

Groupe de travail Femmes migrantes & violences conjugales

en collaboration avec frabina, FIZ, BIF et l'ODAE romand

Mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)

Rapport parallèle sur les violences conjugales à l'égard des femmes étrangères ayant un statut précaire en Suisse

*À l'attention du Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des
femmes et la violence domestique (GREVIO)*

Genève, juin 2021

*Ce rapport constitue une annexe au rapport parallèle du réseau Convention d'Istanbul, rendu public le
5 juillet 2021.*

Personnes de contact : **Chloé Maire**, 021/213.03.58, chloe.maire@csp-vd.ch

Eva Kiss, 022/304.48.60, ekiss@ccsi.ch



Introduction

Le Groupe de travail « Femmes migrantes & violences conjugales » est composé de diverses organisations actives sur le terrain dans la défense des femmes migrantes ayant obtenu une autorisation de séjour pour regroupement familial et qui subissent des violences conjugales. En font partie : le Centre de Contact Suisses-Immigrés (CCSI), le Centre Suisses-Immigrés Valais (CSI Valais), La Fraternité – service social pour les immigré·e·s du CSP Vaud et Camarada.

frabina est un centre de consultation pour couples et familles binationales dans les cantons de Berne et Soleure. L'association offre des informations et des conseils sur tous les sujets liés à la cohabitation binationale. Ses client·e·s sont des individus, des couples et des familles dans une relation binationale, quel que soit leur statut de résidence. Les thèmes de conseil sont les suivants : mariage et regroupement familial, relation de couple, parentalité et famille, séparation et divorce, séjour et intégration, finances et contact avec les autorités.

Le FIZ, centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes à Zurich, lutte pour la protection et les droits des migrantes concernées par la violence et l'exploitation. Dans cette optique, le FIZ gère le centre de consultation pour les migrantes et le centre d'intervention spécialisé Makasi pour les victimes de la traite des êtres humains. Le FIZ effectue en outre un travail politique et de formation.

Le BIF est un centre de conseil pour les femmes touchées par la violence exercée par un partenaire intime. L'offre comprend une assistance psychologique, sociale et juridique dans la situation de crise et en rapport avec la violence domestique vécue. Le BIF offre des conseils par téléphone, en personne et en ligne ; des interprètes sont mandaté·e·s si nécessaire. Le conseil est gratuit, bénévole et confidentiel. En tant que centre d'aide aux victimes reconnu par le canton de Zurich, les conseiller·ères sont tenu·e·s à un devoir absolu de confidentialité.

L'observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE romand) est une association indépendante qui informe sur l'application des dispositions légales relatives aux étrangers et étrangères, ainsi qu'aux requérant·e·s d'asile en Suisse romande, à partir de cas individuels concrets. En collaboration avec le groupe de travail « Femmes migrantes & violences conjugales », il a publié en 2016 le rapport [Femmes étrangères victimes de violences conjugales](#).

Afin de mieux protéger les femmes migrantes contre les violences conjugales, la Suisse a introduit un article spécifique dans la Loi sur les étrangers (LEtr) entrée en vigueur en 2008 et devenue la Loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) le 1^{er} janvier 2019. Cette disposition ([art. 50 al. 1 let. b et al. 2 LEI](#)) définit le droit au renouvellement d'une autorisation de séjour en cas de rupture de la vie commune suite à des violences conjugales. Depuis plusieurs années, le Groupe de travail « Femmes migrantes & violences conjugales » constate que cet article ne remplit pas sa mission initiale, à savoir protéger réellement les conjointes étrangères venues en Suisse par regroupement familial contre les violences conjugales, le champ et les conditions de son application étant trop restreints.

Sur la base de nos expériences de terrain, ce rapport a pour objectif de fournir une évaluation et d'émettre des recommandations quant à la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul par les autorités suisses vis-à-vis des personnes étrangères victimes de violences conjugales.

De manière générale, nous constatons que les dispositions en vigueur ne permettent pas d'assurer une réelle protection des victimes (chapitre 1) ; que le manque de formation des professionnel·le·s et du personnel des administrations crée des dynamiques de victimisation secondaire et de réactivation des traumatismes (chapitre 2) ; que la réserve émise par la Suisse à l'art. 59 CI entraîne des discriminations multiples (chapitre 3) ; et que le traitement statistique du nombre de personnes étrangères victimes de violences conjugales est clairement insuffisant (chapitre 4).

1. Un examen des violences problématique

La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul, ci-après CI), a notamment pour but, selon son art. 1, de protéger les femmes contre toutes les formes de violence, de prévenir et d'éliminer la violence à l'égard des femmes, ainsi que de contribuer à éliminer toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et de promouvoir l'égalité réelle entre les femmes et les hommes. La Convention s'applique, conformément à son art. 2, à toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris la violence domestique. Au sens de l'art. 3 CI, le terme « violence à l'égard des femmes » doit être compris comme une forme de discrimination à l'égard des femmes, et désigne tous les actes de violence fondés sur le genre qui entraînent, ou sont susceptibles d'entraîner des dommages ou souffrances de nature physique, sexuelle, psychologique ou économique, et le terme « violence domestique » désigne tous les actes de violence qui surviennent au sein de la famille ou du foyer ou entre d'anciens ou actuels conjoints ou partenaires, indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction partage ou a partagé le même domicile que la victime. Selon l'art. 4 CI, les États signataires de la CI doivent assurer que la mise en œuvre des mesures visant à protéger les droits des victimes se déroule sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, le genre, la race, la couleur, la langue, la religion, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'âge, l'état de santé, le statut marital, le statut de migrant ou de réfugié, ou toute autre situation.

