



Organisation Mondiale Contre la Torture



Mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)

***Note d'information concernant les discriminations et les violences domestiques à l'égard des femmes ayant un statut précaire en Suisse***

Pré-session en vue de l'examen de la Suisse par le Comité des droits de l'homme

(Genève, février 2009)

Recherche et rédaction :

Mariana Duarte, OMCT - [md@omct.org](mailto:md@omct.org)

Eva Kiss, CCSI - [ekiss@ccsi.ch](mailto:ekiss@ccsi.ch)

Orlane Varesano, OMCT - [ov@omct.org](mailto:ov@omct.org)

## Propos liminaires

Suite à l'adoption de la nouvelle loi fédérale sur les étrangers (LEtr), les possibilités d'immigration légale pour les ressortissants des pays non membres de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre échange (dits pays tiers) se sont détériorées de façon générale. Cette nouvelle loi rend particulièrement précaire le statut des personnes exerçant les métiers les moins qualifiés, qui sont dans la plupart des cas des femmes provenant de pays tiers. Or, comme le reconnaît l'Etat suisse dans son rapport au Comité CEDEF<sup>1</sup>, les femmes migrantes sont particulièrement vulnérables à la violence au sein du foyer et la loi tend à conduire à des abus de pouvoir, ce qui peut renforcer l'impunité dans de tels cas et perpétuer ainsi la forte prévalence de ce type de violence à leur égard. Car, malgré l'introduction à l'article 50 LEtr de la possibilité d'octroi d'une autorisation de séjour même en cas de rupture à certaines femmes victimes de violence conjugale dont le permis dépend de celui de son mari, le champ et les conditions de son application sont extrêmement restreints. Une année après son adoption, cette disposition de la LEtr a révélé un effet pervers qui consiste à inciter les femmes étrangères victimes de violence à ne pas dénoncer ce qu'elles subissent - soit parce qu'elles n'ont pas d'autorisation de séjour valable, soit par crainte de la perdre en se séparant de leur mari et d'être expulsées<sup>2</sup>. Ces effets sont manifestes dans des cas traités par des ONG telles que le CCSI et des avocats que nous avons rencontrés. Ils constituent à plusieurs égards une atteinte aux articles 3, 7 et 26 du PIDCP.

**Nous demandons au Comité des droits de l'homme d'interroger l'Etat suisse sur ce qu'il compte faire pour pallier dans la pratique cette insuffisance légale sur le court terme, dans un domaine où le pouvoir exécutif par le biais de l'Office fédéral des migrations a un large pouvoir discrétionnaire, et si sur le moyen terme il compte proposer un amendement au texte de l'article 50 de la LEtr afin de protéger de façon adéquate les femmes migrantes contre les violences conjugales.**

---

<sup>1</sup> Troisième rapport de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), UN Doc. CEDAW/C/CHE/3, 23 avril 2008, paras. 123-125 : « En subordonnant le droit de séjour de l'épouse venue en Suisse au titre du regroupement familial à la condition qu'elle vive en ménage commun avec son époux exerçant une activité lucrative, la législation sur les étrangers actuellement en vigueur facilite l'abus de pouvoir ainsi que la violence du conjoint et fragilise la position de la victime potentielle. » (para. 124) « ...les étrangères sont souvent particulièrement exposées à la violence de leur partenaire, malgré l'intervention de la police, lorsqu'elles ne peuvent pas le quitter par crainte de devoir rentrer dans leur pays sans leurs enfants et sans aucun droit sur eux et d'y être mises au ban de la société pour avoir échoué dans leur mariage. La nouvelle législation sur les étrangers n'y remédie qu'en partie. » (para. 125)

<sup>2</sup> Pour illustrer la problématique, voir annexe : Observatoire Romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE romand), fiche descriptive, cas 23, 16.01.2008.

## 1. En droit

*La LEtr prévoit en son article 50 des cas où, suite à une rupture de la relation conjugale, le droit du conjoint étranger d'un citoyen suisse ou d'une personne titulaire d'une autorisation d'établissement (permis C) à l'octroi et au renouvellement d'une autorisation de séjour subsiste néanmoins. La loi prévoit, en effet, deux situations, dans lesquelles le permis de séjour du conjoint n'est pas mis en danger.*

*a ; le mariage et la vie commune ont duré au moins 3 ans ET l'intégration du conjoint étranger est réussie*

*b ; le conjoint étranger a été victime de violence conjugale ET la réintégration sociale dans le pays de provenance semble fortement compromise.*

