de l'information concrète est apportée sur la situation dans le pays d'origine tout en appréhendant également les questions de crédibilité et de principes d'interprétation de la Convention de Genève.

B.4 Développement du réseau

Au niveau européen, le partenariat avec la campagne End FGM d'Amnesty International, a permis de participer au processus européen dans le cadre des refontes des Directives Accueil et Procédure (Asile). Deux réunions de partenaires en 2013 ont permis de suivre ces évolutions ainsi qu'une étroite collaboration avec l'équipe de la campagne par rapport à l'expérience d'INTACT en matière d'asile. Il y a eu également un suivi dans le cadre de la Directive Aide aux victimes. Par ailleurs, une réunion avec la DG Justice a permis d'insister sur la nécessité de la formation des juges. Cela a permis d'engager ensuite des contacts avec le SPF Justice, pour évoquer la transposition de cette Directive en droit belge. Une avancée significative au niveau européen est la prise d'un engagement claire sur les MGF, toujours grâce au partenariat avec la campagne END FGM : la Commission européenne a développé une communication qui définit une série d'actions œuvrant à l'éradication des mutilations génitales féminines. Cette communication a notamment été nourrie par INTACT dans le cadre d'une consultation par la DG Justice sur les MGF dans l'Union européenne (mai 2013).

Au niveau du Conseil de l'Europe, Le Réseau parlementaire pour le droit des femmes de vivre sans violence et la représentation du HCR auprès des Institutions européennes à Strasbourg a organisé une audition sur « Les femmes réfugiées et la Convention d'Istanbul - Prévenir et combattre la violence sexuelle et la violence basée sur le genre à la lumière des articles 60 et 61 » le mercredi 23 janvier 2013. INTACT a été invité par le HCR à cette session parlementaire et Telywel Djenabou Diallo y a témoigné sur les MFG, aux côtés notamment d'une juge de la Cour Européenne des droits de l'homme.

Au niveau international, des contacts ont été pris avec des associations guinéennes dans le cadre de la préparation de la mission en Guinée, prévue en septembre 2013. Celle-ci a dû être reportée à février 2014 pour des raisons de sécurité. Le but de cette mission est de de mieux connaître le tissu associatif et institutionnel guinéen actif dans la lutte contre les mutilations génitales féminines (MGF) et dans la protection des fillettes en danger d'excision. Il s'agit aussi de renforcer les liens en vue d'améliorer la protection des fillettes en danger d'excision tant sur le territoire belge qu'en Guinée. Cette mission est financée par la COCOF, département relations internationales (coopération Wallonie-Bruxelles).

Enfin au niveau belge, INTACT fait partie du réseau de santé mentale en exil, coordonné par l'asbl Ulysse et participe activement aux réunions dans ce cadre. INTACT a apporté son expertise dans le cadre de 2 modules de la formation à destination de travailleurs en santé mentale en lien avec les demandeurs d'asile, intitulé Récits d'exil. INTACT participe également à la rédaction d'un chapitre sur les femmes vulnérables. De nombreux contacts ont été pris côté néerlandophone pour développer le réseau en proposant des collaborations, notamment avec vzw Ella, De Foyer et Kruispunt Migratie.

C. Améliorer la prise en charge des demandeurs d'asile invoquant les MGF comme cause de persécution

La question des MGF et autres violences faites aux femmes est méconnue par la plupart des avocats ou praticiens du droit des réfugiés. Considérant les aspects techniques de ces questions, nous estimons nécessaire de renforcer les compétences des professionnels intervenant dans les dossiers d'asile en lien avec la violence liée au genre. S'agissant de victimes de violence physique ou psychologique, nous sommes confrontés à un groupe de personnes avec des besoins particuliers. Le vécu des demandeurs d'asile appelle un appui et un accompagnement adéquat qui fait souvent défaut. L'appréciation de la crédibilité en particulier pose souvent problème.

Dans le cadre de cet objectif, INTACT propose un support aux professionnels par l'organisation de consultations juridiques de seconde ligne[4] ainsi que l'organisation de séances de sensibilisation et formations à destination des professionnels[5].

C.1 Consultations juridiques

En 2013, INTACT a géré 215 dossiers relatifs aux questions d'asile en lien avec les MGF. Il y a là une progression importante par rapport aux années précédentes. L'augmentation du nombre de demandes est à mettre en relation avec le revirement de jurisprudence opéré par les instances d'asile. Ces 215 dossiers concernent 443 personnes et révèlent une disparité au niveau des nationalités concernées. Toutefois, la Guinée vient en tête des consultations avec 66% des dossiers concernés.

