

RAPPORT DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant:

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Fabienne Freymond Cantone et consorts - MigrantEs victimes de violences conjugales — Quand il y a péril en la demeure

La commission s'est réunie le lundi 4 mai 2009, dans la salle des conférences au Château cantonal. Elle était composée de Mmes Fabienne Freymond Cantone, Christa Calpini, Lise Peters, Véronique Hurni, Ginette Duvoisin, Jacqueline Rostan, Catherine Roulet ainsi que de MM. Félix Glutz et Jean-Michel Dolivo, confirmé comme président.

Le Conseil d'Etat était représenté par M. Philippe Leuba, chef du Département de l'intérieur, accompagné par M. Siegfried Chemouny, en sa qualité d'adjoint du chef du Service de la population (SPOP) et de Mme Delphine Magnenat Braillard, juriste au SPOP, qui a pris les notes de séance, ce dont nous la remercions.

Pour la bonne compréhension du présent rapport, il convient d'emblée d'indiquer qu'à la fin de sa séance, la commission a suspendu ses travaux, dans l'attente d'un certain nombre de réponses à des questions posées dans le débat. Ces réponses ont été adressées par M. Siegfried Chemouny aux membres de la commission par courriel du 29 mai 2009. La postulante a, par courriel du 12 juin 2009, demandé un certain nombre de précisions et de compléments aux réponses apportées. Ces précisions et compléments ont été adressés par M. Siegfried Chemouny à tous les membres de la commission par courriel du 17 juin 2009. Le 25 juin 2009, la postulante a réagi à ce dernier courriel.

Après consultation des membres de la commission, le même jour par courriel du président soussigné et rapporteur, c'est à l'unanimité que la commission a recommandé au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat en réponse au postulat Fabienne Freymond Cantone et consorts, vu les compléments précités.

Dès lors que les député-e-s ne disposent pas desdits compléments ainsi que d'un certain nombre d'éléments ne figurant pas dans le texte du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil adopté le 18 mars 2009, le rapporteur de la commission en fera état ci-dessous de manière plus détaillée.

Position de la postulante sur le rapport du Conseil d'Etat

Mme Fabienne Freymond Cantone relève, avec satisfaction, que le gouvernement a pris conscience de la problématique posée dans son postulat. Elle émet quelques doutes quant à la pertinence des mesures proposées pour le traitement, sur le plan du séjour, des migrantEs victimes de violence. Notamment elle relève l'absence de statistiques à ce sujet ainsi que d'une directive cantonale spécifique.

Position du Conseil d'Etat

M. le conseiller d'Etat Leuba indique que le canton est très actif sur le sujet. En particulier, une formation spécifique du personnel a été mise en oeuvre pour la prise en charge de cette problématique. Quant à la mise en place de statistiques, il a fallu donner la priorité, au SPOP, au rattrapage du retard accumulé dans le traitement des dossiers. M. Leuba considère que le canton de Vaud fait figure de "leader" dans la prise en compte des violences conjugales en rapport avec les autorisations de séjour.

Discussion

A la suite d'une discussion nourrie, les réponses et informations suivantes ont été données aux questions posées et constituent un complément du rapport du Conseil d'Etat de mars 2009:

- Le SPOP ne dispose actuellement pas d'outils informatiques suffisants pour lui permettre d'extraire automatiquement des statistiques en la matière et il n'est pas possible de tenir des statistiques manuelles des cas de violences conjugales. Afin de pouvoir faire face aux demandes de ce type à l'avenir, il a été décidé d'introduire, **dès le mois de juin 2009**, de nouveaux états de traitements dans la base de données du SPOP, Division Etrangers (Medusa). Ainsi, il sera prochainement possible (**6 à 12 mois**, le temps d'adapter les outils informatiques du SPOP et d'avoir une population statistique suffisante) de donner quelques indications chiffrées générales (ex. : dans combien de dossiers des violences conjugales ont été alléguées et quelles ont été les décisions — positives ou négatives — prises par les autorités compétences, SPOP et ODM). Il serait, par contre, beaucoup trop difficile techniquement, et lourd pour le personnel du SPOP, de mettre en place des outils permettant d'obtenir des informations plus fines, telles que les motifs de refus des autorités par exemple.
- La teneur d'un échange de correspondances entre le Bureau cantonal de l'égalité entre les hommes et les femmes (BEFH) (lettre du 13 octobre 2008 intitulée "*violence conjugale et permis de séjour : diagnostic de situation*") et l'Office fédéral des migrations (ODM) (lettre du 4 novembre 2008) a été portée à la connaissance de la commission.
- La coordinatrice en matière d'intégration des étrangers et de prévention du racisme, Mme Magaly Hanselmann, a apporté des compléments au point 5 du rapport du Conseil d'Etat sur les actions entreprises par le canton, notamment en matière de prévention et d'information des populations migrantes, et plus particulièrement des jeunes qui ont grandi dans un univers de violence domestique.