Par rapport au premier cas de figure (a ;), nous pouvons noter que, selon l'ordonnance et des directives relatives à la LEtr, l'intégration en Suisse est mesurée principalement par la maîtrise de la langue de la région où la personne concernée vit, ainsi que par l'existence d'un emploi. Or, les épouses concernées par ces mesures peuvent être amenées à rester auprès de leurs enfants en bas âge ou de leur conjoint gravement malade. Parfois, elles sont même contraintes de rester coupées du monde extérieur contre leur gré sous la pression de leur mari. Dès lors, des mesures d'assouplissement des critères d'intégration devraient être envisagées de la part de l'Office fédéral des migrations pour ces situations particulières, notamment en cas de veuvage.

En ce qui concerne les cas de violences conjugales (b ;) nous aimerions souligner qu'il est déjà souvent problématique de démontrer la violence en elle-même. Rendre plausible, de plus, que la réintégration sociale dans le pays d'origine est fortement compromise, reste une mission impossible selon les pays de provenance. Ce qui signifie, dans la pratique, qu'une épouse qui a déjà subi des actes de violence de la part de son conjoint et qui doit faire face aux conséquences physiques et psychologiques, sera de plus, renvoyée dans son pays, alors qu'elle s'est déjà investie dans sa nouvelle vie en Suisse. En substance, elle subira, à tous les niveaux, les conséquences des actes de violence commis par son mari qui ne sera souvent même pas inquiété par la justice.

En outre, au-delà de son application problématique, il est à signaler que le droit à l'octroi et au renouvellement d'une autorisation de séjour en cas de violence conjugale n'existe tout simplement pas pour les conjoints des détenteurs d'une autorisation de séjour (permis B). Dans ce cas, même si les autorités peuvent renouveler le permis de séjour du conjoint étranger conformément à l'art.77 de l'Ordonnance relative à la LEtr, elles n'y sont pas contraintes par la loi.

De surcroît, les possibilités ouvertes par l'article 50 LEtr ne concernent pas les compagnes non mariées étrangères (de pays tiers) des ressortissants suisses ou des personnes au bénéfice d'une autorisation d'établissement.

Enfin, il convient de noter que toute demande de renouvellement de permis déposée avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les étrangers (1er janvier 2008) se voit appliquer l'ancienne législation, qui ne prévoyait pas explicitement une exception en cas de violence conjugale. De ce fait, de nombreux dossiers encore en cours d'examen et qui auraient pu connaître un traitement favorable sous la LEtr, risquent d'être conclus par une décision de refus.

## 2. Dans la pratique

Du fait des conditions posées à l'article 50 LEtr et de son application problématique, de nombreuses femmes originaires des pays tiers sont confrontées à un choix extrêmement difficile : se taire et subir la violence, ou se défendre et risquer la perte du permis. Par conséquent, la nouvelle législation a un effet pervers à partir du moment où un nombre considérable de femmes étrangères sont amenées à choisir de ne pas dénoncer la violence domestique dont elles sont victimes.

Le Conseil Fédéral a eu l'occasion de communiquer son interprétation de l'article 50 LEtr<sup>3</sup>. Il est à noter que celle-ci est très limitée en ce qui concerne la notion de la réintégration sociale fortement compromise dans le pays de provenance. En effet, le Conseil fédéral ne prend en considération que les cas extrêmes, pouvant être qualifiés comme « des situations de détresse personnelle grave ». En outre, les conséquences physiques et psychologiques des violences domestiques et notamment les séquelles post-traumatiques ne semblent pas être prises en compte de manière systématique dans l'évaluation des possibilités de réintégration.

Enfin, il apparaît que les autorités sont dotées d'un large pouvoir d'appréciation lors de l'examen de ces situations, ce qui peut être source d'inégalité de traitement.

Par ailleurs, la pratique récente a révélé qu'un autre élément pourrait décourager les femmes étrangères de dénoncer les violences domestiques dont elles sont victimes. En effet, dans une récente décision du Centre social régional du Canton de Vaud, une femme qui a quitté son mari du fait des violences qu'elle subissait, et alors que la demande de renouvellement de son permis est toujours pendante, s'est vue placer sous le régime de l'aide d'urgence<sup>4</sup>, régime normalement appliqué aux requérants d'asile déboutés, soit des personnes sous le coup d'une décision d'expulsion. La précarité dans laquelle sont très souvent plongées les victimes de violence domestique quittant le foyer conjugal pourrait être encore aggravée dans le cas des femmes étrangères par de telles décisions. Au-delà de représenter un obstacle majeur à la dénonciation des violences, cela entretient clairement le cercle vicieux de revictimisation de ces femmes.