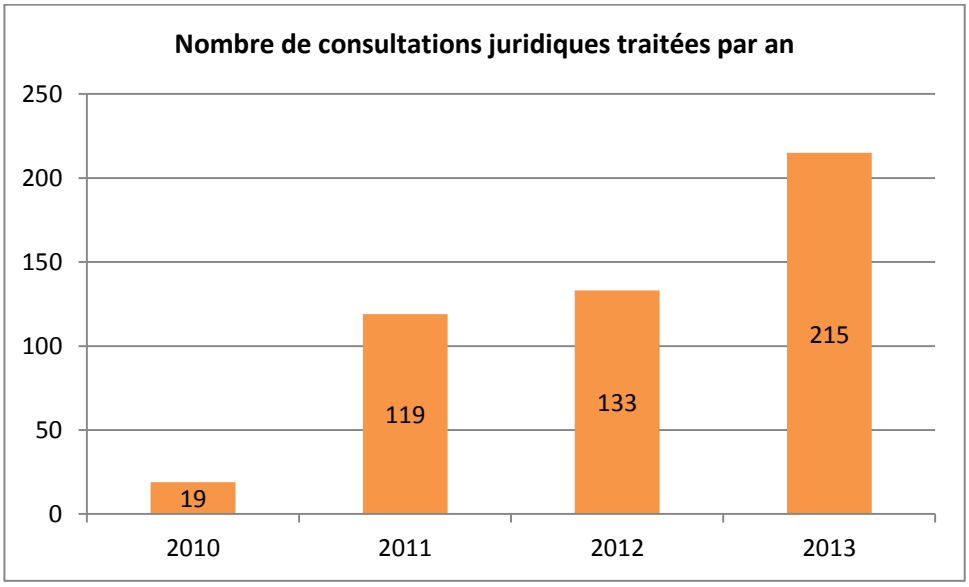
Ces consultations se font sur rendez-vous ou par mail. L'objectif est de collaborer avec l'avocat afin de renforcer ses compétences dans la défense de dossiers individuels. Cette année, nous avons été confrontés à des situations humainement très délicates. La politique de l'accueil ayant totalement changé, les familles déboutées de la demande d'asile se trouvent souvent à la rue, et nous sommes donc souvent confrontés à des situations d'urgence. Les femmes seules avec enfants sont des profils particulièrement vulnérables. Nous tentons d'établir des contacts avec des services sociaux pour assurer la prise en charge de ces familles. Nous avons, en collaboration avec les avocats, soutenu des nouvelles demandes d'asile ou des

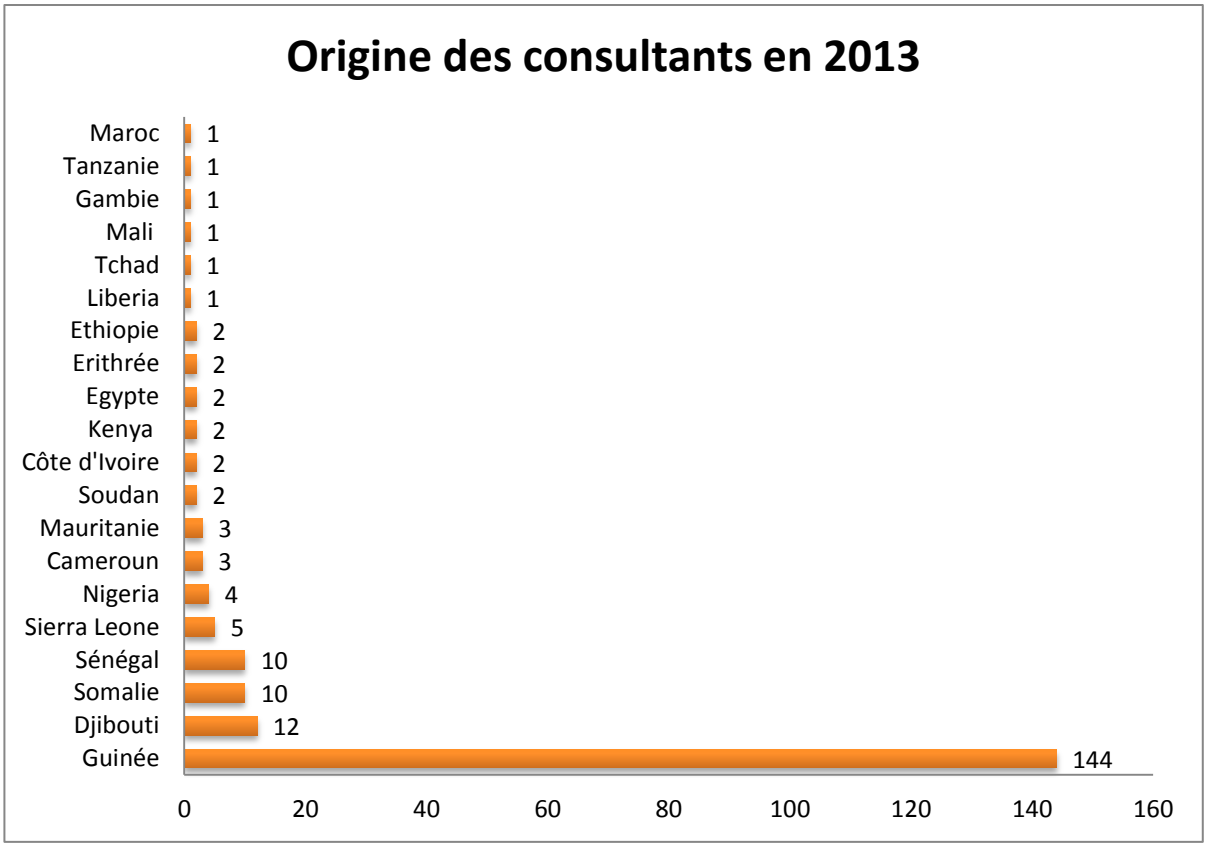
[4] Il s'agit de donner un avis juridique approfondi sur une situation donnée. INTACT collabore avec l'avocat et lui fait bénéficier de son expertise en la matière pour une défense optimale du dossier par la transmission de jurisprudence, argumentation adéquate ou information utile

