

Avis n°65 du 10 décembre 2018

Du Conseil Wallon de l'Égalité entre Hommes et Femmes

**Sur l'avant-projet d'arrêté insérant un Titre VIII au Livre II de la
Deuxième partie du Code réglementaire wallon de l'action sociale
et de la santé relatif à**

**l'agrément et au subventionnement des services et
dispositifs d'accompagnement des violences entre
partenaires et des violences fondées sur le genre
– 1^{ère} lecture.**

CWEHF- CESW

Rue du Vertbois, 13C, 4000 Liège

Tel : 04/232.98.31 ou 04/232.98.78

e-mail : therese.vanhoof@cesw.be ou dominique.gathon@cesw.be

1. RETROACTE

Lors de sa séance du 22 novembre 2018, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet d'arrêté insérant un Titre VIII au Livre II de la Deuxième partie du Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé relatif à l'agrément et au subventionnement des services et dispositifs d'accompagnement des violences entre partenaires et des violences fondées sur le genre.

Il a chargé la Ministre de l'Action sociale, Alda GREOLI, de soumettre ce projet à l'avis du Conseil Wallon de l'Égalité entre Hommes et Femmes.

Le 26 novembre 2018, la Ministre de l'Action sociale sollicitait l'avis du CWEHF sur ce dossier.

2. CONTEXTE

Pour rappel, Le Conseil de l'Europe a établi une Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) datée du 11 mai 2011.

La Belgique a ratifié cette Convention via la loi du 1^{er} mars 2016 portant assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (MB 9 juin 2016). Cette convention est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2016.

La Région wallonne a également ratifié cette Convention via le décret du 13 mars 2014 portant assentiment à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 7 avril 2011 (MB 28 mars 2014).

En cette même année, la Belgique a adopté la loi du 22 mai 2014 tendant à lutter contre le sexisme dans l'espace public et modifiant la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes afin de pénaliser l'acte de discrimination (MB 24 juillet 2014).

Depuis 2014, la Belgique et la FWB-Région wallonne ont élaboré des plans d'action (2014-2019) en vue de lutter contre les violences faites aux femmes :

- Plan d'action national contre les violences basées sur le genre ;
- Plan intra-francophone de lutte contre les violences sexistes et intrafamiliales.

Cependant, la Convention d'Istanbul présente plusieurs exigences, notamment :

- *Art.8 : « Les Parties allouent des ressources financières et humaines appropriées pour la mise en œuvre adéquate des politiques intégrées, mesures et programmes visant à combattre toutes les formes de violences... y compris ceux réalisés par les organisations non gouvernementales et la société civile » ;*

CWEHF- CESW

Rue du Vertbois, 13C, 4000 Liège

Tel :04/232.98.31 ou 04/232.98.78

e-mail : therese.vanhoof@cesw.be ou dominique.gathon@cesw.be

- *Art.9 : « Les Parties reconnaissent, encouragent et soutiennent, à tous les niveaux, le travail des organisations non gouvernementales pertinentes et de la société civile qui sont actives dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes et établissent une coopération effective des organisations ».*

Afin de se conformer à ces exigences, la Région wallonne s'est dotée du décret du 1^{er} mars 2018 insérant un Titre VIII dans le Livre 1^{er} de la deuxième partie du Code Wallon de l'Action Sociale et de la Santé relatif à l'agrément des Services et dispositifs d'accompagnement des violences entre partenaires et des violences fondées sur le genre (MB 12/03/2018).

3. EXPOSE DU DOSSIER

L'avant-projet d'arrêté vise à pérenniser le secteur associatif et à reconnaître les opérateurs de 1^{ère} ligne. Pour ce faire, il précise certaines modalités visées dans le décret du 1^{er} mars 2018 sur les points suivants :

Le public-cible

Selon l'art. 149/14, 6° du décret, « *les services et dispositifs ont pour missions ... de sensibiliser ou former sur les violences entre partenaires ou sur les violences fondées sur le genre, le public défini par le Gouvernement* ».

L'art. 235 de l'avant-projet d'arrêté précise :

- « *En ce qui concerne les formations : les pouvoirs locaux et les organismes reconnus ou agréés par la Région en matière d'action sociale, de santé et de logement ;*
- *En ce qui concerne la sensibilisation : tout public à l'exception du public scolaire* ».

Les données statistiques

Selon l'art. 149/14, 5° du décret, « *les services et dispositifs ont pour missions ... de collecter les données statistiques relatives au public accueilli, ventilé par sexe* ».

