

Secrétariat d'Etat aux migrations
Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Lausanne, le 14 mars 2023

Consultation sur la modification de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) : Garantir la pratique pour raisons personnelles majeures visées à l'article 50 LEI en cas de violence domestique

Madame la Conseillère fédérale,

Mesdames et Messieurs les membres de la Commission des institutions politiques du Conseil national,

Mesdames et Messieurs,

Les Juristes progressistes vaudois-es (JPV) vous remercie pour la possibilité de participer à la procédure de consultation susmentionnée.

À titre préliminaire, nous saluons les modifications proposées de l'article 50 de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.2).

La législation actuelle et son application favorisent trop souvent le maintien de mariages marqués par la violence psychique, physique et/ou sexuelle au lieu de protéger les victimes. En effet, le fardeau de la preuve pour la victime est extrêmement lourd pour des actes qui se tiennent quasiment systématiquement à huis clos. La dépendance des victimes vis-à-vis des auteurs de violences du point de vue du droit au séjour est ainsi renforcée, et conduit les personnes concernées à s'isoler et à rester dans des relations violentes. Cela va à l'encontre d'une protection des victimes et doit changer de toute urgence.

Le projet vise à établir des critères clairs pour que les victimes puissent se séparer de leur partenaire auteur·rice de violences sans mettre en péril leur droit de séjour en Suisse. Le but est également que les victimes de violence domestique puissent bénéficier d'une protection indépendamment du statut de séjour de leur partenaire, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Les modifications proposées offrent ainsi la possibilité de s'assurer de la compatibilité des réglementations et des pratiques existantes avec les normes internationales de protection des personnes touchées par la violence, en particulier les femmes, notamment 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 (la Convention d'Istanbul ; RS 0.311.35) qui doit impérativement être mise en œuvre au vu de son caractère contraignant pour la Suisse.

Dans son rapport publié en novembre 2022, le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), a instamment demandé à la Suisse d'apporter des améliorations au droit de séjour des personnes concernées par la violence domestique et de veiller à ce que toutes les victimes puissent bénéficier de possibilités de séjour indépendantes de la vie commune après une séparation afin de leur permettre d'échapper aux situations d'abus (GREVIO, Rapport d'évaluation de référence sur les mesures d'ordre législatif et autres mesures donnant effet aux dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul), Suisse, adopté le 13 octobre 2022, publié le 15 novembre 2022, p. 78).

Dans ses commentaires suivant le premier rapport de référence adressé à la Suisse par le GREVIO, le gouvernement suisse fait d'ailleurs référence à l'initiative parlementaire « *Garantir la pratique pour raisons personnelles majeures visées à l'article 50 LEI en cas de violence domestique* ». En effet, le gouvernement suisse y relève à la page 41 qu'un projet de loi est en consultation et que « *toutes les catégories de séjour disposeront d'un droit au séjour en Suisse lorsqu'un mariage est dissous en raison de violences domestiques* » (Commentaire de la Suisse sur le rapport d'évaluation du Groupe d'expertes et expert sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), Berne, le 2 novembre 2022, p. 41).

Les JPV sont convaincus que l'initiative peut permettre de protéger efficacement les personnes victimes migrantes tout en répondant aux exigences de la Convention d'Istanbul.

Remarques sur certains points des modifications proposées

1. Extension du droit à l'octroi et à la prolongation du séjour en Suisse en cas de violence domestique (art. 50 al. 1 LEI)

La réglementation des raisons personnelles majeures pour les victimes de violence conjugale selon l'art. 50 al. 2 LEI, en sa version actuelle, ne s'applique qu'aux personnes dont le·la partenaire est titulaire d'un passeport suisse ou d'un permis d'établissement (permis C), et donc pas aux conjoint·e·s d'étrangères et étrangers titulaires d'un autre type de permis. Certes, la possibilité d'une demande de renouvellement de permis pour raisons personnelles majeures existe pour les personnes qui ne tombent pas sous le coup de l'art. 50 LEI selon l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA ; RS 142.201) (art. 77 OASA).

Toutefois, il s'agit d'une formulation potestative, et son application n'est donc pas contraignante pour les autorités. De plus, rien n'est prévu dans la LEI et l'OASA pour les conjointes et conjoints de personnes au bénéfice d'une admission provisoire (permis F) ou d'une autorisation de courte durée (permis L). De ce fait, la réglementation actuelle en fonction du type de titre de séjour conduit à une inégalité de traitement problématique entre les victimes. En raison de cette inégalité de traitement, la Suisse a émis une réserve à l'art. 59 lors de la ratification de la Convention d'Istanbul. L'art. 59 prévoit en effet l'octroi d'un permis de séjour autonome aux victimes de violences domestiques indépendamment du statut de séjour de leur conjoint. Cette réserve pourrait être levée dans le cadre de la modification législative de l'art. 50 LEI proposée et la Suisse pourrait se conformer ainsi davantage à la Convention d'Istanbul.