Au vu de ce qui précède, les femmes étrangères résidant en Suisse ont le droit d'être protégées contre les violences en général, et plus particulièrement contre toutes les formes de violences domestiques (ou conjugales), sans aucune discrimination liée à leur origine, leur statut marital, administratif ou de personne migrante.

Toutefois, nous constatons que ni les dispositions spécifiques entrées en vigueur en 2008 dans le but de protéger les femmes migrantes contre les violences conjugales, ni leur application, n'assurent une telle protection.

Intensité requise de la violence

Les dispositions ([art. 50 al. 1 let. b et al.2](#)) de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)¹ ne donnent aucune précision quant au seuil de gravité des violences sur la base desquelles les victimes ont le droit de rester en Suisse malgré une séparation. Toutefois, la jurisprudence ([ATF 136 II 1](#)) a instauré l'exigence pour la victime de devoir démontrer que les violences qu'elle a subies étaient d'une « certaine intensité ». En outre, l'arrêt du Tribunal fédéral (TF) [2C 295/2012](#) du 5 septembre 2012 indique qu'il faut également prouver que l'auteur des violences inflige des « *mauvais traitements systématiques à la victime pour affirmer sa supériorité et exercer un contrôle sur elle.* »

Dans la pratique, certaines autorités cantonales et le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) appliquent les dispositions légales et la jurisprudence de façon restrictive, voire arbitraire. Ainsi, ces autorités ne reconnaissant souvent les violences comme étant d'une « certaine intensité » qu'en cas de condamnation de l'époux suite à une plainte pénale. Cette pratique viole clairement l'art. 3 de la CI.

¹ Selon l'art. [77 al. 6](#) de l'Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA), les indices de violence que les autorités doivent prendre en compte sont notamment les suivants : a. les certificats médicaux ; b. les rapports de police ; c. les plaintes pénales ; d. les mesures au sens de l'art. 28b du code civil, e. ou les jugements pénaux prononcés à ce sujet. En 2012, un alinéa 6bis a été rajouté à l'article 77 OASA, afin de préciser que : « [...], les autorités compétentes tiennent compte des indications et des renseignements fournis par des services spécialisés ».

Des exigences en matière de preuve trop élevées

En règle générale, il est extrêmement difficile de démontrer les violences subies, le seuil « d'intensité » requis et les exigences en matière de preuves de la violence conjugale demeurant trop élevés². Concernant les preuves, l'ordonnance d'application de la LEI ([art. 77 OASA](#)) et la jurisprudence précise que celles-ci comprennent, entre autres, les rapports médicaux ou expertises psychiatriques, les rapports de police et ceux de services spécialisés (foyers pour femmes, centres d'aide aux victimes, etc.), ainsi que les témoignages crédibles de proches ou de voisins (notamment arrêts du TF [2C 68/2017](#) du 29 novembre 2017 et [2C 361/2018](#) du 21 janvier 2019). Le TF a également prescrit, notamment dans son arrêt [2C 648/2015](#) du 23 août 2016, la nécessité de prendre en considération dans leur ensemble tous les éléments pouvant indiquer l'existence des violences, en tenant compte aussi de leurs effets sur la santé de la victime.

Cependant, les attestations des associations, psychologues et travailleurs-euses sociaux-ales spécialisé-e-s dans le domaine de la violence, voire les constats médicaux ne sont pas toujours acceptés comme preuve des violences par les autorités migratoires et sont parfois mis en doute. Le fait de chercher de l'aide et d'être suivie sur une longue durée sur le plan psychosocial, ainsi que d'avoir été reconnue comme victime au sens de la [Loi sur l'aide aux victimes](#) (LAVI), ne permettent pas non plus toujours de faire reconnaître que le seuil requis d'« intensité » de la violence a été atteint. En outre, le SEM a tendance à distinguer de manière artificielle les actes de violence et à les examiner séparément, sans les prendre ainsi en considération dans leur ensemble. Cette pratique est contraire aussi bien à la jurisprudence du TF qu'à l'art. 3 de la CI.

Des actes non pris en compte

Les actes de violence commis après la séparation du couple ne sont en général pas pris en considération par les autorités migratoires, voire par les tribunaux. La jurisprudence du TF penche ainsi plutôt pour la non-prise en compte de ces actes, ce qui est contraire à l'art. 3 de la CI (voir cas de « Nour »³ en annexe).

De même, les violences psychiques sont rarement admises par les autorités administratives comme « suffisamment » graves, à moins de démontrer leur caractère « systématique », ceci malgré l'avis des experts selon lequel ces violences peuvent avoir des effets aussi dévastateurs que les violences physiques.

De la jurisprudence et de son application décrites ci-dessus, mettant l'accent sur l'intensité et le caractère systématique des violences, découle un effet pervers qui consiste à empêcher, dans de nombreux cas, la protection réelle et efficace des femmes étrangères victimes de violences conjugales. Celles-ci n'osent pas quitter leur conjoint par peur de perdre leur permis de séjour.

