

**Prise de position du CAPAS (Collectif d'associations pour l'action sociale) sur l'avant-projet de loi 21.504, Initiative parlementaire pour garantir la pratique pour raisons personnelles majeures visées à l'article 50 LEI en cas de violence domestique.**

Genève, le 22 février 2023

Madame la Conseillère fédérale,  
Mesdames et Messieurs,

Le CAPAS vous remercie de nous donner la possibilité de participer à la procédure de consultation susmentionnée.

Le CAPAS est un collectif qui réunit 48 associations et fondations actives dans le champ socio-sanitaire du Canton de Genève offrant de multiples prestations. Il œuvre à visibiliser le travail de ses membres, à favoriser leur collaboration et à faciliter les rapports entre ces derniers et les pouvoirs publics. Constitué en 2012, il est reconnu comme un interlocuteur incontournable du domaine de l'action sociale pour les partenaires publics et privés. Le CAPAS est une association au sens des art. 60 et suivants du Code Civil Suisse.

La force du Collectif réside dans une vision transversale des problématiques souvent reliées, mises en évidence dans les domaines de compétences et champ d'actions des membres. Le CAPAS constitue un observatoire des problématiques sociales et de santé grâce au champ d'action à large spectre de ses membres : accueil d'urgence, conseil et soutien social, psychologique et juridique, administratif, accueil et l'intégration de personnes migrantes, accès à la santé, au logement, à la nourriture, aide au désendettement, activités d'insertion ou de réinsertion professionnelle et sociale, lutte contre toute forme d'exclusion et de précarité.

Parmi les obstacles rencontrés par les consultantes de nos associations et fondations membres, ceux liés aux violences domestiques figurent au premier plan ou en filigrane pour une partie d'entre elles. Les problématiques liées à la violence domestique peuvent



être des facteurs déclenchants et/ou aggravant de différentes formes de fragilité et de précarité.

Au lieu de protéger les victimes, la législation actuelle et son application favorisent trop souvent le maintien de mariages marqués par la violence. Ainsi, un certain degré de violence psychique, physique et sexuelle au sein du couple est considéré comme normal. 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 conséquente des victimes et doit changer de toute urgence.

**Dans ce contexte, le CAPAS salue la modification proposée de l'article 50 de la Loi sur les étrangers et l'intégration. On peut en outre espérer que cette modification aura un effet préventif sur les auteur-e-s de violences et que les victimes auront à l'avenir plus facilement accès aux services d'aide aux victimes, dont elles ignorent encore trop souvent l'existence.**

Cette modification offre également 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, et de les modifier cas échéant. Le cadre juridique international contraignant pour la Suisse dans le contexte de la violence domestique est 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 (RS 0.311.35)<sup>1</sup>, en bref la Convention d'Istanbul (CI), qui doit impérativement être mise en œuvre.

Dans son rapport publié en novembre 2022, le Groupe d'expert-e-s 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<sup>2</sup>. 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 »<sup>3</sup>. Le CAPAS est convaincu que l'initiative, en cas d'acceptation, peut permettre de protéger efficacement les personnes victimes migrantes tout en répondant aux exigences de la Convention d'Istanbul et s'en félicite.

---

<sup>1</sup> [Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique \(Convention d'Istanbul\)](#) [Etat : 14.10.2022]

<sup>2</sup> [Voir le point 265 à la page 78 du rapport d'évaluation de référence adressé à la Suisse par le GREVIO.](#)

<sup>3</sup> Voir commentaire de la Suisse sur le rapport d'évaluation du Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) du 2 novembre 2022 : [file:///Users/cm/Downloads/Commentaires de la Suisse sur le rapport d'évaluation GREVIO 02.11.2022 \(1\).pdf](file:///Users/cm/Downloads/Commentaires%20de%20la%20Suisse%20sur%20le%20rapport%20d%27évaluation%20GREVIO%2002.11.2022%20(1).pdf)



## **Remarques détaillées sur le projet de loi**

### **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 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'article 50 selon l'ordonnance (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 titres 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'article 59 lors de la ratification de la Convention d'Istanbul (CI). L'article 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.

