

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

Rappel

Des situations de victimes de violences conjugales renvoyées dans leur pays d'origine, parce qu'elles veulent justement y mettre fin, se font jour régulièrement. Ainsi, certaines femmes étrangères, car c'est surtout le cas de femmes, qui doivent leur séjour en Suisse grâce au regroupement familial et qui désirent mettre un terme à leur mariage pour cause de violences subies, se voient expulsées vers leur pays d'origine, si elles ont été mariées moins de cinq ans. Certaines choisissent ainsi de se taire et de continuer à mettre en péril leur propre intégrité corporelle et le bien-être de leurs enfants, pour ne pas risquer de perdre leur autorisation de séjour, ce qui pourrait signifier devenir, dans leur pays d'origine, la proie de représailles.

S'il semble que le Service vaudois de la population (SPOP) est devenu sensible à ce problème et qu'il en tient compte, s'il y a violence avérée, pour ses préavis à l'Office fédéral des migrations (ODM - compétent pour émettre une décision définitive quant au renouvellement des autorisations de séjour), ces préavis cantonaux ne sont pas toujours suivis par l'ODM. En conséquence, notre système juridique peut se montrer dysfonctionnant : il peut pousser des personnes à renoncer à se protéger physiquement en quittant le domicile conjugal, pour pouvoir rester dans notre pays.

La nouvelle loi sur les étrangers, dont l'entrée en vigueur se fera en 2008, cite expressément la violence conjugale et domestique comme pouvant constituer une exception au non-renouvellement du permis de séjour. Malheureusement, cette modification dans le texte de loi ne signifie aucunement que les victimes de violence conjugale pourront conserver systématiquement leur autorisation de séjour. De plus, la nouvelle législation n'a pas modifié les compétences en matière d'octroi de permis de séjour lors de la cessation de la vie commune. Pire : il est mentionné dans la nouvelle loi fédérale que l'autorisation de séjour d'une femme qui se sépare de son mari après moins de trois ans de mariage est soumise à une " intégration réussie ". Or, les femmes violentées n'arrivent justement pas à s'intégrer, car souvent interdites par leur conjoint de sortie ou de suivre des cours de langues.

Ainsi, afin de rendre plus visible cette problématique des migrantEs victimes de violences et de donner les impulsions pour faire mieux et plus dans ce dossier douloureux, nous avons l'honneur de demander au Conseil d'Etat de rendre rapport au Grand Conseil sur ce sujet. Plus précisément, nous lui demandons de:

- Procéder à la statistique des préavis du SPOP dans les situations de renouvellement d'autorisations de séjour, lorsque le lien conjugal ou le domicile commun n'existe plus du fait de violences conjugales.*
- Procéder à la statistique des décisions prises par l'ODM dans les situations de renouvellement d'autorisations de séjour, lorsque le lien conjugal ou le domicile commun n'existe plus du fait de violences conjugales.*
- Evaluer l'opportunité et la nécessité d'une directive vaudoise, notamment pour que le SPOP s'assure, même s'ils ne sont pas invoqués, des motifs de la cessation de vie commune ou du divorce.*
- Donner le programme de formation et de sensibilisation du personnel du SPOP sur le sujet.*
- Faire un rapport sur les actions en cours ou en projet pour améliorer la prévention et l'information des populations migrantes et plus particulièrement des jeunes qui ont grandi dans un univers de violence domestique.*
- Indiquer quelles sont les actions entreprises par notre canton, en collaboration avec d'autres, pour que l'ODM change ses pratiques, voire que la législation fédérale soit améliorée, afin de prendre en compte ces problèmes de renvoi de personnes soumises à des violences dans notre pays.*

Merci de renvoyer directement au Conseil d'Etat ce postulat, afin de donner un signal fort de notre Grand Conseil quant son souci que la problématique des migrantEs subissant des violences et risquant leur autorisation de séjour en cas de

dénonciation soit mieux adressée. Il s'agit en effet de nous assurer que notre Canton fait bien tout, ou s'apprête à faire tout ce qui est en son pouvoir pour que les victimes de violence conjugale puissent continuer à séjourner dans notre pays, sans renoncer à protéger leur intégrité et celle de leurs enfants.