En raison de cette jurisprudence et de cette pratique, les victimes étrangères de violences domestiques sont discriminées sur la base de leur origine, de leur statut administratif, marital et de migrante. Dès lors, aussi bien la jurisprudence du TF que la pratique des autorités migratoires suisses violent les art. 3 et 4 CI.

Afin de remédier à cette situation, il y a lieu d'assurer, d'une part, que les violences conjugales au titre de l'art. 50 al. 1 let. b et al. 2 LEI soient reconnues comme motif de renouvellement de permis de séjour sans devoir démontrer que celles-ci ont atteint une « certaine intensité », et, d'autre part, que les éléments pouvant indiquer que des violences ont été commises soient pris en considération de la manière la plus large possible, y compris les actes commis après une séparation.

² Pour plus d'informations sur la pratique actuelle des autorités concernant l'application de l'art. 50 LEI, voir ODAE romand, [Femmes étrangères victimes de violences conjugales](#), rapport, 3e édition, mars 2016, préparé en collaboration avec le groupe de travail « Femmes migrantes & violences conjugales »

³ ODAE romand, « [Renvoi d'une survivante de violences conjugales, son mari jugé plus crédible](#) », cas 341, 26.08.2019.

2. Manque de formation des professionnel·le·s et victimisation secondaire

Le chapitre III CI « Prévention » précise, à son art. 15 ch. 1, l'obligation de dispenser ou de renforcer une formation adéquate des professionnel·le·s ayant affaire aux victimes ou aux auteurs de tous les actes de violence couverts par son champ d'application. La formation doit porter sur la prévention et la détection de cette violence, l'égalité entre les femmes et les hommes, les besoins et les droits des victimes, ainsi que sur la manière de prévenir la victimisation secondaire. Le chapitre IV « Protection et soutien » rappelle, à son art. 18 ch. 3, que les parties doivent veiller à ce que les mesures prises, dans une approche globale, permettent d'éviter la victimisation secondaire, et visent l'autonomisation et l'indépendance économique des victimes de violence. Le chapitre VI « Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection » spécifie, à son art. 49, que les parties doivent prendre les mesures nécessaires, législatives ou autres, pour que les enquêtes et les procédures judiciaires relatives à toutes formes de violences couvertes par le champ d'application de la CI soient traitées sans retard injustifié, en considération des droits de la victime, conformément aux principes fondamentaux des droits de l'homme et en prenant en considération la compréhension de la violence fondée sur le genre pour garantir une enquête et une poursuite effective des infractions établies.

Au vu de ce qui précède, nous constatons que les mesures prises par la Suisse ne sont pas suffisantes pour éviter la victimisation secondaire. La formation et la sensibilisation du personnel amené à traiter les situations de migrantes victimes de violences conjugales, tant lors des procédures pénales qu'administratives, sont également insuffisantes, ce qui ne permet pas un climat bienveillant et propice à la confiance, tout en évitant de prolonger les procédures inutilement de manière à faciliter le processus de reconstruction.

Une méconnaissance des vulnérabilités particulières et des rapports de pouvoir liés à la précarité du statut et à l'exil

Les migrant·e·s victimes de violences conjugales cumulent les vulnérabilités de par leur situation migratoire. Cette dernière demande une adaptation importante et engendre souvent une fragilisation quant à la capacité de solliciter de l'aide, entre autres, pour les raisons suivantes : méconnaissance de la langue, méconnaissance des lois et du fonctionnement de la société suisse, méconnaissance de leurs droits, absence de réseau social et familial impliquant de se retrouver totalement isolée suite à la séparation, manque de ressources financières, non-reconnaissance des diplômes obtenus dans le pays d'origine dont l'équivalence est très restrictive en Suisse.

A ces difficultés s'ajoutent les conséquences d'une séparation sur le statut légal pouvant engendrer un renvoi dans leur pays d'origine, fait qui, selon notre expérience, peut être l'obstacle de trop qui les retient de mettre fin à la relation. Il est effectivement arrivé que certaines de nos mandantes retournent auprès de leur conjoint violent, suite à une intention de refus du SEM d'accorder son approbation au renouvellement d'une autorisation de séjour proposé par l'autorité cantonale. Un élément qui, de fait, met la Suisse en porte-à-faux avec l'obligation de condamner les actes, précisée aux articles 33, 32, 35, 36 et 40 CI. En effet, la reprise ou le maintien de la vie commune n'encourage pas le maintien de poursuites pénales, les victimes subissant des pressions des auteurs pour qu'elles retirent leur plainte.

Selon nos constats, lorsque les personnes migrantes victimes de violences conjugales signalent les faits aux autorités, elles peuvent être confrontées, au cours des interrogatoires et procédures, à des questions très intimes et intrusives, à des accusations de mariage fictif et à des attitudes discriminatoires, que ce soit sur la base du sexe ou de l'origine. Ce dernier élément a d'ailleurs été soulevé dans l'arrêt du TF [2C 915/2019](#) du 13 mars 2020.