Dans le cadre d'une politique d'information auprès des personnes migrantes et d'accueil des nouveaux arrivants, le BEFH a réalisé une brochure d'information sur la violence domestique visant les populations migrantes et traduites en huit langues qui a été tirée à 30'000 exemplaires, dont 21'000 ont déjà été distribués à différents organismes, tels que les établissements médico-sociaux, les bureaux d'avocats, les juges d'instruction, la police vaudoise et la maternité du CHUV. Concernant l'accueil des personnes migrantes dans le canton, une brochure de bienvenue a été élaborée par le Bureau cantonal pour l'intégration (BCI). Elle contient des informations d'orientation afin de faciliter la vie quotidienne des migrants et plus spécifiquement une rubrique sur la violence domestique à la page 36. Cette brochure est distribuée systématiquement à tous les nouveaux arrivants par le biais des bureaux communaux de contrôle des habitants. Tirée à 20'000 exemplaires, elle va être traduite durant le deuxième semestre 2009. En outre, dans sa directive aux bureaux communaux sur le mandat d'information (art. 56 de la loi sur les étrangers, LEtr), le SPOP a encouragé vivement ces derniers à télécharger les documents en langue d'origine mis à disposition par le BCI sur son site, dont la brochure réalisée par le BEFH sur la violence domestique.

Une formation du personnel du SPOP en matière de violence domestique est agendée par le SPOP en juin 2009 (au plus tard au début du deuxième semestre 2009). Cette formation est coordonnée par le BEFH en collaboration avec le Centre Malley-Prairie, la Fondation Jeunesse et Famille et le BCI. Elle aura pour but de sensibiliser les employés du SPOP aux différentes formes de violences et à leurs mécanismes, de donner des informations sur les différents programmes existants ainsi que sur les obstacles particuliers d'intégration des personnes migrantes victimes de violence.

- Et surtout, une directive spécifique a été édictée par le SPOP, datée du 15 avril 2009 (copie en annexe). Cette directive interne 09/01, intitulée "*Dissolution de la famille, ressortissants des Etats tiers, article 50 LEtr*", est entrée en vigueur de suite et remplace la note interne du 3 mars 2009. Elle indique notamment que : "*En ce qui concerne les violences conjugales, il convient d'accorder une attention particulière lorsque de tels motifs sont invoqués, le cas échéant à l'occasion d'une réponse suite à un droit d'être entendu/mise en demeure. Si nécessaire, des éléments démontrant l'existence desdites violences seront requis (copie d'un dépôt de plainte, d'un rapport de police, d'un constat médical, témoignages de personnes tierces ou d'organisations spécialisées (centre LAVI, foyer Malley-Prairie), etc.).*

Selon l'alinéa 2, la poursuite du séjour se justifie de par l'existence de violences conjugales et si la réintégration sociale dans le pays de provenance semble fortement compromise. Ce dernier critère est une notion indéterminée. On considérera ainsi — par exemple — que la réintégration sociale dans le pays de provenance est compromise lorsqu'une femme risque d'être répudiée par sa famille ou rejetée par la société qu'elle devrait rejoindre dans son pays et/ou lorsque les critères mentionnés à l'article 31 alinéa 1 OASA sont remplis.

Remarque : Interpellé à différentes reprises sur la problématique des violences conjugales et ses conséquences possibles sur la poursuite du séjour des personnes concernées en cas de rupture de l'union conjugale, le chef du département, M. Philippe Leuba, souhaite que ces situations soient examinées de manière ouverte, dans les limites du droit fédéral."

L'adjoint du chef de service du SPOP, M. Siegfried Chemouny, a en outre précisé, par rapport à cette directive, que la question spécifique de savoir si la séparation d'une personne découle d'une violence conjugale figure dans la réquisition de

police type que les collaborateurs/trices du SPOP doivent utiliser quand une séparation/un divorce intervient. Dès lors, il n'était pas nécessaire de faire figurer ce point dans la directive, d'autant que l'importance des violences conjugales éventuelles est déjà particulièrement mise en exergue.