Nyon, le 20 novembre 2007

Fabienne Freymond Cantone et 26 cosignataires

1 INTRODUCTION

Le 20 novembre 2007, Madame Freymond Cantone et 26 cosignataires ont déposé un postulat tendant à montrer au Conseil d'Etat que le Grand Conseil vaudois se préoccupe particulièrement du sort des migrantes subissant des violences conjugales, lesquelles risquent toujours de perdre leur autorisation de séjour en cas de séparation ou de divorce, et à s'assurer que le canton de Vaud a bien fait tout ce qui était nécessaire pour pouvoir aider ces personnes à demeurer en Suisse.

En préambule, il sied de relever que la problématique soulevée par le Postulat précité préoccupe le législateur et l'administration depuis de nombreuses années.

Ainsi, dans la cadre de son initiative parlementaire du 12 décembre 1996 visant à introduire, indépendamment de l'état civil, un droit de séjour et de travail autonome aux migrantes, Madame la Députée Goll avait déjà relevé les points suivants:

"...Alors que les femmes maltraitées qui sont mariées à un Suisse peuvent au moins demander une séparation par les voies juridiques, celles qui ont épousé un migrant titulaire d'une autorisation d'établissement ou de séjour à l'année n'ont pas cette possibilité. Si elles ne veulent pas risquer d'être expulsées de Suisse, elles sont forcées de retourner auprès de leur mari, tout violent qu'il soit. Il n'est pas question pour elles de séparation ni de divorce, en raison de quoi les hommes savent très bien abuser de leurs prérogatives. Il est inadmissible qu'une loi punisse les victimes d'actes de violence lorsqu'elles se défendent, en leur retirant leur autorisation de séjour..."

Quoi que n'ayant pas directement abouti à une modification du droit fédéral, cette initiative a conduit l'Office fédéral des étrangers (actuellement, l'Office fédéral des migrations, ODM) a édicté des directives qui seront détaillées plus loin dans le présent rapport. Ces directives commandaient aux autorités cantonales et fédérales en charge des questions de migration de tenir compte de l'existence d'actes de violence conjugale en cas de séparation ou de divorce, de manière à éviter des cas des rigueurs.

Comme on le verra aussi plus bas dans le texte de ce rapport, des dispositions détaillées traitant de cette question ont été introduites dans la nouvelle Loi sur les Etrangers (LEtr) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

De son côté, au fil des années, le Canton de Vaud a pris de nombreuses mesures tendant à sensibiliser et à former les collaborateurs du SPOP sur cette question et à attirer l'attention des milieux associatifs. Des actions tendant à favoriser l'intégration de ces migrantes et, ainsi, à augmenter leurs chances d'obtenir une autorisation de séjour sont aussi envisagées à brève échéance.

2 ASPECTS LÉGAUX

2.1 Régime applicable sous l'ancien droit

La loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931 (ci-après LSEE) a été abrogée au 31 décembre 2007 et formellement remplacée par la nouvelle loi fédérale sur les étrangers du 16 décembre 2005 (ci-après LEtr), entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008.

La LSEE prévoyait à son article 7 que la ou le conjoint d'un-e ressortissant-e suisse perdait son droit à l'autorisation de séjour en cas de dissolution du mariage, si la dissolution avait lieu avant l'échéance de cinq années après la conclusion du mariage.

Tant que le mariage n'était pas juridiquement dissous, le droit à l'autorisation de séjour subsistait même si les époux ne faisaient pas ménage commun. Demeurait toutefois réservée l'hypothèse du mariage conclu dans le but d'éluder les dispositions sur le séjour et l'établissement des étrangers (mariage blanc) qui ne conférait aucun droit à une autorisation.