Nous constatons également que des personnes sans statut de séjour se voient condamnées pour séjour illégal et/ou travail au noir lorsqu'elles font appel à la police en tant que victimes ou lorsque celle-ci est alertée par des voisin·e·s inquiets·ètes. À titre d'exemple, l'une de nos mandantes qui a

appelé la police craignant que son ami la tue alors qu'elle était enceinte, s'est vue condamner à 90 jours-amendes (chaque jour-amende fixé à CHF 30.-) avec sursis de deux ans pour avoir travaillé durant un mois sans autorisation de séjour. Son ami (et responsable hiérarchique) dont elle attendait un enfant a quant à lui été condamné à 120 jours-amendes (chaque jour-amende fixé à CHF 30.-) avec sursis de deux ans pour lésions corporelles simples qualifiées et injures (coups portés à terre alors qu'elle était enceinte).

Cette pratique de condamnation pour séjour illégal et/ou travail au noir viole clairement l'art. 4 al. 3 CI. Par ailleurs, autant la condamnation pour séjour illégal des victimes que l'indulgence dont peuvent bénéficier les auteurs de violence, tel que le montre l'exemple ci-dessus, contribuent à banaliser, voire à encourager les violences. Ce qui est totalement contraire à l'esprit et aux buts de la CI.

Ainsi, afin d'éviter une victimisation secondaire engendrée par la peur de perdre son permis de séjour, ainsi que par les différentes vulnérabilités énumérées, il conviendrait que le personnel de toutes les administrations, de la police et de la justice devant statuer sur ces dossiers, soit sensibilisé aux réalités migratoires, ainsi qu'au fait que certain·e·s migrant·e·s peuvent avoir peur des autorités et/ou des uniformes de par leur vécu dans leur pays d'origine ou dans leur pays d'accueil. La formation du personnel doit aborder tant les questions de racisme, sexisme, homophobie et autres formes de discrimination, et les conséquences des traumatismes subis.

Des méconnaissances qui entraînent une survalorisation du pénal dans les procédures administratives

Les autorités administratives traitent les dossiers de victimes étrangères de violences conjugales ayant quitté leur conjoint violent, comme elles le feraient dans le cadre d'une procédure pénale, ne donnant pas suffisamment de crédit aux documents établis par les spécialistes du domaine.

Nous constatons par ailleurs dans notre pratique une survalorisation des preuves judiciaires (notamment interdiction de périmètre et condamnations pénales) vis-à-vis des rapports de médecins, de psychologues et de spécialistes de violences conjugales qui sont pourtant formé·e·s à la question, contrairement aux professionnels du monde judiciaire. Le fait de bénéficier d'une formation de qualité en matière de violences conjugales pourrait apaiser cette méfiance, permettre un traitement plus efficace de ces dossiers et éviter une victimisation secondaire.

À titre d'exemple, le cas de « Nour » (en annexe) montre bien la méconnaissance des autorités en matière de violences conjugales, ainsi que la survalorisation du pénal dans les procédures administratives. Le Tribunal de police qui a traité de la plainte pénale a émis un jugement dans lequel il reconnaît une partie des accusations – uniquement celles que le mari a admises – et écarte les faits plus anciens (coups, tentatives de strangulations et menaces de mort) qui illustrent le contexte de violences marquant la vie commune. Le jugement reproche aussi à « Nour » de manquer de crédibilité en déclarant qu'il « *s'est avéré difficile d'obtenir des réponses claires* » de sa part. Dans son arrêt ([F-6448/2017](#) du 23.05.2019), le Tribunal administratif fédéral (TAF) reprend cette argumentation et précise que « *si un coup de pied décroché à une personne à terre et ayant provoqué un hématome doit être considéré comme très choquant et démontre un mépris certain de l'intégrité physique de la victime, il ne saurait à lui seul, bien qu'étant condamnable, permettre, dans la présente procédure, de retenir que la recourante avait fait l'objet de violences conjugales, durant la vie commune* ».

Une méconnaissance des violences conjugales et des dynamiques qui y sont liées

Nous constatons un manque important de connaissances des mécanismes complexes des relations empreintes de violences conjugales.

Les procédures se rapprochent trop souvent de véritables interrogatoires durant lesquels les victimes se sentent fréquemment jugées par des professionnel·le·s qui ne comprennent notamment pas pour quelles raisons elles restent auprès de leur conjoint violent et/ou qui sont agacé·e·s par leur manque

de précision dans leur narration des violences subies, alors même que cette confusion est souvent engendrée par ces dernières. À titre d'exemple, suite aux explications d'une victime dans le cadre d'une audition suivant sa séparation, une auditrice administrative a fait le commentaire suivant : « *Je ne comprends pas ces femmes qui se font frapper en Suisse et qui veulent rester, elles devraient partir* », avant de lui dire « *ce n'est pas écrit sur votre front* » lorsque celle-ci lui expliquait ne pouvoir retourner vivre en Algérie après avoir avorté de son époux violent.

La question des effets des violences conjugales et des traumatismes subis est souvent méconnue. De nombreuses victimes n'ont aucun souvenir ou seulement un souvenir partiel de l'acte violent (amnésie, trous de mémoire). Elles éprouvent des difficultés à raconter chronologiquement ce qu'elles ont vécu, souffrent d'une déstabilisation constante due au questionnement et à la confrontation avec l'élément traumatisant et peuvent souffrir de stress post-traumatique. Il est essentiel que le personnel et les organes décisionnels soient conscients de ces circonstances, et qu'il les prenne en considération à leur juste titre.