***Le CAPAS salue 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. 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 » 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 et avec de grandes différences entre les cantons, ce qui conduit à l'arbitraire.



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. Le Tribunal fédéral a prescrit que tous les éléments susceptibles d'indiquer l'existence de violences doivent être pris en compte. Cependant, les rapports des organisations de protection contre la violence, des psychologues et des travailleurs et travailleuses sociaux spécialisé-e-s 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. 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 d'infractions (LAVI), ne suffit pas non plus, dans de nombreux cas, à prouver que le seuil d'« intensité » requis est atteint.

Ceci est constaté et partagé par les organisations de terrain qui défendent spécifiquement des personnes migrantes victimes de violence au sein du couple.

Cette situation peut entraîner une victimisation secondaire des personnes concernées, ce qui contrevient à l'article 18 CI. De plus, cette incohérence avec la Loi sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI) est absurde : 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.

En outre, en raison des très longues procédures de recours, les personnes ont parfois beaucoup de difficulté à trouver un employeur prêt à les engager et/ou à maintenir un emploi en raison de l'absence d'autorisation de séjour valable ce qui va à l'encontre de l'esprit même de la LEI.

Le CAPAS reprend ci-après ici le travail d'explicitation réalisé par les professionnelles du Réseau femmes\* dont dix organisations sur onze sont membres du CAPAS. Leur expertise permet d'illustrer de manière détaillée en quoi la réglementation actuelle 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.

« L'émergence des différents types de violence se fait de manière semblable d'un couple à l'autre. On parle généralement d'escalade de la violence. Les violences verbales, psychologiques et économiques apparaissent en premier lieu, puis s'installent les violences physiques et sexuelles. Enfin, certaines situations peuvent aboutir à des tentatives de meurtre ou des meurtres. Le travail de prévention réalisé auprès des personnes victimes a pour objectif de repérer les premiers signes des violences pour agir, encourager à se protéger et limiter au plus vite les nombreux impacts individuels, relationnels ou communautaires. En effet, acte après acte, la violence au sein du couple porte atteinte de façon ponctuelle ou chronique à l'intégrité de la personne victime. Elle engendre du stress, de l'imprévisibilité, du chaos et la fragilise ainsi que ses enfants qui y sont exposés.



Enrayer la violence impliquerait donc de réagir dès que la peur, la contrainte ou le danger sont vécus au domicile conjugal. Les premiers signes prennent la forme bien souvent de menaces, intimidations, harcèlements, contrôles, contraintes... des actes fréquemment considérés à tort comme peu significatifs pour déterminer un « seuil suffisant d'intensité », pourtant ils engendrent une forte souffrance psychique. Le travail psychosocial et thérapeutique est ainsi « saboté » par un enjeu tout aussi important pour la personne victime qui est celui de continuer à construire sa vie là où elle réside, de maintenir une certaine stabilité pour elle et ses enfants dans une période où les bouleversements psychologiques et émotionnels sont intenses. La crainte du non renouvellement du permis de séjour empêche de se déterminer librement sur la protection que la personne victime estime être la meilleure pour elle-même et pour ses enfants.

Ainsi, tant qu'une sécurité physique, psychique et légale n'est pas assurée, le processus de reconstruction est mis à mal. La victime sait que ses efforts pour obtenir notamment un travail, un logement, une place en crèche ou une formation sont largement compromis. Concernant ses enfants, elle craint qu'ils ne puissent bénéficier de tous leurs droits comme par exemple le maintien du lien père-enfant et la contribution d'entretien. Tous ces éléments poussent trop souvent les victimes migrantes de violence domestique à rester dans un foyer violent.

De plus, lorsque les femmes migrantes victimes de violence domestique franchissent le pas et décident d'entamer une procédure de séparation, elles sont confrontées à de très longues procédures de recours, pendant lesquelles elles peinent à trouver un employeur prêt à les engager et/ou à maintenir un emploi en raison de l'absence d'autorisation de séjour valable, ce qui va à l'encontre de l'esprit même de la LEI.