S'agissant de la conjointe ou du conjoint d'une personne étrangère titulaire d'un permis C ou B, cette personne perdait son droit à l'autorisation de séjour en cas de cessation de la vie commune avant l'échéance des cinq années de mariage, et l'autorisation en question pouvait être refusée ou non renouvelée.

Pour éviter des situations d'extrême rigueur, la Confédération avait émis des directives (directives fédérales LSEE chiffre 654) prévoyant la possibilité de renouveler l'autorisation de séjour après le divorce ou la cessation de la vie commune à certaines conditions, sans pour autant donner un droit au renouvellement de l'autorisation.

Lorsqu'il était favorable à la prolongation de l'autorisation, le canton émettait un préavis positif au renouvellement, et soumettait le dossier à l'autorité fédérale pour décision. En cas de refus d'approbation de l'Office fédéral des migrations (ci-après ODM), les voies de recours usuelles étaient ouvertes au Tribunal administratif fédéral.

Afin de déterminer si une situation était d'une extrême rigueur, les autorités devaient notamment prendre en considération les circonstances qui avaient conduit à la dissolution du lien matrimonial ou à la cessation de la vie commune. S'il était établi qu'on ne pouvait plus exiger de la ou du conjoint de maintenir la relation conjugale, notamment parce que cette personne avait été maltraitée, il convenait d'en tenir compte dans la prise de décision et d'éviter des situations de rigueur.

Enfin, si la dissolution de la communauté conjugale ou le divorce avait lieu après un séjour régulier et ininterrompu de cinq ans, la révocation ou le non renouvellement de l'autorisation de séjour ou d'établissement n'était prononcé que s'il était établi que l'autorisation avait été obtenue de manière abusive, s'il existait un motif d'expulsion ou une violation de l'ordre public au sens de la LSEE.

2.2 Régime applicable sous la nouvelle LEtr

Alors que la problématique de la violence conjugale ne figurait, dans le régime de la LSEE, que dans des directives d'application de l'ODM, cette notion a été expressément mentionnée dans la nouvelle LEtr, à son article 50 pour les conjoint-e-s de ressortissant-e-s suisses et de titulaires de permis d'établissement:

Art.50 Dissolution de la famille

¹Après dissolution de la famille, le droit du conjoint et des enfants à l'octroi d'une autorisation de séjour et à la prolongation de sa durée de validité en vertu des art. 42 et 43 subsiste dans les cas suivants:

- a. l'union conjugale a duré au moins trois ans et l'intégration est réussie ;
- b. la poursuite du séjour en Suisse s'impose pour des raisons personnelles majeures.

²Les raisons personnelles majeures visées à l'al. 1, let. b, sont notamment données lorsque le conjoint est victime de violence conjugale et que la réintégration sociale dans le pays de provenance semble fortement compromise.

et dans l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA), pour les conjoint-e-s de titulaires d'autorisation de séjour:

Art.77 Dissolution de la famille

¹L'autorisation de séjour octroyée au conjoint et aux enfants au titre du regroupement familial selon l'art. 44 LEtr peut être prolongée après la dissolution du mariage ou de la famille si:

- a. la communauté conjugale existe depuis au moins trois ans et que l'intégration est réussie, ou si
- b. la poursuite du séjour en Suisse s'impose pour des raisons personnelles majeures.

²Les raisons personnelles majeures visées à l'al. 1, let. b, sont notamment données lorsque le conjoint est victime de violence conjugale et que la réintégration sociale dans le pays de provenance semble fortement compromise.

³Le délai d'octroi de l'autorisation d'établissement se fonde sur l'art. 34 LEtr.

⁴L'étranger s'est bien intégré au sens de l'al. 1, let. a, et de l'art. 50, al. 1, let. a, LEtr, notamment lorsqu'il:

- a. respecte l'ordre juridique suisse et les valeurs de la Constitution fédérale ;
- b. manifeste sa volonté de participer à la vie économique et d'apprendre la langue nationale parlée au lieu de domicile.

⁵Si la violence conjugale au sens de l'al. 1, let. b, et de l'art. 50, al. 2, LEtr, est invoquée, les autorités compétentes peuvent demander des preuves.