L'art.235/1, §1^{er} de l'avant-projet d'arrêté ajoute des données supplémentaires à intégrer dans le rapport annuel d'activités visé à l'art.12/3 du Code réglementaire, en précisant que ces données seront anonymes et portent au minimum sur :

- « *Le nombre et la nature des prestations ;*
- *Les données relatives aux personnes qui introduisent une demande : âge, sexe, type de violence, lien entre l'auteur des actes de violence et la victime, localisation géographique, nationalité, handicap, conformément à la Convention d'Istanbul...* ».

CWEHF- CESW

Rue du Vertbois, 13C, 4000 Liège

Tel :04/232.98.31 ou 04/232.98.78

e-mail : therese.vanhoof@cesw.be ou dominique.gathon@cesw.be

Au §2, cet article précise également que les données sont enregistrées par voie électronique par les services et dispositifs et sont conservées 10 ans à dater de la date de l'enregistrement.

La qualification du personnel

Selon l'art. 149/15, 5° du décret, les services et dispositifs doivent disposer « *au moins d'un demi équivalent temps plein par dispositif et au moins d'un équivalent temps plein par service affecté aux missions...* ».

L'art. 235/2, §1^{er} de l'avant-projet d'arrêté précise que le personnel possèdera au moins, lors de son engagement soit :

- « *Un baccalauréat d'assistant social, d'auxiliaire social, d'assistant en psychologie, d'éducateur, d'assistant juridique ou l'équivalent ;*
- *Un master dans le domaine des sciences humaines ou sociale, en droit ou l'équivalent* ».

Une dérogation peut être accordée sur la base de l'expérience pour les travailleurs/euses qui ne bénéficieraient pas des grades académiques prévus ci-dessus.

L'avant-projet d'arrêté précise en outre que le personnel aura suivi une formation de minimum 20h sur les violences fondées sur le genre et les violences entre partenaires.

Le volume d'activités et les heures d'ouverture minimales des services et dispositifs

L'art. 149/15 du décret précise que :

- au §1^{er} : « *le Gouvernement définit... les heures d'ouvertures minimales des services et dispositifs* » ;
- au §2 : « *le Gouvernement fixe le volume d'activités minimal des services et dispositifs* ».

L'art. 235/3 de l'avant-projet d'arrêté précise que :

- Le service d'accompagnement des violences entre partenaires ou des violences fondées sur le genre sera ouvert au moins 6 demi-jours par semaine. Un minimum de 1600 h/an seront affectées aux missions « globales » dont au moins 800 h/an seront consacrées aux missions d'accompagnement global aux victimes ou de prise en charge aux auteurs ;
- Le service spécialisé uniquement dans l'accompagnement des victimes de certaines formes de violences basées sur le genre affectera un minimum de 1600 h/an aux missions globales dont au moins 800 h/an seront consacrées à l'accompagnement global aux victimes et à la sensibilisation ou formation sur les violences entre partenaires ou sur les violences fondées sur le genre.

CWEHF- CESW

Rue du Vertbois, 13C, 4000 Liège

Tel :04/232.98.31 ou 04/232.98.78

e-mail : therese.vanhoof@cesw.be ou dominique.gathon@cesw.be

- Le dispositif d'accompagnement des violences entre partenaires ou des violences fondées sur le genre sera ouvert au moins 3 demi-jours par semaine. Un minimum de 800 h/an seront affectées aux missions globales dont au moins 400 h/an seront consacrées aux missions d'accompagnement global aux victimes ou de prise en charge aux auteurs ;
- Le dispositif spécialisé uniquement dans l'accompagnement des victimes de certaines formes de violences basées sur le genre affectera un minimum de 800 h/an aux missions globales dont au moins 400 h/an seront consacrées à l'accompagnement global aux victimes et à la sensibilisation ou formation sur les violences entre partenaires ou sur les violences fondées sur le genre.

L'avant-projet d'arrêté précise la gratuité de la mission relative à l'accompagnement global aux victimes.

L'agrément

L'art.149/16 du décret précise que le Gouvernement fixe les modalités d'introduction de la demande, le contenu du dossier de demande et la procédure d'octroi de l'agrément.

En ce qui concerne l'introduction de la demande :

L'art. 234/4, §1^{er} de l'avant-projet d'arrêté précise que la demande doit être introduite auprès de l'administration.