---

<sup>3</sup> Voir interpellation parlementaire du 2 octobre 2008 et réponse du Conseil fédéral du 26 novembre 2008 sur le *traitement pour les personnes étrangères victimes de violences domestiques*, à l'adresse suivante : [http://www.parlament.ch/F/Suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20081102](http://www.parlament.ch/F/Suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20081102)

<sup>4</sup> Le régime d'aide d'urgence correspond à une aide de 10CHF accompagnée d'une interdiction d'exercer un travail en Suisse.

## **Cas :**

### **a) Application restrictive de l'article 50 LEtr**

Une femme d'origine kurde de Turquie est arrivée en Suisse en 2002 suite à un mariage arrangé avec un homme de même origine vivant en Suisse au bénéfice d'un permis C. Après deux ans de vie commune, durant lesquelles elle aurait subi des violences, le mari a décidé de divorcer et l'a rejetée du foyer, alors même qu'il lui était inconcevable de retourner en Turquie en tant que femme divorcée.

Comme elle a vécu moins de trois ans avec son époux et qu'elle n'a pas eu la possibilité de s'intégrer du fait notamment des difficultés à faire reconnaître son diplôme d'infirmière, la première exception prévue par l'article 50 LEtr (a) n'est pas applicable à sa situation. L'autre difficulté réside dans le fait que les violences domestiques n'ont pas pu être prouvées, ce qui ne lui permet pas non plus de bénéficier de la deuxième exception prévue à l'article 50 LEtr (b).

Cette dame s'est ainsi retrouvée sans logement, sans foyer et risque d'être répudiée également en cas de retour en Turquie.

### **b) Pouvoir d'appréciation des autorités et manque de prise en considération de la violence**

Une femme mariée depuis 2003, temporairement séparée de son époux à cause des actes de violence subis de la part de ce dernier, a vu sa demande de renouvellement de permis refusée en application de l'ancien droit. En effet, bien qu'elle soit toujours mariée et reste en lien étroit avec son époux, l'autorité administrative compétente a considéré qu'elle avait commis un abus de droit en invoquant son mariage, qui n'existait selon cette même autorité plus que formellement, dans le seul but d'obtenir le renouvellement de son permis. L'abus de droit étant un motif pour refuser le renouvellement d'une autorisation de séjour obtenue suite à un mariage même dans l'absence de toute procédure de divorce, l'autorité compétente pouvait facilement prendre cette décision en utilisant son large pouvoir d'appréciation et sans prendre en compte la raison de la séparation, à savoir les actes de violence conjugale. Pour défendre la situation de cette femme, il faudrait démontrer que son mariage existait réellement au moment du dépôt de sa demande de renouvellement, et qu'elle ne l'a pas évoqué dans le seul but de sauvegarder son permis.

### 3. Conclusions et recommandations

La nouvelle loi sur les étrangers reconnaît désormais explicitement le droit pour les épouses étrangères de ressortissants suisses ou de détenteurs d'une autorisation d'établissement de rester en Suisse en cas de rupture du lien conjugal, si elles sont victimes de violence domestique. Toutefois, l'effet pervers de cet article réside dans le fait de devoir démontrer, en plus de la violence subie, l'impossibilité de la réintégration sociale dans le pays d'origine. Cette deuxième condition empêche dans de nombreux cas la protection des victimes, celles-ci n'osant quitter leur conjoint par peur de perdre leur permis.

De plus, la complexité des cas particuliers et les conséquences variées que peuvent avoir des comportements violents au sein d'un couple ne semblent pas être prises en considération lors de l'examen de ce type de dossier, et ce malgré la marge d'appréciation dont jouissent théoriquement les autorités cantonales et fédérales dans l'octroi d'autorisations de séjour.