⁶Sont notamment considérés comme indices de violence conjugale:

- 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 ¹, ou
- e. les jugements pénaux prononcés à ce sujet.

⁷Les dispositions prévues aux al. 1 à 6 s'appliquent par analogie aux partenariats enregistrés entre personnes du même sexe.

L'article 50 LEtr prévoit que le droit à l'octroi d'une autorisation de séjour et à la prolongation de sa durée de validité subsiste si la poursuite du séjour en Suisse s'impose pour des "raisons personnelles majeures". Cette dernière notion est clarifiée à l'alinéa 2, celui-ci précisant que les "raisons personnelles majeures" sont notamment données lorsque la ou le conjoint est victime de violence conjugale et que la réintégration sociale dans le pays de provenance semble fortement compromise. Il en ressort deux conditions cumulatives:

- **La ou le conjoint est victime de violence conjugale:** conformément à la pratique actuellement en vigueur, il convient que la personne victime de violence conjugale le prouve dans la mesure du possible. Il ne s'agit pas là d'apporter une preuve irréfutable, mais des indices qui sont notamment énumérés à l'article 77 alinéa 6 OASA. L'autorité cantonale ne peut ainsi pas se baser sur de simples allégations.

- **La réintégration sociale dans le pays de provenance semble fortement compromise:** cette notion sera peut-être encore précisée par la jurisprudence. Jusqu'à ce jour, l'ODM considère qu'une personne peut se réintégrer dans son pays d'origine tant qu'elle n'est pas intégrée en Suisse. Or, les victimes de violence conjugale sont souvent socialement isolées, et, de ce fait, mal intégrées en Suisse. Il ressort notamment du message fédéral relatif à l'article 50 LEtr que rien ne devrait s'opposer à un retour dans le pays de provenance lorsque le séjour en Suisse a été de courte durée, que les personnes n'ont pas établi de liens étroits avec la Suisse et que leur réintégration dans le pays d'origine ne pose aucun problème particulier (FF20023512).

L'article 77 OASA propose le même arsenal juridique pour les conjoint-e-s de titulaire d'autorisation de séjour, mais n'octroie pas un droit au renouvellement si les conditions sont remplies.

En conclusion, la nouvelle loi et son ordonnance d'application citent expressément la violence conjugale comme pouvant justifier la rupture de la vie commune et donnent même un droit au renouvellement aux conjoint-e-s de ressortissant-e-s suisses et de titulaires d'autorisation d'établissement. Toutefois, les conjoint-e-s de ressortissant-e-s suisses bénéficient d'une moindre protection, puisque la cessation de la vie commune suffit, alors que l'ancien droit exigeait la dissolution juridique du mariage. En outre, les conditions de prises en compte de la violence conjugale sont toujours les mêmes et l'interprétation qu'en fait l'ODM aussi restrictive.

Notons toutefois que ces réserves sont pour partie contrebalancées par une autre amélioration apportée par le nouveau droit, à savoir que la vie commune de trois ans seulement confère un droit ou, au moins, une bonne chance de renouvellement de l'autorisation en cas d'intégration réussie, alors que les anciennes directives faisaient mention d'un délai de 5 ans avant la dissolution du lien conjugal ou de la séparation.

Il ressort cependant de ce qui précède que le fait d'être victime de violence conjugale ne peut en aucun cas suffire à fonder le droit à la poursuite du séjour en Suisse, telle n'a d'ailleurs pas été la volonté du législateur fédéral.

3 PRATIQUE DES AUTORITÉS

3.1 Exposé de la pratique du SPOP

On constate que plusieurs cantons, qui ont abordé frontalement le problème - Genève, Saint-Gall et Vaud par exemple - font état d'une bonne connaissance de la matière et d'une pratique de mieux en mieux adaptée à cette problématique.