A la question de savoir s'il n'était pas possible de laisser une personnes avec autorisation de séjour B pour regroupement familial au bénéfice de ce permis jusqu'à son échéance, l'adjoint du chef de service du SPOP a indiqué que *"conformément à l'article 42 al. 1 LEtr, le droit à l'autorisation de séjour dépend de la vie en ménage commun. Dès lors, une fois que celle-ci prend fin, le droit disparaît et les autorités doivent examiner les conditions d'application de l'article 50 LEtr. Par ailleurs, en plus de ces aspects purement légaux, il convient de ne pas perdre de vue que même si le préavis du SPOP est favorable, le dossier doit encore être soumis pour approbation à l'ODM, qui n'accepterait certainement pas qu'un canton tarde à procéder à l'instruction d'un dossier — d'autant que celle-ci est souvent assez longue — au motif qu'un permis n'est pas encore échu. C'est d'autant plus vrai aujourd'hui que le renouvellement des permis B se fait pour 2 ans (5 ans pour le conjoint d'un ressortissant de la CE/AELE), de sorte que beaucoup de temps peut parfois s'écouler entre la date de la séparation et l'échéance du permis. S'ajoute à cela qu'une séparation peut intervenir pour de nombreux motifs, par forcément à l'avantage du conjoint étranger (existence d'un mariage de complaisance, existence de violences conjugales, mais à l'égard de l'époux-se autour duquel s'est opéré le regroupement familial, etc.), et il peut donc exister un certain intérêt public et/ou privé à ce que la personne concernée ne puisse plus bénéficier trop longtemps de son autorisation et soit priée de quitter le territoire suisse".*

M. Chemouny a en outre précisé que les collaborateurs/trices du SPOP devaient examiner toutes les circonstances qui pourraient créer une situation de rigueur et pas simplement se limiter aux seules circonstances de la séparation. Il n'y a pas de cumul de conditions nécessaires à remplir pour apprécier l'existence ou non d'un cas de rigueur.

M. Chemouny a enfin relevé que la directive du SPOP n'a pas pour objet de paraphraser les instructions de l'ODM, mais uniquement d'expliquer les procédures à suivre aux employés du SPOP et leur donner une orientation dans le cadre du pouvoir d'appréciation — relativement étroit — qui est laissé aux cantons dans l'examen de ce type de dossiers. Dès lors, il n'y aurait pas eu d'utilité pratique à reproduire, dans cette directive du SPOP, des instructions figurant déjà en toutes lettres dans les directives de l'ODM. La postulante a regretté, à ce stade, que la directive du SPOP n'intègre pas les éléments essentiels de la directive ODM, essentiels pour prendre en compte, ou pas, l'élément clé de l'intégration. Il devrait s'agir, selon elle, d'un mode d'emploi complet pour le personnel du SPOP.

Comme précisé en introduction, compte tenu de ces compléments à la réponse du Conseil d'Etat, la commission unanimement **recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat en réponse au postulat Fabienne Freymond Cantone et consorts.**

Lausanne, le 17 août 2009.

Le rapporteur :
(Signé) Jean-Michel Dolivo

DIRECTIVE INTERNE 09/01

Dissolution de la famille, ressortissants des Etats tiers, article 50 LEtr

■ **Introduction**

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur les étrangers, les permis B des ressortissants des Etats tiers sont généralement renouvelés pour une période de deux ans. Tel est le cas pour les permis B obtenus par regroupement familial suite à mariage, en application des articles 42 (*conjoint de Suisse*), 43 (*conjoint de permis C*) et 44 (*conjoint de permis B*) de la LEtr.

Durant la période de deux ans de validité du permis, il arrive que le ressortissant Etat tiers qui a obtenu son permis B par regroupement familial se sépare de son conjoint et qu'au terme de l'instruction menée par notre Service, ce dernier arrive à la conclusion que les conditions de l'article 50 LEtr sont remplies de sorte que la poursuite du séjour pourrait être proposée à l'ODM.

Or, comme le précise la Directive interne 06/01 du 5 mai 2006, au point 1.3 : "Un dossier ne doit pas être soumis à l'ODM lorsqu'une autorisation de séjour est en cours de validité".

En conséquence, la présente Directive a pour but d'adapter la pratique en vigueur et profite de préciser la portée de l'article 50 LEtr.