[5] avocats, tuteurs de mineurs étrangers non-accompagnés ou encore acteurs psycho-sociaux en contact avec le public cible (ex. Fedasil)

demandes d'asile au nom de l'enfant afin «d'obliger» les instances d'asile à examiner la crainte de persécution dans le chef de l'enfant.

Une jurisprudence du RVV (en annulation) fait écho à ces nouvelles demandes introduites au nom de l'enfant et reconnait que l'asbl INTACT a pu apporter des éléments complémentaires qu'il fallait prendre en considération dans ce cadre (RVV 114005 du 20 novembre 2013).





C.2 Formation des professionnels

Pour renforcer les compétences des professionnels, INTACT propose des sensibilisations et des formations pour les professionnels de l'asile. En 2013, INTACT a formé plus de 150 professionnels issus du secteur judiciaire (avocats), professionnels de l'accompagnement juridique des demandeurs d'asile et professionnels de l'accueil.

C.3 Intervisions avec avocats

INTACT a organisé des séances d'intervisions dont l'objectif est de permettre aux professionnels d'avoir un lieu d'échanges avec leur pairs pour partager expériences, outils, bonnes pratiques et jurisprudence.

En 2013, deux intervisions ont été organisées (Liège et Bruxelles) et ont réunis 26 professionnels de l'asile (avocats ou professionnels accompagnant la procédure d'asile).

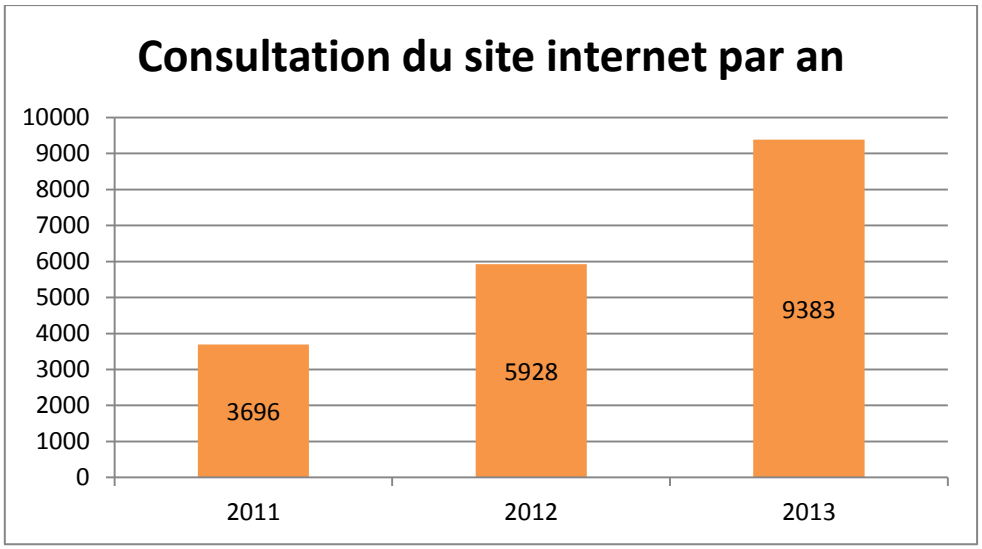
C.4 Développement d'outils

- **Le site internet**

En 2013, le site a continué à être alimenté par ;

- la jurisprudence nationale relevante des instances d'asile (CCE) ;
- la jurisprudence internationale de la Cour Européenne des droits de l'homme en matière de droits fondamentaux ;
- dans le cadre du Colloque, nous avons diffusé sur le site de l'information sur le pays d'origine, législation, doctrine, power points et autres documents.