Ainsi, dans le canton de Vaud, dès 2005, les consignes internes du Service de la population indiquent très clairement que lors de l'analyse des dossiers dits de "rupture de l'union conjugale", il convient désormais de prendre en considération de manière systématique le fait que la ou le conjoint a pu subir des maltraitances. Celles-ci seront démontrées par une plainte déposée à l'endroit de la ou du conjoint violent, par un certificat médical, par une Ordonnance sur les mesures protectrices de l'union conjugale ou encore par des déclarations plausibles de la victime. En principe, dans ces cas, la poursuite du séjour sera proposée à l'ODM. De plus, il sera fait mention de cet élément particulier du dossier dans la lettre servant à la transmission du cas à l'ODM pour approbation.

Cependant, il faut rappeler que dans ces cas spécifiques, **les services cantonaux ne donnent que des préavis** et que l'Office fédéral des migrations (ODM) a la compétence d'approuver - ou pas - la proposition des cantons. Or, il semble que l'ODM ne suive pas systématiquement les préavis favorables des cantons et refuse le renouvellement du permis de séjour des migrantes victimes de violence conjugale, notamment si cet office estime que l'intégration de ces personnes n'est pas satisfaisante et/ou que la brièveté et le peu d'attaches qu'elles ont en Suisse font qu'un retour dans leur pays ne les placerait pas dans un cas de rigueur.

3.2 Formation des collaboratrices et collaborateurs du SPOP

Durant la période allant de 2005 à 2007, le Bureau de l'égalité entre les femmes et les hommes (BEFH), d'abord en son nom propre, puis sous l'égide de la Commission cantonale de lutte contre la violence domestique (CCLVD), a organisé quatre rencontres avec la direction et les cadres du SPOP pour les sensibiliser à la problématique des violences conjugales. Les thématiques suivantes ont été abordées durant ces rencontres : différences entre conflit et violence conjugale, définition de la violence conjugale dans ses diverses formes (psychologique, physique, sexuelle ou économique), présentation et explication du cycle de la violence conjugale, emprise de l'auteur-e, honte, isolement et aliénation de la victime accentuée le plus souvent par le contexte de la migration, difficulté des migrant-e-s à mettre des mots sur leur vécu, à solliciter de l'aide, à s'adresser aux autorités pour dénoncer une situation "privée", rapport complexe aux autorités, description de l'auteur-e de violence, de ses motivations, de la variation de son comportement selon la situation (professionnelle vs conjugale, etc.), de ses difficultés à reconnaître sa responsabilité, de sa tendance à imputer la responsabilité de son comportement à sa ou son partenaire, etc. Les échanges ont été fructueux et les retours, notamment des organismes et associations qui soutiennent les migrant-e-s concerné-e-s par la violence conjugale, encourageants.

En outre, la CCLVD a invité les responsables des diverses églises et communautés religieuses du canton de Vaud à évoquer la problématique de la violence conjugale à l'occasion de la Journée internationale du 25 novembre pour l'élimination de la

violence à l'égard des femmes. Cette invitation a reçu un bon accueil et des documents ont été diffusés dans ce cadre. Il s'est alors agi de rappeler, en ce dimanche 25 novembre 2007 ou les jours précédents, que la violence conjugale est inacceptable, tant du point de vue des valeurs religieuses et morales que du point de vue juridique. Cela a été l'occasion d'informer les diverses communautés croyantes que les victimes, comme les auteurs, peuvent recevoir de l'aide pour sortir de la violence. Parmi les partenaires de première heure de cette action de sensibilisation, on peut mentionner : l'Eglise évangélique réformée, la Fédération des paroisses catholiques, la Communauté israélite de Lausanne et du canton de Vaud, ainsi que le Centre culturel turc de Moudon.

Enfin, la CCLVD a organisé le 8 mai 2008 une journée entière de réflexion sur la question "Populations migrantes et violence domestique", à laquelle ont participé plus de 150 personnes de divers milieux (associations, services publics, etc.). Dans ce cadre, un atelier de réflexion a été consacré à la question abordée par le postulat. A la suite, de cette journée et pour répondre aux demandes des participant-e-s, la CCLVD envisage d'organiser au cours de l'année 2009 une rencontre entre les milieux concernés et l'ODM sur cette problématique.