En ce qui concerne le contenu du dossier de demande :

Ce même article précise que le dossier comprend :

- L'identité de la personne représentant le service et ses coordonnées ;
- L'adresse du service ;
- Les noms, titres, qualifications, copie des diplômes et la mention de leurs statuts ainsi que les fonctions des personnes accomplissant les actions visées à l'article 149/14 du Code décretaal ;
- Le budget prévisionnel annuel mentionnant notamment les autres sources de financement éventuelles relatives aux actions visées par l'article 149/14 du Code décretaal ;
- Le nombre de services ou dispositifs prévus avec motivation de leur situation, l'indication des heures d'ouverture, la description des locaux et le volume horaire consacré à chacune des missions visées à l'art. 149/14 du Code décretaal ;
- La libération du pouvoir organisateur décidant d'introduire la demande d'agrément ;
- Une attestation de sécurité incendie délivrée depuis moins d'un an par le Bourgmestre et établie conformément au modèle... pour les locaux au sein desquels se déroulent les activités.

CWEHF- CESW

Rue du Vertbois, 13C, 4000 Liège

Tel :04/232.98.31 ou 04/232.98.78

e-mail : therese.vanhoof@cesw.be ou dominique.gathon@cesw.be

En ce qui concerne l'instruction du dossier de demande et la procédure d'octroi et de retrait d'agrément

L'art.235/5 de l'avant-projet d'arrêté précise que l'Administration instruit le dossier dans un délai de 30 jours, renouvelable de 30 jours si des pièces manquent au dossier.

Selon l'art. 235/6, le/la Ministre statue sur la demande dans les 2 mois à partir de la réception de la proposition de décision de l'Administration.

« En cas de demande surnuméraire au regard du nombre maximum de services ou dispositifs... le/la Ministre statue sur les demandes en considérant la répartition géographique, les missions des services, l'expérience des services, la complémentarité des différents services sur le territoire donné et le cas échéant, leur évaluation positive en matière de gestion administrative et comptable ».

Enfin, selon l'art. 235/8, le/la Ministre peut retirer l'agrément s'il est constaté qu'un service ou dispositif agréé ne remplit plus les conditions d'agrément. 30 jours avant le retrait, l'administration envoie un avertissement proposant au service ou au dispositif de transmettre un mémoire en réponse.

Les modalités de subventionnement

L'art.149/17 du décret précise que le Gouvernement octroie une subvention annuelle suivant des conditions et modalités qu'il fixe.

L'art. 235/9 de l'avant-projet d'arrêté confirme que la demande de subvention doit être envoyée chaque année, accompagnée d'un budget prévisionnel.

L'art.235/10 signale que le montant de la subvention est déterminé en fonction du volume d'activités. La note de GW précise que les frais de fonctionnement, limités à 50% du montant de la subvention totale comprennent les frais de personnel, le loyer, les charges, la téléphonie, l'informatique (site WEB), les déplacements (pour accompagner les victimes à la Police et au Tribunal, par exemple), les publications. Ces frais peuvent également comprendre « les dégâts importants occasionnés par des auteurs de violences lors de représailles ».

En ce qui concerne les montants de la subvention (art. 235/10 et 235/11 de l'avant-projet d'arrêté)

- Pour les dispositifs : 11 250€ pour le minimum d'heures (800h/an) ou 28 000€ pour un minimum de 1200h affectées aux missions définies à l'art.235/3.
- Pour les services : 45 000€ pour le minimum d'heures (1600h/an) ou 67 500€ pour un minimum de 1800h/an ou 90 000€ pour un minimum de 2000h/an affectées aux missions définies à l'art.235/3.

Les montants visés sont rattachés à l'indice-pivot 105,10 (base applicable au 1^{er} juin 201) et sont liées à la fluctuation de l'indice des prix à la consommation.

CWEHF- CESW

Rue du Vertbois, 13C, 4000 Liège

Tel :04/232.98.31 ou 04/232.98.78

e-mail : therese.vanhoof@cesw.be ou dominique.gathon@cesw.be

Impact budgétaire

La note de GW informe que « l'AB33.11 du programme 17.13 « Services et dispositifs d'accompagnement des violences entre partenaires et des violences sexistes » a été créé à l'initial 2018. Les pouvoirs locaux étant susceptibles d'introduire une demande d'agrément dans le cadre du décret du 1^{er} mars 2018, un article budgétaire ad hoc sera créé ».