En 2013, nous observons une hausse de la consultation du site par rapport aux années précédentes. Il y a eu en 2013 plus de 9380 consultations, avec un pic lors du colloque de novembre.



- **Manuel à destination des avocats**

Le Manuel *« Les mutilations génitales féminines dans le cadre d'une demande d'asile : manuel pratique à l'usage des avocats »* qui existait uniquement en version en ligne, a été mis à jour et a fait l'objet d'une impression en livret bilingue. La mise à jour a permis d'intégrer de nouveaux développements jurisprudentiels en matière d'asile et en particulier, les demandes d'asile pour les personnes invoquant des violences de genre venant de Guinée.

Ce Manuel a été largement diffusé (340 envois) à l'occasion de la Journée Internationale du Réfugié le 20 juin 2013 auprès des avocats et autres professionnels de l'accompagnement juridique, en vue de renforcer leurs compétences à ce sujet.

3.2 La Protection nationale :
Améliorer la prévention et la protection des filles et des femmes victimes ou à risque de MGF résidant en Belgique

Contexte

En 2001, la Belgique introduit dans son code pénal une disposition spécifique (article 409 CP) qui interdit et réprime la pratique des mutilations génitales féminines. L'adoption de cette disposition dans notre code pénal constitue une référence normative forte. Les mutilations génitales constituent une forme de maltraitance et doivent être perçues comme telles.

Cependant, depuis l'entrée en vigueur de la loi, il y a plus de 12 ans, très peu de plaintes ont été déposées et aucune n'a donné suite à des poursuites judiciaires. Par ailleurs, le nombre de signalements pour risque d'excision est peu élevé. Une recherche-action soutenue par la Fédération Wallonie-Bruxelles (De Brouwere et al. 2013) montre que 52 cas ont pu être recensés par les associations spécialisées entre le 1er janvier 2009 et le 30 juin 2013. La majorité des signalements se concentrent sur les années 2012 et 2013, années où les formations à destination des professionnels se sont intensifiées.

Pourtant, une nouvelle étude du SPF Santé Publique (Dubourg et Richard 2014) a relevé qu'environ 13.112 femmes excisées et plus de 4.084 fillettes à risque de l'être, vivaient sur le territoire belge. Ces chiffres ont plus que doublé depuis 2008.

Le contexte actuel et la réalité de terrain nous montre combien il est essentiel, à l'instar d'autres pays européens comme les Pays-Bas ou la Grande-Bretagne, de mettre en place des lignes directrices qui permettent une meilleure prévention et protection des personnes victimes ou à risque de MGF.

Le défi d'aujourd'hui est de permettre qu'à tous les niveaux et compte tenu notamment des spécificités communautaires, les interventions soient coordonnées, cohérentes, efficaces, respectueuses des enfants, des familles, mais aussi de la loi.

Le plan d'action national 2010-2014 sur la violence entre partenaires et intrafamiliale, qui intègre pour la première fois les mutilations génitales féminines, souligne d'ailleurs cette nécessité.

La Convention d'Istanbul sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes, signée par la Belgique en 2012, insiste sur la formation des professionnels et la création de mécanismes adéquats pour mettre en œuvre une coopération effective entre tous les acteurs de prévention et de protection.

Par ailleurs, en signant la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, la Belgique s'est notamment engagée à prendre toutes les mesures efficaces appropriées en vue d'abolir les pratiques traditionnelles préjudiciables à la santé des enfants.

Dans ce contexte, INTACT développe des activités ayant pour objectif de renforcer les mécanismes de prévention et de protection des filles et des femmes victimes ou à risque de MGF.

A. Améliorer la détection

L'amélioration de la détection consiste avant tout à effectuer un plaidoyer auprès du large réseau de professionnels susceptibles d'être en contact avec les personnes concernées (secteurs police-justice, aide à la jeunesse, secteur médico-psycho-social). Il s'agit de les conscientiser par rapport à la thématique, mais aussi faire en sorte que la cette thématique soit prise en considération dans le cadre de leurs fonctions respectives.

Par ailleurs, 2013 a permis de finaliser l'important chantier des recommandations visant à améliorer la prévention et la protection des filles et des femmes victimes ou à risque d'excision.

A.1 Plaidoyer auprès des professionnels du secteur judiciaire et acteurs politiques

Le plaidoyer vise notamment les **professionnels issus du secteur judiciaire**. Beaucoup d'entre eux n'ont jamais été confrontés au problème. Le défi consiste non seulement à les conscientiser, mais aussi à les impliquer au sein de leur institution pour qu'une attention particulière soit portée aux MGF. En 2013, 6 rencontres avec des magistrats, juristes ou criminologues de parquet ont été organisées (Liège, Bruxelles, Nivelles). Les contacts avec le secteur judiciaire n'est pas toujours évident. Certaines demandes de rencontres sont restées sans réponse.