Finalement, il est très problématique d'un point de vue éthique pour les professionnelles du Réseau femmes\* d'expliquer à une personne victime de violence domestique le seuil d'« intensité » que les violences doivent atteindre pour être reconnues par les autorités. En effet, ce système repose sur l'idée qu'un certain degré de violence domestique est acceptable et ne mérite aucune protection, ce qui est inadmissible. De plus, puisque la réglementation de l'art. 50 al. 2 LEI ne s'applique à présent qu'aux personnes dont le/la partenaire a un passeport suisse ou une autorisation d'établissement, il est très problématique pour les professionnelles du Réseau femmes\* d'expliquer que la loi suisse tolère plus ou moins la violence en fonction du statut de séjour de son auteur. »

Mis à part le Réseau femmes\*, d'autres organisations membres du CAPAS œuvrant sur le terrain, telles que le Centre Social Protestant, sont également confrontées aux effets d'un préavis négatif du Secrétariat aux migrations (SEM) illustrent cette problématique de femmes ayant vécu un préavis négatif suite à une minimisation des preuves de violence présentées : retour auprès d'un conjoint violent pour ne pas mettre en danger son permis, situation psychologique fragilisée sans parler de l'impact sur les enfants de telles situations.

**Du point de vue de la pratique, ce qui est décisif dans les modifications de l'art. 50, al. 2 LEI pour le CAPAS c'est que les exigences relatives à la présentation d'indices soient assouplies, que les incohérences avec la législation sur l'aide aux victimes soient supprimées et que le degré minimal d'«intensité» de la violence soit abandonné. Ce n'est qu'à cette condition que la protection des victimes sera réellement améliorée.**



## Commentaires et propositions de modification de l'art. 50, al. 2 LEI

- a. Renforcer l'importance et l'évaluation des services spécialisés dans le domaine de la violence domestique dans le texte de loi également.

De nombreuses victimes migrantes de violence domestique vivent dans un grand isolement social. De ce fait, elles parlent souvent à peine la langue du lieu de résidence et ne connaissent pas leurs droits, les possibilités et les offres de soutien et de protection en cas de violence domestique. Beaucoup d'entre elles restent donc dans des situations de violence, parfois pendant des années. Le CAPAS salue le fait que le projet de modification de la loi mentionne les différents indices des violences subies qui doivent être pris en compte par les autorités compétentes, et que celles-ci soient précédées du terme « notamment », indiquant une énumération non exhaustive. Le CAPAS estime 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'indices des violences subies<sup>4</sup>. 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. 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.

**Par conséquent, le CAPAS propose que l'art. 50, al. 2, let. a LEI soit reformulé comme suit :**

Les raisons personnelles majeures visées à l'al. 1 let. b, sont notamment données lorsque :

- a. le conjoint est victime de violence domestique ; les indices que les autorités compétentes doivent prendre en compte sont notamment :

« Article 50 al. 2 LEI

[...]

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 prescriptions d'intégration (art. 58a LEI) pendant trois ans après l'obtention d'une autorisation pour cas de rigueur (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'al. 2bis vise à tenir compte de cette réalité. De nombreuses victimes de violence doivent partir de zéro pour s'intégrer après avoir échappé à la situation de violence. Il n'est

<sup>4</sup> Cf. [arrêt du TAF F-5454-2017](#), voir aussi les arrêts suivants : ATF 2C\_361/2018, ATF 2C\_649/2015, ATF 2C\_964/2015, ATF 2C\_1055/2015, ATF 2C\_648/2017, ATF 2C\_777/2016, ATF 2C\_922/2019.



pas réaliste de penser que celles et ceux qui ont été longtemps et délibérément isolé·e·s et tenu·es 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.