Les JPV saluent par conséquent la modification de l'article 50 al. 1 LEI.

2. Adaptation et complément des bases d'évaluation de la violence domestique en ce qui concerne les raisons personnelles majeures (art. 50 al. 2 LEI)

Situation juridique actuelle

Il est en général très difficile de prouver la violence domestique, car il s'agit d'actes qui se produisent dans la plupart des cas dans le cadre privé. Le seuil d'« *intensité* » et les exigences de preuve pour l'existence de la violence domestique sont actuellement trop élevés. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, certains actes de violences sont qualifiés comme n'atteignant pas une « *intensité* » suffisamment importante (par exemple ATF 136 II 1, cons. 5.3). Sur cette base, les autorités migratoires refusent dans certains cas de renouveler l'autorisation de séjour des victimes. L'application du critère de « *l'intensité* », combinée avec la nécessité de prouver le « *caractère systématique* » (par exemple arrêt du TF 2C_295/2012 du 5.9.2012, cons. 3.2, 3.3.1) de la violence sont ainsi des obstacles à une protection efficace des victimes. De plus, ces critères sont très imprécis.

La pratique a montré que la réglementation des cas de rigueur de l'art. 50 LEI ne permet pas d'assurer la protection voulue par le législateur pour les victimes de violence domestique. De plus, les dispositions actuellement en vigueur sont appliquées de manière très restrictive par les autorités.

Selon la jurisprudence relative à l'art. 77 al. 6 et 6bis OASA, les moyens de preuve comprennent notamment les certificats médicaux, les rapports de police et les renseignements fournis par les services spécialisés (maisons d'accueil pour femmes, centres d'aide aux victimes, etc.), ainsi que les déclarations crédibles des proches ou des voisins (notamment arrêt du TF 2C_1051/2021 du 11 mars 2022, cons. 5.2 ; TF 2C_681/2021 du 26 janvier 2022, cons. 5.1). Le Tribunal fédéral a prescrit que tous les éléments susceptibles d'indiquer l'existence de violences doivent être pris en compte (*ibidem*).

Cependant, les rapports des organisations de protection contre la violence, des psychologues et des travailleurs et travailleuses sociaux spécialisé-es dans le domaine de la violence, voire même les attestations médicales relatives aux conséquences de la violence, ne sont pas toujours acceptés par les autorités de migration comme preuve de la violence, ou leur pertinence est mise en doute (par exemple, arrêt du TF 2C_184/2022 du 28 mars 2022, cons. 7.4).

Le fait d'avoir bénéficié d'une protection et d'un soutien dans des maisons d'accueil pour femmes et des services de protection contre la violence, ainsi que d'avoir été reconnue comme victime au sens de la loi sur l'aide aux victimes (LAVI ; RS 312.5), ne suffit pas non plus, dans de nombreux cas, à prouver que le seuil d'« intensité » requis par la jurisprudence est atteint.

Cette situation peut entraîner une victimisation secondaire des personnes concernées, ce qui contrevient à l'art. 18 à la Convention d'Istanbul. De plus, cette incohérence avec la LAVI est surprenante : d'une part, l'Etat finance des prestations pour soutenir les victimes d'actes de violence, mais d'autre part, cette reconnaissance ne suffit pas à prouver la violence subie pour obtenir faire renouveler une autorisation de séjour pour cas de rigueur selon l'art. 50 al. 2 LEI.

Commentaires sur certaines des propositions de modification de l'art. 50 al. 2 LEI

- a. **Définition plus détaillées des “raisons personnelles majeures” et renforcement de l'importance et l'évaluation des services spécialisés, dans le domaine de la violence domestique dans le texte de loi également**

Les JPV saluent le fait que le projet de modification de la loi mentionne expressément les différents indices des violences subies, qui doivent être pris en compte par les autorités compétentes au terme de la loi et non plus uniquement au terme d'une ordonnance et que ceux-ci soient précédés du terme « notamment », indiquant une énumération non exhaustive.