■ **Instructions**

Lorsque après examen, notre Service estime que les conditions de l'article 50 LEtr, en relation avec les articles 31 et 77 OASA, sont remplies pour la poursuite du séjour et que le permis B est en cours de validité, il convient en substance de :



Révoquer le permis B obtenu par regroupement familial en application de l'article 62 lettre d LEtr



Octroyer un nouveau permis B en application de l'article 50 LEtr, sous réserve de l'approbation de l'ODM

Pour ce faire, un modèle de décision, mixant la révocation du permis B et la procédure "Percin", est joint à la présente sous l'annexe 1.

→ Concrètement, il conviendra d'attendre que la révocation du permis B soit en force et exécutoire (échéance du délai de recours) pour saisir les nouvelles données sur SYMIC et transmettre notre dossier à l'ODM, sans courrier supplémentaire.

Exception à la pratique ci-dessus exposée : Lorsque l'échéance du permis B est égale ou inférieure à 2 mois, la révocation dudit permis n'est pas nécessaire et il est admis par l'ODM (*cf. téléphone du 30.03.2009 avec M. B. Adam*) de soumettre directement le renouvellement des conditions de séjour à l'autorité fédérale via la procédure "Percin" selon la lettre modèle proposée en annexe 2.

■ **Interprétation de l'article 50 LEtr**

Selon l'alinéa 1 lettre a, le droit à la poursuite du séjour en Suisse subsiste lorsque la durée de l'union conjugale (vie commune) a duré au moins 3 ans et l'intégration est réussie. Conformément à l'article 77 alinéa 4 OASA, l'intégration réussie se détermine par le fait que la personne concernée respecte l'ordre juridique suisse (= pas de plaintes ou de condamnations significatives) et manifeste sa volonté de participer à la vie économique (= a un emploi ou se trouve en recherche active d'un emploi, parle le français ou manifeste son intention de l'apprendre).

Selon l'alinéa 1 lettre b, la poursuite du séjour en Suisse s'impose pour des raisons personnelles majeures. En ce qui concerne les raisons personnelles majeures, il y a lieu de se référer aux critères énoncés à l'article 31 OASA et de tenir compte notamment de la durée du séjour dans son ensemble (même avant le mariage) et de la situation des enfants et de la scolarisation de ces derniers ainsi que des possibilités de réintégration dans l'Etat de provenance.

NB : Les principes énoncés ci-dessus s'appliquent également au conjoint et enfants d'étrangers titulaires d'un permis B (article 44 LEtr) sans pour autant qu'ils puissent se prévaloir d'un droit.

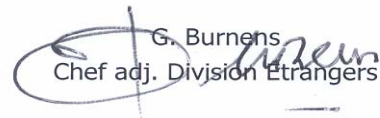
En ce qui concerne **les violences conjugales**, il convient d'accorder une attention particulière lorsque de tels motifs sont invoqués, le cas échéant à l'occasion d'une réponse suite à un droit d'être entendu/mise en demeure. Si nécessaire, des éléments démontrant l'existence des dites violences seront requis (copie d'un dépôt de plainte, d'un rapport de police, d'un constat médical, témoignages de personnes tierces ou d'organisations spécialisées (centre LAVI, foyer Malley Prairie), etc.).

Selon l'alinéa 2, la poursuite du séjour se justifie de part l'existence de violences conjugales et si la réintégration sociale dans le pays de provenance semble fortement compromise. Ce dernier critère est une notion indéterminée. On considérera ainsi - par exemple - que la réintégration sociale dans le pays de provenance est compromise lorsqu'une femme risque d'être répudiée par sa famille ou rejetée par la société qu'elle devrait rejoindre dans son pays et/ou lorsque les critères mentionnés à l'article 31 alinéa 1 OASA sont remplis.

Remarque : interpellé à différentes reprises sur la problématique des violences conjugales et ses conséquences possibles sur la poursuite du séjour des personnes concernées en cas de rupture de l'union conjugale, le Chef du département, Monsieur Philippe Leuba, souhaite que ces situations soient examinées de manière ouverte, dans les limites du droit fédéral.

▪ **Entrée en vigueur**

La présente entre en vigueur de suite et remplace la note interne du 3 mars 2009.



G. Burnens
Chef adj. Division Etrangers

Annexes : modèle 1 : révocation du permis B mixé avec la procédure "Percin"
 modèle 2 : procédure "Percin"

Distribution : - Collaborateurs et cadres de la division Etrangers
 - Secteur juridique
 - M. H. Rothen, Chef SPOP
 - M. S. Maucci, SG adjoint DINT