Au vu de cette situation, l'OMCT et le CCSI recommandent à l'Etat suisse de :

- Prendre des mesures positives en matière de prévention des violences domestiques, d'accompagnement et de réinsertion des femmes victimes, avec une approche particulière en ce qui concerne les femmes migrantes (information et interprétation dans leur langue, accessibilité de formations professionnelles, etc.);
- Assouplir l'application simultanée des critères de l'article 50 de la LEtr dans des cas où des facteurs indépendants de la volonté d'une épouse l'empêchent de s'intégrer en Suisse, notamment en cas de veuvage;
- Empêcher que des décisions administratives locales, telle que celle de placer à l'aide d'urgence des femmes ayant quitté un époux violent et en attente d'une demande de renouvellement de permis de séjour, précarisent davantage encore la situation de ces femmes ;
- Amender l'article 50 de la LEtr en supprimant l'exigence de démontrer l'impossibilité de la réintégration sociale dans le pays de provenance, afin de garantir aux victimes des actes de violence familiale une autorisation de séjour sans autre condition que d'avoir rendu vraisemblable le fait d'avoir été victimes de tels actes;
- Assurer une formation obligatoire du personnel des Offices cantonaux de la population et de l'Office fédéral des migrations en matière de violence domestique et émettre une circulaire à leur attention autorisant la prise en compte du critère de victimisation dans le but d'octroyer un permis humanitaires en cas de non application de l'article 50 de la LEtr;
- Envisager la dissociation des autorisations de séjour des femmes qui en bénéficient par regroupement familial de celles de leurs époux.

## **ANNEXE :**

**Observatoire Romand du droit d'asile et des étrangers  
(ODAE romand)  
Fiche descriptive, Cas 23 / 16.01.2008**

*ODAE – Observatoire du droit d'asile et des étrangers*  
*www.stopexclusion.ch/observatoire • observatoire-ge@stopexclusion.ch • case 3287, 1211 GE 3 • 022 818 03 50*



## Parce qu'elle se sépare d'un mari violent, l'ODM la renvoie

Cas 023 / 16.01.2008

En 2002, « Zlata » rejoint son ami, titulaire d'un permis C. Ils se marient en 2005, après avoir eu deux enfants. Victime de violences conjugales, elle quitte son mari en 2006. L'ODM refuse alors de prolonger le permis B, obtenu par mariage, et prononce son renvoi.

**Mots-clés** : droit de séjour du conjoint ([art. 17.2 LSEE](#) -> [art. 43 LEtr](#)), violences conjugales, dissolution de la famille ([art. 50 LEtr](#))

**Personne(s) concernée(s)** : « Zlata », femme née en 1982 ; ses deux enfants, nés en 2002 et 2004

**Origine** : Croatie

**Statut** : permis B (prolongation refusée)

### Résumé du cas (détails au verso)

En 2002, « Zlata » immigré illégalement en Suisse afin de rejoindre son ami, dont elle attend un enfant. Ils se marient en 2005, après avoir eu deux enfants. « Zlata » reçoit alors un permis B, en application de [l'article 17 LSEE al. 2](#), qui prévoit de délivrer une autorisation de séjour au conjoint du détenteur d'un permis C « *aussi longtemps que les époux vivent ensemble* ». En 2006, après avoir été victime de nombreux épisodes de violence conjugale, « Zlata » se sépare de son mari. Un an plus tard, l'ODM refuse de prolonger son autorisation de séjour et lui donne trois mois pour quitter le pays, car le but de son séjour, à savoir vivre auprès de son mari, n'existe plus. L'ODM affirme qu'il y a lieu de relativiser les violences conjugales, puisque la plainte pénale déposée par « Zlata » a été classée. Dans un recours, sa mandataire répond que l'abandon de la plainte pénale est fréquent dans les cas de violence conjugale, pour ne pas amplifier les tensions. Cela n'enlève rien au fait que la relation a cessé à cause des violences subies. De plus, la décision de l'ODM ne reconnaît pas le degré avancé d'intégration de « Zlata ». Enfin, elle ne s'inspire nullement de [la directive ODM 654](#) qui prévoit la prolongation de l'autorisation de séjour après la dissolution de la communauté conjugale pour éviter des situations d'extrême rigueur. Pourtant cette pratique a été consacrée par les débats sur la nouvelle loi. [L'article 50 LEtr](#), entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2008, prévoit en effet la prolongation de l'autorisation de séjour malgré la séparation en cas de raisons personnelles majeures, « *notamment lorsque le conjoint est victime de violence conjugale* ». Le recours est encore en suspens devant le [TAF](#).

### Questions soulevées

- Quitter son mari est souvent très difficile pour une femme victime de violences conjugales. En décidant de renvoyer une femme battue, l'ODM ne condamne-t-il pas les femmes étrangères mariées à des personnes établies en Suisse à rester en couple malgré les violences subies dans le seul but de ne pas perdre leur permis de séjour ?
- Pourquoi l'ODM, auquel l'ancienne LSEE donnait déjà un large pouvoir d'appréciation, n'applique-t-il par sa [directive 654](#), ce d'autant plus que six mois après entre en vigueur la LEtr, dont [l'article 50](#) prévoit spécifiquement cette situation ?