Les JPV estiment en effet qu'il est essentiel que les critères soient diversifiés et non-cumulatifs. A titre d'exemple et comme l'a rappelé le Tribunal fédéral dans sa jurisprudence, il est important que les déclarations crédibles de proches ou de voisins soient également prises en compte en tant qu'indice des violences subies, ce qui demeure possible avec les modifications envisagées (notamment arrêt du TF 2C_1051/2021 du 11 mars 2022, cons. 5.2 ; TF 2C_681/2021 du 26 janvier 2022, cons. 5.1). En outre, il est essentiel que les rapports des services spécialisés conservent leur importance et qu'ils soient pris en compte à leur juste valeur. Déjà mentionnés à l'art. 77 al. 6bis OASA comme source importante de preuves, ils doivent l'être aussi dans la nouvelle formulation de l'art. 50 al. 2 let. a ch. 2 LEI et être introduits de façon plus explicite pour permettre plus fortement d'éviter la notion de violence d'une certaine intensité et de répétition des violences subies.

Nous saluons également le fait que la confirmation d'un service spécialisé dans la violence domestique doit être prise en compte comme indice de l'existence d'une situation de violence. Lorsqu'il s'agit de violence physique, psychique et/ou sexuelle, l'expertise de spécialistes est nécessaire pour reconnaître cette forme de violence et l'évaluer de manière adéquate. Toutefois, le terme de « *prise en charge* » semble être trop restrictif et pourrait amener à des problèmes de définition. Les services spécialisés qui proposent des consultations ambulatoires et des conseils (en particulier les centres de consultation pour l'aide aux victimes) devraient aussi pouvoir fournir cette confirmation. Par ailleurs, nous estimons qu'il n'est pas opportun d'exclure les services spécialisés dans la violence domestique qui ne reçoivent pas ou pas uniquement de fonds publics, pour autant que le service soit spécialisé dans les violences domestiques.

En effet, compte tenu des incidences d'une relation violente, engendrant généralement une emprise, un contrôle sur la personne victime et une isolation de celle-ci, il est impératif que les exigences relatives à la présentation d'indice de violence soient assouplies, afin d'encourager les personnes victimes à se séparer et non de demeurer dans une relation violente, avec les risques qui en découlent pour les différents membres de la famille et le risque d'exposition des enfants.

b. Conclusion

Par conséquent, au vu de ce qui précède, les JPV proposent que l'art. 50 al. 2 let. a ch. 2 LEI soit reformulé comme suit (cf. en gras) :

2. la confirmation de la nécessité d'une prise en charge, ***d'un suivi ambulatoire*** ou d'une protection par un service spécialisé dans la violence domestique financé par des fonds publics ou ***parapublics***.
[...]

3. Adaptation des critères d'intégration selon l'art. 58a LEI (art. 50 al. 2bis LEI)

En général, les victimes sont isolées socialement par l'auteur des violences domestiques afin de pouvoir les contrôler et les maintenir dans une situation de dépendance. Ceci rend difficile leur intégration sociale, linguistique, professionnelle et économique. **L'adaptation de l'art. 50 al. 2bis vise à tenir compte de cette réalité, ce que les JPV saluent.**

En effet, de nombreuses victimes de violence doivent partir de zéro pour s'intégrer après avoir échappé à la situation de violence. Il n'est pas réaliste de penser que celles qui ont été longtemps et délibérément isolées et tenues à l'écart de l'apprentissage de la langue et des possibilités de travail puissent se remettre des conséquences de la violence et rattraper les déficits d'intégration en l'espace d'un an (durée de toute autorisation de séjour). Après avoir subi des violences domestiques, il est illusoire d'espérer pouvoir construire une nouvelle existence pour soi-même et, le cas échéant, pour les enfants, dans un délai très court après avoir subi des violences domestiques. Le délai prolongé pour remplir les critères d'intégration permettrait aux victimes de violence de s'intégrer plus progressivement, mais également plus durablement dans la société.

Les JPV approuvent par conséquent sans réserve l'ajout de l'art. 50 al. 2bis LEI.

4. Nouvelle dénomination : « violence domestique » au lieu de « violence conjugale »

Le fait que la modification de la loi parle désormais de « violence domestique » et non plus de « violence conjugale » est à nos yeux une adaptation importante et moderne. En effet, la violence dans les relations de couple a lieu indépendamment de l'état civil. Le terme de « violence domestique » désigne plus justement cette forme de violence qui a souvent lieu dans l'espace privé et sans témoin. En outre, cette modification permet également d'inclure en particuliers les enfants et les partenaires enregistrés.

Les JPV saluent et adhèrent sans réserve à la modification de la notion de « violence conjugale » en « violence domestique ».

Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de nous exprimer et de tenir compte de nos observations lors de l'élaboration du projet.

Nous vous remercions de l'attention que vous voudrez bien porter à nos remarques et vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames et Messieurs les membres de la Commission des institutions politiques du Conseil national, nos salutations distinguées.

Juristes progressistes vaudois-es

Pour le comité :



Malika Belet, av.



Chloé F. Smith, av.