***LE CAPAS salue par conséquent la modification de l'article 50 al. 2bis. Elle apprécierait toutefois que le texte de loi formule encore plus clairement que le délai de trois ans ne commence à courir qu'à la première échéance de l'autorisation de séjour obtenue en application de l'article 50 LEI.***

#### **4. Inclusion du concubinage**

Le CAPAS salue le fait que les concubin·e·s qui sont venu·e·s en Suisse dans le cadre du regroupement familial soient désormais inclu·e·s dans la réglementation prévue à l'art. 50, al. 2, par le biais de l'art. 50, al. 4. Bien qu'il s'agisse d'un cas de figure rare, il est important de l'inclure dans la modification de la loi pour garantir l'égalité de traitement. Actuellement, le texte de loi ne mentionne pas explicitement les couples qui ne sont pas hétérosexuels. Nous suggérons de mentionner explicitement les couples formés par des personnes LGBTQI+ dans le texte.

***Le CAPAS salue par conséquent la modification de l'article 50 al. 4. et suggère que toutes les personnes vivant en couple, indépendamment de leur identité de genre ou de leur orientation sexuelle soient explicitement incluses dans le régime des couples en concubinage.***

#### **5. 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 (cf. nouvelle prise en compte des couples en concubinage). Le terme de « violence domestique » désigne plus justement cette forme de violence qui a souvent lieu dans l'espace privé et sans témoin.

***Le CAPAS salue la modification de la notion de « violence conjugale » en « violence domestique ».***

Au terme de ces différentes explications le CAPAS propose la formulation de l'article 50 LEI, comme suite :



## **Art. 50 Dissolution de la famille**

**1** Après dissolution du mariage ou de la famille, le/la conjoint·e et les enfants ont droit à l'octroi d'une autorisation de séjour et à la prolongation de sa durée de validité en vertu de l'art. 42, 43 ou 44, à l'octroi d'une autorisation de courte durée et à la prolongation de sa durée de validité en vertu de l'art. 45 ainsi qu'à une décision d'admission provisoire en vertu de l'art. 85, al. 7, dans les cas suivants :

- a. L'union conjugale a durée au moins trois ans et les critères d'intégration définis à l'art 58a sont remplis, ou
- b. La poursuite du séjour en Suisse s'impose pour des raisons personnelles majeures. (inchangé)

**2** Les raisons personnelles majeures visées à l'al. 1, let. b, sont notamment données lorsque:

a. Le/la conjoint·e est victime de violence domestique, les indices que les autorités compétentes doivent prendre en compte sont notamment :

1. la reconnaissance de la qualité de victime au sens de l'art. 1, al. 1, de la loi du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes<sup>3</sup> par les autorités chargées d'exécuter cette loi ;
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. des mesures policières ou judiciaires visant à protéger la victime;
4. des rapports médicaux ou d'autres expertises;
5. des rapports de police et des plaintes pénales;
6. des jugements pénaux.

b. le mariage a été conclu en violation de la libre volonté d'un des époux;

c. la réintégration sociale dans le pays de provenance semble fortement compromise.

**2bis** Si, conformément à l'al. 1, une autorisation de séjour est délivrée pour les raisons personnelles majeures visées à l'al. 2, let. a ou b, les critères d'intégration visés à l'art. 58a, al. 1, let. c et d, ne sont pas examinés pendant trois ans à compter de la date de sa première échéance.

**3** le délai d'octroi de l'autorisation d'établissement est réglé à l'art. 34. (inchangé)

**4** Les al. 1 à 3 s'appliquent par analogie aux concubin·e·s qui ont obtenu le regroupement familial. Sont considérées comme concubin·e·s toutes les personnes vivant en couple, indépendamment de leur identité de genre ou de leur orientation sexuelle (LGBTQI+). La violence domestique comprend tous les actes de violence physique, sexuelle, psychologique ou économique qui surviennent entre des anciens ou actuels conjoints et partenaires.



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.

Avec nos meilleures salutations.

Pour le CAPAS

Julia Schaad  
Co-Responsable

Fabienne Vermeulen  
Co-Responsable

Caroline Eichenberger  
membre du comité