S'agissant de la formation des collaboratrices et collaborateurs du SPOP, il sied tout d'abord de rappeler que la problématique de la violence conjugale, dans le cadre de l'examen des conséquences de la dissolution d'un mariage pour la personne qui a obtenu une autorisation de séjour au titre du regroupement familial, leur est bien connue depuis plusieurs années et que la pratique du SPOP a régulièrement été ajustée en fonction de l'évolution des directives fédérales et de la jurisprudence des tribunaux.

Après l'entrée en vigueur de la nouvelle législation fédérale sur les étrangers au 1^{er} janvier 2008, le SPOP a donc attendu de recevoir les directives d'application édictées par l'ODM dans le courant de cette même année pour découvrir les quelques modifications d'application dans les faits en lien avec la question de la violence conjugale. Comme mentionné plus haut (voir paragraphe 2.2 ci-dessus), dans la mesure où elle reprennent des dispositifs déjà prévus par la Directive LSEE 654, ces modifications sont d'une importance relativement limitée, mais elles justifient cependant qu'une information soit dispensée aux collaboratrices et collaborateurs du SPOP.

A ce titre, il convient de souligner que dans le cadre d'une réorganisation interne, le SPOP a transformé, au début 2008, un poste existant en l'orientant sur la formation des collaboratrices et des collaborateurs de la Division Etrangers de ce Service. La personne qui occupe ce poste est dorénavant responsable de la formation de ces personnes aux différentes matières de la loi fédérale sur les étrangers qu'elles doivent appliquer quotidiennement.

C'est donc dans ce cadre qu'un "module spécial de formation" a été mis en place concernant la problématique de la violence domestique, en complément du module déjà existant concernant la "Dissolution de la famille" selon l'article 50 de la LEtr. Ce module traite spécifiquement de la violence conjugale dans le cadre des dossiers de police des étrangers, en particulier en matière de regroupement familial, avec une présentation des enjeux en la matière et de l'importance de tenir compte de cette situation à tous les stades du traitement de la demande : lors de l'instruction du dossier (examen de la situation des personnes en cas de séparation ou de divorce), lors de la pesée des intérêts, lors de la décision et dans la présentation du cas aux autorités fédérales, ainsi que dans l'examen de l'exigibilité du renvoi le cas échéant, cette compétence étant désormais dévolue au canton pour ses propres décisions alors que par le passé, cette question devait être examinée par l'ODM au moment où il devait décider de l'extension des effets de la décision cantonale à l'ensemble de la Confédération.

Ce module a été élaboré durant les mois de septembre à octobre 2008. Il est ainsi désormais présenté aux nouvelles collaboratrices et nouveaux collaborateurs de la Division Etrangers du SPOP dans le cadre de leur formation, ainsi qu'au personnel des deux secteurs principalement concernés par ce sujet. Les autres collaboratrices collaborateurs du SPOP ont reçu le support écrit pour information.

Les cadres intermédiaires du SPOP étant pour la plupart en fonction dans ce service depuis le cours de sensibilisation dispensé par la CCLVD de 2005 à 2007, il s'avèrerait peu productif de refaire ce module en 2008 déjà pour ces mêmes personnes. Le SPOP est néanmoins en train d'examiner la possibilité de dispenser ces modules en 2009, de manière plus large, à savoir non seulement aux cadres, mais aussi au personnel du service qui se trouve de temps à autres confronté à l'obligation de traiter un dossier en lien avec la violence conjugale.

En conclusion, le personnel du SPOP dispose déjà d'instructions précises ainsi que d'une large expérience en la matière et il sera à nouveau sensibilisé à la problématique de la violence conjugale lors d'une action de formation complémentaire en 2009. Concernant les nouveaux collaborateurs qui arrivent dans ce service, ils reçoivent systématiquement une formation sur cette problématique, via le nouveau module mis en place en relation avec le sujet concerné.