L'Inspection des Finances a souligné que « l'article budgétaire concerné n'est actuellement pas doté de moyens. Dès lors, toute demande d'agrément ou de subvention ne pourrait être octroyée qu'à partir du 1^{er} janvier 2019 ». La note de GW confirme qu'aucune subvention ne sera octroyée avant cette date et que d'ici là l'article budgétaire sera doté de moyens.

4. AVIS DU CWEHF

4.1. Considérations générales

Le CWEHF constate que cet avant-projet de décret répond en grande partie aux exigences de la Convention d'Istanbul en ce qu'il vise la mise en place de ressources financières et humaines appropriées pour la mise en œuvre de ces politiques.

Le CWEHF est également heureux de voir intégré dans cet avant-projet la mention de la gratuité au niveau de la mission relative à l'accompagnement global aux victimes. Il s'agit d'un élément essentiel pour que la victime puisse être encouragée à s'engager dans un processus d'aide et d'accompagnement.

Par conséquent, le CWEHF rend un avis favorable à l'avant-projet moyennant la prise en compte des considérations suivantes :

Au niveau de la prise en charge de la victime :

Lors de son avis d'initiative n°56 du 20 juillet 2017, le CWEHF avait insisté sur le fait que la prise en charge de la victime doit viser « *un accompagnement psychosocial au niveau de la dévictimisation pour la victime et à son autonomisation, au même titre que ce qui est prévu pour les auteurs qui reçoivent, eux, un accompagnement psychosocial sur la responsabilisation* ».

Cette demande était justifiée par la nécessité d'offrir un panel de services visant à rencontrer les objectifs de dévictimisation (c'est-à-dire qui engagent dans un processus de modification des comportements présents dans l'interaction entre victimes, auteurs, enfants, entourage...) qui ne soient pas limités dans le temps. Le CWEHF réitère sa demande de compléter la mission par la prise en charge des enfants, de l'entourage familial et des proches.

CWEHF- CESW

Rue du Vertbois, 13C, 4000 Liège

Tel :04/232.98.31 ou 04/232.98.78

e-mail : therese.vanhoof@cesw.be ou dominique.gathon@cesw.be

Au niveau de l'estimation de la dangerosité de la situation :

Dans ce même avis d'initiative, le CWEHF avait demandé que la prise en charge des victimes soit couplée à une analyse de la dangerosité de la situation rencontrée (analyse de la dynamique, évaluation de la sévérité, élaboration et mise en place de scénarios de protection...). En outre, il attirait l'attention sur la nécessité de « *sécuriser les lieux d'accueil ambulatoire par des mesures adoptées par tous (y compris les professionnels)* ».

Le CWEHF constate que l'avant-projet d'arrêté ne donne aucune information quant à la problématique d'appréciation des risques de dangerosité et de sécurisation des victimes, des enfants, de l'entourage familial et des proches via les dispositifs et services agréés.

Au niveau de la sécurisation des lieux : les postes, considérés comme frais de fonctionnement dans la note du Gouvernement, n'inclut pas les frais liés à la sécurisation non seulement des personnes concernées mais aussi des lieux d'accueil ambulatoire, ce qui est particulièrement inquiétant. Le choix a plutôt été de prévoir du budget quand les dégâts ont eu lieu. Le CWEHF estime que ce choix pose question au niveau de l'anticipation d'actes de violences sur les victimes et/ou sur le personnel et au niveau de la sécurité des personnes fréquentant l'infrastructure.

Au niveau de la sécurisation des victimes, des enfants, des proches et de leur entourage familial : le CWEHF constate que les dispositifs-services n'auront pas les moyens pour apprécier correctement la dangerosité et mettre en place des mesures visant la sécurisation des victimes. Sur ce point, l'avant-projet d'arrêté n'est pas conforme aux dispositions de la Convention d'Istanbul en ce qui concerne les articles :

- « Art. 50 – Réponse immédiate, prévention et protection » visant une réponse appropriée en offrant une protection adéquate et immédiate des victimes ;
- « Art.51 : - Appréciation et gestion des risques » visant une analyse de la dangerosité afin de garantir une sécurité et un soutien coordonné.

A tout le moins, le CWEHF demande de s'assurer que les services dédiés à l'enfance et à la jeunesse (ONE, SAJ, SPJ, PMS, SOS Famille, SOS Enfants...) puissent collaborer EFFICACEMENT avec ces services et dispositifs d'accompagnement des violences entre partenaires et des violences fondées sur le genre.