## Chronologie

1999 – 2001 : 3 séjours en Suisse en tant que touriste

2002 : entrée illégale en Suisse (16 février), naissance du premier enfant (21 août)

2004 : naissance du deuxième enfant (22 juin)

2005 : 8 décembre : mariage, octroi d'un permis B annuel

2006 : 4 juin : des mesures protectrices de l'union conjugale officialisent la séparation survenue le 7 avril

2007 : 13 août : l'[ODM](#) refuse la prolongation du permis acceptée par le canton (6 septembre : recours)

Au moment de la rédaction de la fiche descriptive, le cas est en suspens devant le [TAF](#).

## Description du cas

De 1999 à 2001, « Zlata » séjourne plusieurs fois en Suisse en tant que touriste. En 2002, alors qu'elle est enceinte, elle entre illégalement sur le territoire helvétique afin de rejoindre son ami, un ressortissant serbe qui bénéficie d'un permis d'établissement (permis C). Six mois plus tard naît leur premier enfant. En 2004 naît leur second enfant. « Zlata » et son ami se marient en 2005. Les autorités octroient alors à « Zlata » un permis de séjour (permis B) en vertu de [l'art. 17 al. 2 LSEE](#), qui prévoit de délivrer une autorisation de séjour au conjoint du détenteur d'un permis d'établissement « *aussi longtemps que les époux vivent ensemble* ». Après 4 ans de vie commune, le mari de « Zlata » se manifeste cependant de manière toujours plus violente...

En 2006, la police doit intervenir suite à des menaces de mort proférées par le mari de « Zlata » à l'égard de sa femme. Après avoir été victime de violences physiques, « Zlata » se sépare de son mari et dépose une plainte pénale. Le 4 juillet 2006, des mesures protectrices de l'union conjugale sont prononcées par le juge compétent. Vu la situation, le canton est favorable à la prolongation du permis B. Mais le 10 juillet 2007, l'ODM annonce son intention de refuser la prolongation de l'autorisation de séjour de « Zlata » et de prononcer son renvoi. L'ODM argumente le but du séjour de « Zlata », à savoir vivre auprès de son mari, n'existe plus. Appuyé par une mandataire, « Zlata » tente de faire valoir les faits suivants : elle se sent intégrée en Suisse, parle couramment le français, travaille de telle sorte qu'elle pourrait entièrement subvenir à ses besoins et à ceux de ses enfants si son mari était en mesure de lui verser une pension, n'a plus aucun réseau familial en Croatie et ne saurait de quoi vivre une fois là-bas.

Malgré ces arguments, l'ODM refuse le 13 août 2007 la prolongation du séjour et impose à « Zlata » un délai de départ. Dans sa décision, l'ODM souligne le fait que la plainte pénale contre le mari a finalement été classée et « *qu'il y a lieu de relativiser cet événement* ». De plus, selon l'Office fédéral, les pièces versées au dossier ne permettent pas de conclure à l'intégration de « Zlata ». « *Son séjour peut être considéré comme court (5 ans et 6 mois) en comparaison aux vingt années passées dans son pays d'origine* », et, même si elle n'a plus de réseau familial en Croatie, « *elle retrouvera le milieu socioculturel qui est le sien* ». « *Quant au père, s'il désire exercer son droit de visite, rien ne l'empêche de le faire en se rendant en Croatie.* ».

Un recours est déposé devant le TAF. Il souligne que les violences conjugales ne doivent pas être minimisées, même si la plainte pénale a été classée. Dans pareilles situations, il est en effet habituel que la victime ne souhaite pas aller jusqu'au bout de la démarche pénale, compte tenu de la relation affective ayant existé, de l'ambivalence des sentiments, ainsi que de l'existence d'enfants communs, qui pousse à préserver autant que possible une entente parentale. De plus, l'ODM ne s'inspire nullement de sa propre [directive 654](#), qui prévoit la prolongation de l'autorisation de séjour après la dissolution de la communauté conjugale pour éviter des situations d'extrême rigueur. Pourtant cette pratique a été consacrée par les débats sur la nouvelle loi. [L'article 50 LEtr](#), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008, prévoit en effet la prolongation de l'autorisation de séjour malgré la séparation en cas de raisons personnelles majeures, « *notamment lorsque le conjoint est victime de violence conjugale* ». Au moment où cette fiche est publiée, le recours est encore en suspens devant le TAF.