Plusieurs rencontres avec **les Cabinets de l'Egalité des Chances (FWB) et de l'aide à la jeunesse** ont permis de mettre en avant les grandes préoccupations et notamment le fait que nos moyens de prévention actuels ne sont pas suffisants pour détecter et protéger adéquatement les fillettes du risque d'excision. Les différents contacts ont permis d'aboutir à la présentation des recommandations au parlement de la FWB en janvier 2014.

Un plaidoyer auprès **du SPF Justice** a également été réalisé afin que la formation des juges intègre les violences liées au genre et les MGF. Le cabinet de la Ministre de la Justice a rédigé un courrier en ce sens à l'Institut de Formation Judiciaire.

Dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations du VFK, un travail important a été réalisé avec le secteur de l'intégration « Inburgering ». Un plaidoyer a été mené près des services de la Communauté flamande, **Inburgering**, afin que le

thème des MGF puisse être abordé dans le cadre du parcours d'intégration des primo-arrivants.

A.2 Recommandations visant à améliorer la prévention et la protection des filles et des femmes victimes ou à risque d'excision.

- **En communauté française**, INTACT et le GAMS Belgique ont finalisé les recommandations en vue d'améliorer les processus de prévention et de protection des femmes et des filles victimes ou à risque de MGF. Ces recommandations sont la synthèse de différents travaux et réflexions menés depuis plusieurs années (ateliers des stratégies concertées de lutte contre les MGF, recherches et études qualitative et quantitatives, organisation de formations et de colloques, expérience de terrain,…).

  Les recommandations tendent non seulement à faire des propositions qui visent l'ensemble des professions concernées par la problématique (formations des professionnels, désignation de personnes de référence au sein des professions concernées, diffusion d'outils, travail avec des animateurs communautaires, détermination d'indicateurs pour évaluer le risque,…), mais visent aussi une série de recommandations spécifiques à destination de certains secteurs, considérés comme maillons essentiels de la chaine de prévention (maternités, Office national de l'enfance, médecine scolaire, plannings familiaux,…).

  Elles ont été présentées aux Commissions maltraitances de Nivelles, Bruxelles et Mons ainsi qu'à un groupe de réflexion spécifique sur les MGF à Liège. Ces Commissions et groupe de réflexion sont composés des principales autorités et institutions compétentes en matière de prévention et de protection de la jeunesse. Un Comité de relecture multidisciplinaire, composé de plus de 20 experts, a pu émettre ses observations quant au projet.

  Elles ont été présentées en janvier 2014 aux parlementaires de la Fédération Wallonie-Bruxelles, de manière à ce qu'elles puissent être débattues et mise en œuvre avec le soutien politique qui s'impose. Nous soutiendrons le projet d'adoption d'une résolution parlementaire en la matière. Ces recommandations seront ensuite traduites en **« lignes directrices »** à destination des professionnels». Il s'agira d'une brochure concise conçue pour une utilisation pratique par les professionnels. Ainsi, cet outil contiendra conseils, bonnes pratiques, fiches thématiques, schémas de procédure et adresses de références). Nous prévoirons un large plan de diffusion avec le soutien du Cabinet Laanan.

- **En ce qui concerne la Communauté flamande**, la collaboration avec le VFK, initiée en 2012, a donné lieu à un groupe de travail en février 2013 avec le secteur police/justice. Les conclusions des différents groupes de travail (secteur santé,

secteur bien-être et justice/police) ont abouti à la rédaction de recommandations par INTACT en partenariat avec le GAMS et l'ICRH aux différents secteurs concernés. Elles ont été présentées au VFK au mois de mars 2013. Elles concernaient la détection, l'évaluation du risque, la prise en charge des MGF et la collaboration entre professionnels. Ces recommandations ont été reprises par le VFK qui les a envoyées, en juin 2013, à 9 ministres compétents, tant fédéraux que régionaux. Par ailleurs, une résolution du Parlement flamand votée le 22 octobre évoque le rôle d'INTACT comme centre d'expertise dans la lutte contre les MGF et prévoit des actions à mettre en œuvre pour améliorer la prévention des MGF.

Le VFK a décidé de créer un groupe d'experts pour se prononcer sur une prévention efficace dans les maternités, par K&G et au sein de la médecine scolaire (CLB). Plusieurs réunions ont eu lieu au mois d'octobre et de novembre 2013, pour approfondir les recommandations. Les discussions sont toujours en cours.

Dans le cadre d'une meilleure détection de MGF par les CLB et K&G, INTACT a mis en avant le nouveau paysage de la protection de l'aide à la Jeunesse en Flandre. Dans ce cadre, INTACT a rencontré les Vertrouwenscentra Kindermishandeling et Ondersteuningscentrum jeugdzorg pour mieux comprendre les enjeux de cette réforme et son impact sur la prévention des MGF.