Selon nos observations de terrain, la trop longue durée des procédures pénales et administratives est malheureusement fréquente. Elle entraîne, en raison de l'incertitude et du stress permanent, des complications psychologiques comme l'anxiété ou des troubles de stress post-traumatique. Cette situation contrevient à l'art. 49 CI. De plus, à la demande des autorités et des tribunaux, les victimes sont sans cesse contraintes de se replonger dans les traumatismes subis, ce qui crée également une victimisation secondaire contraire à l'art. 18 ch. 3 CI.

Il apparaît urgent que les personnes traitant les dossiers de violence conjugale, tant sur le plan administratif que pénal, connaissent mieux les différents aspects de ce type de relations, les mécanismes de l'emprise, ainsi que les traumatismes qui en découlent. Ceci afin d'encourager les victimes à quitter l'auteur des violences et de réellement lutter contre l'impunité des auteurs.

3. Réserve à l'article 59 de la Convention et autres questions de statut

Au moment de ratifier la Convention d'Istanbul, la Suisse a émis une réserve à son art. 59⁴. Ainsi, la Suisse se réserve le droit de « *ne pas appliquer, ou de n'appliquer que dans des cas ou des conditions spécifiques, les dispositions établies à l'art. 59* », ce qui démontre à notre sens une absence de volonté de protéger de manière équitable toutes les migrantes, indépendamment de leur statut, et dans la durée.

Une telle différenciation entre personnes étrangères selon leur statut légal – et notamment à l'égard de celles ayant un statut particulièrement précaire ou sans statut légal – entre en contradiction avec la Convention elle-même qui consacre à son article 4 al.3 le principe de non-discrimination.

Discrimination en fonction du statut du conjoint

La réserve émise à l'article 59 de la Convention ferme la porte à une extension de la protection des victimes prévue par l'art. 50 LEI aux épouses de titulaires d'une autorisation de séjour (permis B), d'une autorisation de courte durée (permis L) d'une admission provisoire (permis F) ou des personnes requérantes d'asile (permis N)⁵. La loi instaure ainsi une discrimination entre victimes en fonction du

⁴ L'art. 59 stipule à son al. 1 que « *Les Parties prennent les mesures législatives ou autres nécessaires pour garantir que les victimes, dont le statut de résident dépend de celui de leur conjoint ou de leur partenaire, conformément à leur droit interne, se voient accorder, sur demande, dans l'éventualité de la dissolution du mariage ou de la relation, en cas de situations particulièrement difficiles, un permis de résidence autonome, indépendamment de la durée du mariage ou de la relation* ».

⁵ Voir [Message du Conseil fédéral du 2 décembre 2016](#), p. 240 : « *ainsi les conjoints ou concubins de personnes titulaires d'une autorisation de séjour à l'année ou d'une autorisation de courte durée ou de personnes admises provisoirement, qui*

statut du conjoint, ce qui semble contraire aux buts poursuivis par la Convention. Pour rappel, l'art. 50 LEI offre un droit au renouvellement du permis seulement aux époux-ses de ressortissants suisses et de titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C). Dans les autres cas de figure, c'est l'art. 77 OASA qui s'applique, ne leur octroyant pas un droit, mais une simple possibilité de faire renouveler leur permis, tout en laissant une large marge d'appréciation aux autorités. De plus, dans ces situations, aucun recours au TF n'est possible en cas de refus de la poursuite du séjour de la part des autorités administratives suite à une séparation pour violences conjugales. Enfin, en ce qui concerne les femmes étrangères non mariées qui subissent des violences conjugales de la part de leur compagnon, aucune disposition légale ne leur permet actuellement de bénéficier d'une protection sans crainte d'expulsion, ce qui est également le cas en ce qui concerne les migrantes sans statut légal. Ceci est de nature à violer l'art. 4 al. 3 CI (non-discrimination).

Une réserve trop générale

La réserve émise par la Suisse, dont la portée n'est pas définie, laisse le champ ouvert à une détérioration des conditions de protection des personnes concernées par l'art. 50 LEI. Un éventuel durcissement futur des dispositions légales en la matière n'entrerait pas en contradiction avec la Convention, si cette réserve est maintenue. De tels durcissements pourraient être d'ordre législatif, puisque seul l'art. 59 CI serait de nature à protéger les droits des personnes migrantes selon les termes de l'art. 50 LEI, ce qui n'est pas le cas des autres conventions internationales auxquelles la Suisse est partie. Ils pourraient également concerner la jurisprudence et la pratique relatives à l'examen des violences subies par les femmes migrantes victimes de violences conjugales (voir partie 1). Enfin, ces durcissements pourraient concerner les conditions de renouvellement de permis obtenus grâce à l'art. 50 LEI, déjà problématiques (voir infra).

Le recours à l'assistance publique comme motif de non-renouvellement du permis

Lorsqu'une femme migrante dénonçant des violences conjugales se trouve sans emploi et émerge à l'assistance publique, les autorités lui reprochent toujours de ne pas avoir fait assez d'efforts pour s'intégrer en Suisse. Si le permis est tout de même renouvelé, les autorités exercent encore sur la victime une pression importante, l'informant du risque de non-renouvellement ultérieur de son autorisation de séjour si elle continue à dépendre de l'aide sociale (soit un motif de révocation au titre des articles [51](#) et [62](#) LEI). Certaines reçoivent une intention de non-renouvellement de leur autorisation de séjour pour dépendance à l'aide sociale dès la première année suivant le renouvellement de cette dernière en application de l'article 50 al. 1 let. b et 2 LEI et ce même si leur dossier contient un nombre important de pièces attestant des conséquences des violences conjugales sur leur état de santé et leur capacité de travail.