CWEHF- CESW

Rue du Vertbois, 13C, 4000 Liège

Tel :04/232.98.31 ou 04/232.98.78

e-mail : therese.vanhoof@cesw.be ou dominique.gathon@cesw.be

Au niveau de la répartition géographique des services-dispositifs

Le CWEHF regrette que le décret ait maintenu l'option de définir un maximum de services-dispositifs par province à gérer. En effet, lors de son avis d'initiative n°56, il estimait que l'option « définir un nombre minimum vital et nécessaire » de services-dispositifs à financer en fonction du nombre d'habitants par province correspondait mieux « à la recommandation de l'article 22 de la Convention d'Istanbul qui stipulait : *« Les parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour fournir ou aménager, selon une répartition géographique adéquate, des services de soutien spécialisés immédiats, à court et à long terme, à toute victime ayant fait l'objet de tout acte de violence couvert pas le champ d'application de la présente Convention »* ».

Le CWEHF rappelle « *qu'il est essentiel de privilégier la proximité des services sur le territoire plutôt que la taille. En effet, pouvoir disposer d'une infrastructure de soutien à proximité de chez soi est capital pour ces publics fragilisés, d'autant plus que toutes les femmes ne peuvent pas toujours disposer de moyens personnels de mobilité* ». Cette demande est par ailleurs conforme aux recommandations formulées par l'ASBL « Engender » dans le cadre de l'évaluation du dispositif concerté de lutte contre les violences entre partenaires, notamment en termes de couverture et d'accessibilité (rapport de janvier 2017, p.49).

Au niveau du budget alloué

Le CWEHF émet de grandes craintes quant aux moyens alloués aux dispositifs. Déjà dans son avis d'initiative n°56, le CWEHF avait mis en évidence que « face à l'ampleur du fléau et vu l'étendue du champ d'application nécessaire pour reprendre toutes les formes de violences faites aux femmes, les montants actuels sont insuffisants et ne permettront pas d'être à la hauteur des ambitions de la Convention d'Istanbul ».

Le CWEHF regrette également que les budgets ne soient pas pérennisés via un système d'enveloppe budgétaire structurelle, stable, disponible et indexée.

Par ailleurs, il insiste pour que le subventionnement puisse être garanti « *à toutes les formes de services-dispositifs, qu'ils soient isolés ou adossés à un service d'hébergement, le but étant d'avoir la meilleure couverture possible sur tout le territoire de la Wallonie, même dans les zones rurales les plus reculées* ».

Enfin, au niveau de « la liste » précisant ce qui est pris en compte dans les frais de fonctionnement, il y a lieu d'y intégrer les frais liés à la sécurisation des infrastructures de manière à protéger tant les victimes (femmes, enfants, entourage familial, proches) que le personnel face à certaines situations à haut niveau de dangerosité.

CWEHF- CESW

Rue du Vertbois, 13C, 4000 Liège

Tel :04/232.98.31 ou 04/232.98.78

e-mail : therese.vanhoof@cesw.be ou dominique.gathon@cesw.be

4.2. Considérations particulières

Au niveau de la note au GW

p.1 : il y a lieu de préciser les articles au niveau des tirets :

- ...
- Les heures d'ouverture minimale des services et dispositifs visées à l'art. 149/15 §1^{er} ;
- le volume d'activités minimal des services et dispositifs visé à l'art.149/15 §2 ;
- les modalités d'introduction, le contenu du dossier et la procédure d'octroi et de retrait d'agrément visées à l'art.149/16 ;
- les modalités de subventionnement : montant, mode de calcul et conditions d'octroi visées à l'art.149/17.

Au niveau de l'avant-projet d'arrêté

Art. 235/10, §2, il y a lieu de lire :

- 1° Pour les dispositifs : 11 250 € pour un minimum d'heures (800h/an) affectées aux missions définies à l'art.235/3 ou 28 000 € pour un minimum de 1200h affectée au missions définies par l'art.235/3.

Art.235/11 : il y a lieu de remplacer « l'article 235/9 §2 » par « l'art.235/10 §1^{er} ».

CWEHF- CESW

Rue du Vertbois, 13C, 4000 Liège

Tel :04/232.98.31 ou 04/232.98.78

e-mail : therese.vanhoof@cesw.be ou dominique.gathon@cesw.be