Fin 2013, un plan d'action pour les CLB a été élaboré par INTACT, en collaboration avec le GAMS et l'ICRH (Université de Gand). Il a été soumis en réunion au VFK et il est actuellement à l'étude au sein des CLB. La même démarche est prévue avec Kind en Gezin.

B. Développement d'une réflexion interdisciplinaire et innovante

INTACT crée des espaces de réflexion interdisciplinaires et d'innovation pour apporter des réponses concrètes à des situations complexes. Les échanges avec les différents acteurs sont privilégiés, à travers une approche dynamique et constructive, dans le respect des missions de chacun.

B.1 Séminaire

Un séminaire avec les SAJ a été organisé le 30 janvier 2013 à l'initiative de la DGAJ, le DGDE et la DEC. Il était intitulé *« Les mutilations génitales féminines et les mariages forcés. La place de l'aide à la jeunesse »*. Il a réuni près de 50 personnes et a permis de conscientiser les acteurs de l'aide à la jeunesse par rapport aux thématiques

abordées, transmettre des éléments d'analyse de risque et d'imminence du danger, mais aussi de faire connaître les associations spécialisées pour les soutenir dans les situations futures.

B.2 Participation dans les groupes d'experts

- Dans le cadre de la rédaction des recommandations en Communauté française, nous avons rencontré différents représentants issus des secteurs de la jeunesse, de la magistrature ou encore de la médecine préventive à l'école. Nous veillerons à assurer le suivi de ces rencontres, notamment par l'organisation de formation et le maintien d'un dialogue.

- INTACT a été invité, en tant qu'expert, à intervenir à l'événement belge organisé à la Conférence CSW New York le 6 mars 2013.

- INTACT, en collaboration avec le GAMS et l'ICRH, a incité le SPF égalité des chances à organiser une Task force sur les MGF. Une réunion, pilotée par l'IEFH, a été organisée en date du 4 février 2013. Tous les SPF compétents y étaient représentés. Cependant, il est à déplorer qu'aucun suivi concret n'a été donné à cette rencontre.

- INTACT est intervenu lors des jeudis de l'hémicycle au Parlement Bruxellois en date du 7 février 2013. La matinée était intitulée : « quelles réalités ici et là-bas ? Comment agir ensemble ? ». L'intervention d'INTACT portait sur les moyens de protection.

- INTACT a rencontré avec Els Van Hoof dans le cadre d'un projet de loi pour compléter l'article 409 du CP, concernant l'incitation à la pratique des MGF. Le projet de loi a été discuté avec la Sénatrice et un suivi a été assuré afin de préciser le champ d'application de la loi. INTACT a également été sollicité dans ce cadre par des cabinet ministériel et parti politique pour donner un avis sur la proposition de loi.

B.3 Développement d'une expertise

En 2013, INTACT a approfondi certaines thématiques connexes aux MGF, à savoir les questions de mariages forcés, violences liées à l'honneur. Par ailleurs, nous avons commandé la réalisation d'une étude en droit pénal à une avocate pénaliste.

Mariages forcés

En vue d'élargir les compétences d'INTACT sur les mariages forcés, une des juriste s'est spécialisée sur la question des mariages forcés en participant à des inter-visions et formations à ce sujet organisés par le réseau mariage et migration. La formation suivie a permis d'appréhender la problématique des mariages forcés / précoces dans une approche globale et de comprendre les mécanismes relatifs au mariage au sein des familles, dans les sociétés « traditionnelles » et post-industrielles sous différentes approches. Par ailleurs, des cas pratiques ont été étudiés en groupe de manière à proposer une prise en charge adéquate dans une situation de risque de mariage forcé. Les intervisions ont pour objectifs d'échanger les expériences entre associations, mais aussi de développer un travail de collaboration entre les membres du réseau et de mieux réorienter les personnes qui font appel au réseau mariage et migration.

Violences liées à l'honneur

La question des violences liées à l'honneur a été approfondie en 2013 en vue de la participation à diverses réunions :

- Nous avons été conviés par l'IEFH à préparer le nouveau PAN sur cette thématique avec tous les experts francophones et néerlandophones. A cette occasion, nous avons pu émettre nos observations sur les recommandations faites par un réseau d'associations expertes en la matière et l'ICRH.

- Par ailleurs, nous avons été contacté par le parquet général de Liège, en vue de nous entendre sur la problématique afin d'évaluer la nécessité d'établir des directives de politique criminelle. La réunion a eu pour conséquence, sous réserve de l'accord du Collège des procureurs généraux, de mettre sur pied un groupe de travail en vue de développer une approche spécifique des violences liées à l'honneur. Il sera proposé d'inclure les MGF dans cette problématique. De même, il sera proposé d'associer INTACT aux travaux.