Suite à une interpellation parlementaire, le Conseil fédéral a rédigé un rapport rendu public en avril 2018, intitulé « [Pratique suivie en matière de droit de séjour des victimes étrangères de violences conjugales](#) ». Dans ledit rapport, le Conseil fédéral indique, au sujet du renouvellement de permis de séjour sur la base de l'art. 50, que « [si] les déficits constatés en matière d'intégration découlent directement des violences conjugales, il faut bien entendu tenir compte de ces circonstances afin d'éviter que ces lacunes excusables nuisent à la victime [...] Il apparaît nécessaire de préciser les directives du SEM ». Bien que cette précision figure désormais dans les directives du SEM, la pratique des autorités à ce sujet n'a pas encore réellement changé.

L'exigence supplémentaire, lors des renouvellements ultérieurs du titre de séjour d'une femme victime de violences conjugales, d'être financièrement indépendante sans recourir à l'aide sociale, entraîne une pression néfaste susceptible d'aggraver les conséquences psychologiques des

sont victimes de violences au sein de leur couple, ne pourront pas exiger un permis de résidence autonome en cas de dissolution du mariage ou de la relation. »

traumatismes subis, qui met à mal par ailleurs le respect de l'art. 18 CI (éviter la victimisation secondaire).

4. Transparence et statistiques sur la question

L'article 11 CI al. demande aux parties de « collecter les données statistiques désagrégées pertinentes, à intervalle régulier, sur les affaires relatives à toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la présente Convention ».

Le Groupe de travail « Femmes migrantes & violences conjugales » constate qu'il n'existe aucune statistique sur le nombre de personnes étrangères victimes de violences conjugales dont le renouvellement est refusé suite à une demande au titre de l'art. 50 LEI auprès des autorités cantonales.

Le rapport du Conseil fédéral précité, [« Pratique suivie en matière de droit de séjour des victimes étrangères de violences conjugales »](#), fournit bien des indications sur les demandes acceptées et rejetées par le SEM, mais précise : « *Il n'est pas possible de déterminer combien de demandes de cas de rigueur en lien avec des violences conjugales sont déposées par les cantons ni combien, parmi ces demandes, sont directement rejetées par les cantons (sans être soumises au SEM pour approbation).* » (p. 11).

Aucune indication concernant le nombre de celles qui ont été contraintes de faire recours auprès du TAF ou du TF pour pouvoir obtenir le renouvellement de leur autorisation de séjour n'est également disponible.

Des données précises en la matière sont pourtant nécessaires pour comprendre l'ampleur de la problématique et mieux comprendre comment les autorités cantonales et fédérales appliquent la réglementation relative aux cas de rigueur en relation avec des violences conjugales.

Recommandations

Nous demandons au Comité d'émettre les recommandations suivantes à l'État suisse :

1. Assurer que les violences conjugales au titre de l'art. 50 LEI soient reconnues comme motif de renouvellement de permis de séjour suite à une séparation, sans devoir démontrer que ces violences ont atteint une « certaine intensité »,
2. Assurer que les éléments pouvant indiquer que des violences physiques, sexuelles et psychologiques ont été commises, y compris les actes commis après la séparation, soient pris en considération de la manière la plus large possible,
3. Assurer que les rapports des services de conseil et de soutien spécialisés soient pris en compte en tant qu'évaluation de la situation de la victime lorsque les autorités policières, judiciaires et migratoires prennent des décisions concernant le séjour de la personne, indépendamment du fait que des poursuites pénales aient été engagées ou abandonnées en raison d'un manque de preuves,
4. Appliquer le principe de *non-punishment* dans les cas de violences conjugales : une victime de violences ne peut pas être condamnée pour séjour illégal et sa condition de victime doit être prise en compte dans les décisions des autorités migratoires,
5. Assurer dans les meilleurs délais des formations, formations continues et séminaires de sensibilisation sur la violence conjugale et sur les vulnérabilités spécifiques au contexte migratoire, conformément à la Convention d'Istanbul, – tant au niveau fédéral que cantonal,

et sur le plan administratif et pénal – afin que ces situations soient mieux prises en compte et non banalisées,

6. Garantir et améliorer l'accès aux services de prévention, aux centres de soutien et de conseil spécialisés, ainsi qu'à des thérapies spécialisées pour les victimes de violences conjugales, quel que soit leur statut de séjour, et y compris si l'infraction a été commise à l'étranger (par exemple, pour les requérant·e·s d'asile),
7. Octroyer des moyens financiers pour la prévention, pour des offres de conseils spécialisés et des offres de formation continue et sensibilisation spécialisées,
8. Ouvrir le droit prévu à l'art. 50 LEI à toutes les personnes étrangères victimes de violences conjugales, quel que soit leur statut, et non uniquement à celles mariées à des Suisses ou titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C),
9. Lever la réserve émise à l'art. 59 de la Convention d'Istanbul,
10. Assurer que les renouvellements ultérieurs d'un permis accordé conformément à l'art. 50 al. 1 b) et al. 2 LEI ne soient pas remis en question, au sens de l'art. 62 al. 1 let e LEI, au seul motif que la victime dépend de l'aide sociale, ceci afin de tenir compte de l'impact à long terme des violences conjugales,
11. Collecter et publier des statistiques sur le nombre de personnes étrangères victimes de violences conjugales dont le renouvellement de permis est refusé malgré une demande au titre de l'art. 50 LEI, par les cantons, ainsi que le nombre de celles qui ont été contraintes de faire recours jusqu'au TAF voire au TF pour pouvoir obtenir le renouvellement de leur autorisation de séjour.