Etude en droit pénal

En 2013, une étude de droit pénal comparé sur les pratiques de différents pays européens (France, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Suisse, Suède et Espagne) en ce qui concerne la répression des mutilations génitales féminines a été commandée afin de développer l'expertise d'INTACT à ce sujet.

B.4 Le développement du réseau belge, européen et international

Le développement du réseau contribue à enrichir nos débats, renforcer la cohérence de nos actions et notre expertise.

Au niveau belge, INTACT fait partie du Comité de concertation opérationnel (CCO) des stratégies concertées[6]. Le Comité de concertation réunit les 4 associations les plus actives dans la lutte contre les MGF en Fédération Wallonie-Bruxelles et définit le cadre d'actions annuel des stratégies concertées.

Dans ce cadre, INTACT a participé en tant que membre du comité de suivi de la **recherche-action**[7] sur les signalements reçus au sein des associations spécialisées. L'étude montre que le nombre de signalements d'enfants à risque d'excision, notamment à l'occasion d'un retour pendant les vacances, augmente. Ainsi, 52 cas ont ainsi pu être recensés entre le 1er janvier 2009 et le 30 juin 2013. La majorité des signalements se concentrent sur les années 2012 et 2013.

Au niveau international, INTACT avait l'intention de mener une **mission en Guinée**[8] en vue de mieux connaître le tissu associatif et institutionnel travaillant dans la lutte contre les MGF. Une meilleure connaissance du contexte guinéen permettrait d'améliorer la protection extra-territoriale des fillettes en danger d'excision dont un parent se trouve sur le sol belge. L'objectif est d'assurer une protection à l'enfant au pays, le cas échéant en attendant qu'un visa regroupement familial lui soit délivré. La mission, bien que préparée en 2013, a dû être repoussée à février 2014 en raison du contexte politique très tendu suite aux élections législative du 29 septembre 2013.

C. Renforcer les mécanismes de protection

Il s'agit ici de développer les outils/formations permettant aux professionnels d'assurer une meilleure prise en charge des situations auxquelles ils sont confrontés. Si nécessaire, INTACT constitue un point d'appui juridique dans la gestion des signalements.

Par ailleurs, un des objectifs consiste à renforcer les mécanismes de protection des victimes (potentielles) de MGF et d'améliorer la collaboration pluridisciplinaire entre les différents acteurs, qu'ils soient issus du secteur médico-psycho-social ou judiciaire. Cet aspect de la protection a fait l'objet d'un plaidoyer dans le cadre des recommandations développées infra.

---

[6] Stratégies concertées de lutte contre les mutilations génitales féminines (SC-MGF). Il s'agit d'un réseau d'associations spécialisées dans la lutte contre les MGF ayant pour objectif de renforcer la cohésion des actions de prévention et de prise en charge des MGF http://www.strategiesconcertees-mgf.be/

7 DE BROUWERE M., RICHARD F. et DIELEMAN M., Recherche-action sur des signalements de MGF en Belgique. Enquête conduite au sein des associations belges spécialisées (GAMS Belgique, INTACT, Collectif Liégeois MGF), Bruxelles, Ed. GAMS Belgique, 2013.

8 Le choix de la Guinée se justifie par le fait que la Belgique connaît une immigration guinéenne importante et que près de 60% des consultations juridiques dispensées par INTACT entre 2010 et 2013 concernent des guinéens.

C.1 le développement d'outils

Actes du Colloque du 23 novembre 2012

Suite au Colloque du mois de novembre 2012, des actes ont été publiés : Vers un protocole de prévention et de protection des enfants victimes de mutilations génitales féminines. Ce livret a mis en avant des pistes importantes pour améliorer la protection des fillettes à risque d'excision et a été à la base du développement de réflexions pour les recommandations à ce sujet.

Contribution écrite Handboek Familiaal Geweld Politeia, juin 2013

INTACT a contribué à l'écriture d'un chapitre sur les MGF dans le « Handboek Familiaal Geweld », édité par Politeia. Cette contribution est parue au mois de juin et est un outil utile pour les travailleurs sociaux.

Contribution écrite pour le Manuel sur l'Inburgering décembre 2013

Comme déjà décrit auparavant, INTACT a également contribué à un Manuel à destinations des professionnels du parcours d'intégration, principalement les professeurs, afin qu'ils connaissent la thématique des MGF et puissent l'évoquer avec certains groupes de primo-arrivants.

Passeport « stop MGF »

Le passeport, qui existait en français, anglais, néerlandais et arabe a été traduit en 6 langues complémentaires (le moré, le swahili, le somali, le poular, le malinke et l'afar). Un plaidoyer a été mené auprès des SPF Justice et Santé afin que leur logo puisse être apposé sur la couverture du passeport. Il a ensuite été réimprimé en 50 000 exemplaires, avec l'aide de l'IEFH. Il a été envoyé aux travel-clinics en même temps qu'un formulaire d'évaluation du document. Il est également distribué lors des formations données.

Kit signalement

Des professionnels ont fait part de leur difficulté à trouver tous les documents nécessaires pour les soutenir dans la gestion de situations de risque d'excision (départ en vacances) ou d'excision constatée. De cette demande est née l'idée de concentrer toute l'information et documents nécessaires aux professionnels à un seul endroit. Ainsi, avec le CCO des stratégies concertées, nous sommes en train de créer un « kit MGF », qui sera distribué en avril 2014 en milliers d'exemplaires à tous les réseaux professionnels concernés.

Le kit contient les documents suivants :

- Un mode d'emploi du kit ;

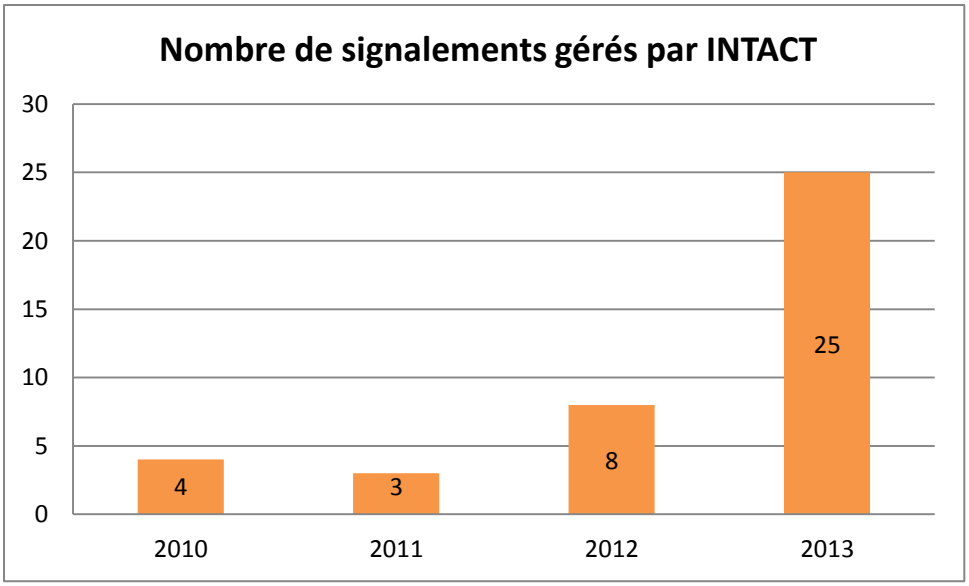
- Les lignes directrices à destination des professions concernées contenant des informations relatives aux critères objectifs pour évaluer le risque, l'échelle de risque, l'arbre décisionnel (conseils en terme de procédure en fonction du niveau de risque) ainsi que des lignes directrices par secteurs (maternités, ONE, PSE, CPAS, maisons médicales, secteur judiciaire) ;
- Le passeport « stop MGF » ;
- La brochure « pas d'excision pour ma fille » ;
- Le certificat médical ;
- La carte de prévalence dans le monde éditée en 2013 ;
- Conseils sur la manière de mener un entretien (traduction du protocole hollandais) ;
- La brochure sur le secret professionnel d'INTACT ;
- Liste de professionnels compétents (médecins, avocats, SAJ, Parquet) ;
- Les adresses de référence des associations et leurs missions respectives d'INTACT, GAMS, CL-MGF, SC-MGF.

C.2 la gestion des signalements

INTACT et le GAMS ont rédigé un document permettant de bien délimiter les rôles et compétences des deux organisations dans les cas de signalements. Le document définit les rôles et compétences de chacune des associations et prévoit les actions à mener par chaque association en cas de réception des signalements.

INTACT joue un rôle non seulement pour soutenir les professionnels dans l'évaluation du niveau de risque et donne un avis dans les procédures les plus efficaces à engager. Bien souvent, une coordination des différents acteurs est organisée. Si nécessaire, INTACT peut prendre le relais des professionnels pour effectuer un signalement auprès du SAJ/parquet.

En 2013, nous comptons 25 signalements gérés par INTACT, ce qui constitue une hausse substantielle par rapport aux années précédentes.



C.3 La formation

C'est également dans le cadre des séances de **formations** que les bases juridiques et conseils relatifs à la protection sont diffusés. En 2013, des formations ont été dispensées aux secteurs suivants, en collaboration avec le GAMS Belgique :

- ONE
- PSE
- sage-femmes
- CLB
- Inburgering
- Centrum voor algemene welzijnszorg (CAW)

Ces formations ont permis en 2013 de former **289 professionnels**.

4. Annexes

4.1 Membres du Conseil d'administration

4.2 Tableau des activités et réunions