En vous remerciant de votre attention, nous vous présentons, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées,

Groupe de travail Femmes migrantes & violences conjugales

Annexes

1. RTS, « Femmes migrantes victimes de violences, la double peine »,
émission **Quinze Minutes**, **13.02.2021** :
<https://www.rts.ch/play/radio/quinze-minutes/audio/quinze-minutes---femmes-migrantes-victimes-de-violences-la-double-peine?id=11953224>
2. **Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers, cas individuel de « Nour » du 26.08.2019.**

D'autres cas individuels sur la thématique sont disponibles sous ce lien :
https://odae-romand.ch/documents/?fwp_types=fiche&fwp_tags=violences-conjugales





Renvoi d'une survivante de violences conjugales, son mari jugé plus crédible

Cas 341 / 26.08.2019

Au moment du divorce, « Nour » perd son titre de séjour en Suisse. Or, les violences que son mari lui inflige continuent. Elle demande le renouvellement de son permis, mais les autorités ne la croient pas, écartent l'avis des services spécialisés et jugent que les violences n'ont pas atteint le seuil d'intensité requis. Le cas est déposé auprès du Comité CEDEF.

Mots-clés : violences conjugales

Personne(s) concernée(s) : « Nour », née en 1981

Origine : Maroc

Statut : permis B par mariage -> renouvellement refusé

Résumé du cas (détails au verso)

« Nour », ressortissante marocaine, est mariée à un Suisse et dispose d'une autorisation de séjour au titre du regroupement familial. Peu après son arrivée en Suisse, elle commence à travailler ; ce qui déplaît à son mari. Ce dernier a un comportement violent, il la frappe, tente de l'étrangler et la menace, mais elle n'ose pas porter plainte. En 2016, alors qu'elle pense partir en vacances au Maroc, son mari confisque ses papiers et la laisse dans sa famille. Il lance une procédure de divorce et annonce au SPOP qu'elle a quitté le pays sans l'en informer. À son retour en 2017, elle ne vit plus avec son mari et est suivie par le Centre [Mallev Prairie](#) pour femmes victimes de violences conjugales et d'autres services spécialisés. Elle fait valoir cette situation particulière pour demander la prolongation de son séjour en Suisse malgré la séparation ([art. 50 al. 2 L'Etr.](#)), ce que le SPOP accepte, mais le SEM refuse et prononce son renvoi. Elle dépose un recours au TAF. Suite à un épisode particulièrement violent, elle porte plainte contre son ex-mari. Un jugement du Tribunal de police vaudois retient contre l'homme uniquement les faits qu'il a admis (en mettant en doute la crédibilité de « Nour ») et le condamne pour lésions corporelles simples qualifiées et injures. Les violences qu'elle a subies pendant la vie conjugale et qui sont pourtant attestées par les services spécialisés sont niées par les juges. En mai 2019, le TAF confirme la décision du SEM, mettant également en doute les faits invoqués par « Nour » et les avis des spécialistes. Un recours est adressé au TF contre cette décision, rappelant les dangers d'une exigence excessive de prouver des violences conjugales d'une certaine intensité. Pour la mandataire, les preuves fournies et les faits reconnus suffisent dans ce cas à constituer le « faisceau d'indices » qu'exige la jurisprudence, mais le TF confirme la décision des autorités précédentes. Le cas est déposé auprès du Comité CEDEF.

Questions soulevées

- Le cas de « Nour » n'est pas isolé comme l'illustrent les [nombreuses situations documentées](#) par l'ODAE romand. Les autorités ne devraient-elles pas mieux protéger les survivantes de la violence domestique, un fléau dont meurent deux femmes par mois en Suisse, plutôt que d'augmenter leur vulnérabilité en retirant leur titre de séjour ?
- Une [modification de la Loi sur le TF](#) est en cours et risque de priver de cette voie de recours les personnes étrangères ayant séjourné moins de 10 ans en Suisse. Pourquoi la durée du séjour devrait-elle interférer avec l'obligation de protéger les victimes de violences domestiques ?

Chronologie

2015. mariage et arrivée en Suisse

2016. annonce de départ au SPOP par le mari (oct.)

2017. retour en Suisse (janv.) ; préavis positif du SPOP (mai) ; divorce (juil.) ; décision négative du SEM (oct.) ; recours au TAF (nov.)

2019. jugement du Tribunal de police (fév.) ; arrêt du TAF (mai) ; recours au TF (juin) ; arrêt du TF (juil.)

Description du cas

« Nour » se marie avec un ressortissant suisse au Maroc et après quelques mois, elle s'installe en Suisse au bénéfice du regroupement familial. La situation s'envenime lorsqu'elle commence à travailler, ce que son mari désapprouve. En 2016, elle pense partir en vacances au Maroc, mais son mari lui confisque son titre de séjour et rentre sans elle. À son insu, il entame une procédure de divorce au Maroc et annonce au SPOP qu'elle a quitté la Suisse. « Nour » revient en Suisse début 2017. Elle est admise au Centre d'accueil MalleyPrairie, s'adresse au Centre LAVI et entame un suivi psychiatrique. Les spécialistes consultés constatent qu'elle a vécu dans un contexte de violences conjugales et qu'elle n'a pas osé porter plainte par peur de son mari et du jugement de son entourage familial. Elle demande la prolongation de son autorisation de séjour en application de l'[art. 50 al. 2 LETr](#), qui prévoit qu'un permis obtenu par regroupement familial puisse être prolongé après la séparation lorsque le conjoint étranger a subi des violences conjugales. Le SPOP approuve la demande, mais le SEM refuse, arguant que les violences n'ont pas été d'une intensité suffisante. Il écarte les preuves au motif qu'elles ont été établies uniquement sur la base des déclarations de « Nour » et qu'elles attestent de son « *état émotionnel après la séparation* », mais pas des violences durant la vie commune. « Nour » recourt au TAF.

Un soir, elle croise son ex-mari qui la suit, tente de la faire monter de force dans sa voiture et de lui prendre son téléphone, la fait tomber, lui assène des coups de pied alors qu'elle est au sol et la tire par les cheveux. Il fuit lorsqu'une agente de sécurité s'approche alertée par les cris et appelle la police. « Nour » porte plainte et début 2019, le Tribunal de police émet un jugement dans lequel il reconnaît une partie des accusations – uniquement celles que le mari a admises. Les faits plus anciens (coups, tentatives de strangulations et menaces de mort), qui illustrent le contexte de violences qui a marqué la vie commune, sont écartés. Le Tribunal donne davantage de poids aux dires du mari et des témoins, tous des connaissances ou membres de la famille de celui-ci. Même les contradictions flagrantes dans ses propos concernant, notamment la destruction du téléphone de « Nour », ne sont pas relevées. Aucune mesure d'instruction complémentaire n'est ordonnée, comme l'examen des échanges téléphoniques du couple. Le Tribunal reproche à « Nour » de manquer de crédibilité, reconnaît que ceci peut être dû à l'obstacle linguistique, mais estime tout de même qu'elle « *a exagéré les agissements de son ex-mari* ». Dans son arrêt ([F-6448/2017](#) du 23.05.2019) le TAF reprend cette argumentation et précise que : « *si un coup de pied décroché à une personne à terre et ayant provoqué un hématome doit être considéré comme très choquant et démontre un mépris certain de l'intégrité physique de la victime, il ne saurait à lui seul, bien qu'étant condamnable, permettre, dans la présente procédure, de retenir que la recourante avait fait l'objet de violences conjugales, durant la vie commune* ». Les juges ignorent donc que la condamnation du mari constitue un indice de l'existence de violences précédentes et minimisent la gravité de la situation. Le TAF conclut que « Nour » doit quitter la Suisse.

Dans son recours au TF, la mandataire rappelle que la violence physique ne constitue que la pointe de l'iceberg et s'inscrit dans un schéma complexe. Certes, les preuves sont établies sur la base des déclarations de « Nour », mais « *il peut difficilement en être autrement des actes commis dans l'intimité du couple* » comme le TF l'a rappelé dans son arrêt du 21 janvier 2019 (2C_361/2018). Par ailleurs, les services spécialisés sont formés pour identifier les situations de violences. La mandataire explique que les auteurs de violences domestiques ont presque toujours un profil charmant et savent discréditer leurs victimes. Elle regrette que les magistrats n'aient pas su identifier ce processus qui mène à l'homicide de deux femmes chaque mois en Suisse et que tous les indices aient été écartés (antécédents pénaux du mari et condamnation pénale, certificats médicaux et attestations de services spécialisés). Elle rappelle qu'il faut prendre en considération un faisceau d'indices et que divers comités de l'ONU et le TF lui-même se sont inquiétés des exigences excessives concernant l'intensité des violences ([2C_649/2015](#) du 01.04.2016). La mandataire affirme aussi que « Nour » aurait des difficultés à se réintégrer au Maroc et qu'elle a tout mis en œuvre pour s'intégrer en Suisse et est financièrement indépendante. Dans son arrêt ([2C_593/2019](#) du 11.07.2019), le TF confirme l'appréciation du TAF et estime que la recourante « *n'a pas réussi à apporter [...] suffisamment d'indices permettant de retenir l'existence de violences conjugales* ». Une « communication individuelle » auprès du Comité CEDEF est en cours d'élaboration.

Signalé par : La Fraternité – CSP Vaud, juin 2019

Sources : attestations du CMP, préavis positif du SPOP, décision du SEM, attestation du Centre LAVI, plainte pénale, rapport médical, jugement du Tribunal de police, arrêt du TAF F-6448/2017 du 23.05.2019, recours au TF, arrêt du TF 2C_593/2019 du 11.07.2019.