3.3 Evaluer l'opportunité et la nécessité d'une directive vaudoise, notamment pour que le SPOP s'assure, même s'ils ne sont pas invoqués, des motifs de la cessation de vie commune ou du divorce

En premier lieu, il convient de rappeler qu'en vertu de l'article 90 LEtr, la personne étrangère participant à une procédure prévue par la LEtr doit collaborer à la constatation des faits déterminant pour son application et doit en particulier fournir des indications exactes et complètes sur les éléments déterminants pour la réglementation du séjour et fournir sans retard les moyens de preuves nécessaires ou s'efforcer de se les procurer dans un délai raisonnable.

Cela étant et d'une manière générale, lorsque le SPOP apprend qu'un couple est séparé, il fait entendre les deux époux par le biais de la police. La question concernant les motifs ayant conduit à la séparation ou au divorce est, dans la pratique, posée de façon systématique sous la forme suivante:

"Le couple a-t-il connu des violences conjugales par des atteintes à l'intégrité physique ou psychique ? Des suites ont-elles été données (plaintes, constats médicaux, abandon du domicile conjugal en urgence, refuge dans un foyer traitant ce genre de problématique, etc.) ?"

S'ajoute encore à cela que quand il envisage de prononcer une décision négative (refus d'octroi ou de prolongation d'une autorisation de séjour), le SPOP, conformément à la jurisprudence de la Cour de droit public et administratif (anciennement, le Tribunal administratif), doit systématiquement donner un droit d'être entendu à l'intéressé-e.

Dès lors, la personne dispose, à ce moment-là, d'une nouvelle opportunité pour faire valoir par écrit des nouveaux moyens, notamment en invoquant l'existence de violences conjugales qu'elle aurait choisi de taire jusqu'alors.

Ainsi, la pratique actuelle et constante du SPOP est déjà d'enquêter d'office afin de voir si le couple a connu des violences conjugales. Cette pratique est formalisée au travers des modules de formation que doivent suivre le personnel du Service précité avant de pouvoir traiter les dossiers où de telles questions peuvent se poser.

Durant la procédure de consultation de l'OASA, le canton de Vaud a demandé, dans sa réponse du mois de juin 2007, que cette enquête se fasse automatiquement, afin d'uniformiser cette pratique à tous les cantons. Cette proposition n'a toutefois malheureusement pas été retenue par le législateur fédéral.

En tout état de cause, dans la mesure où il s'agit déjà d'une pratique constante du canton de Vaud et que cet élément important est pleinement pris en considération, il ne paraît pas nécessaire d'édicter une directive vaudoise à ce sujet.

3.4 Exposé de la pratique actuelle de l'ODM

La pratique de l'ODM en la matière reste assez restrictive. Dans les cas de rupture de l'union conjugale, c'est l'autorité fédérale qui est compétente pour approuver la poursuite du séjour. A cet égard, elle tient compte des circonstances qui ont conduit à la dissolution du lien conjugal et, plus particulièrement, s'il est établi que l'on ne peut exiger plus longtemps de la personne admise dans le cadre du regroupement familial, qu'elle poursuive la relation conjugale, dès lors que cette situation risque de la perturber gravement.

L'ODM procède à une balance des intérêts entre les différents critères qui entrent en ligne de compte et ce, de manière individuelle.

La pratique de l'ODM qui ressortait auparavant des directives émises relatives à la LSEE, a été intégrée dans la nouvelle Loi fédérale sur les étrangers aux articles 50 alinéa 1 lettre b et alinéa 2 LEtr et 77 alinéa 1 lettre b et alinéa 2 OASA. Il ressort bien de la volonté du législateur de vouloir tenir compte des raisons personnelles majeures qui imposeraient la poursuite du séjour, mais de ne pas en faire un seul et unique critère d'admission. Conformément à la pratique fédérale préexistante en la matière, il faut que la réintégration sociale dans le pays de provenance semble fortement compromise.

Cette notion de réintégration sociale dans le pays de provenance doit également se comprendre par rapport à la durée du séjour de la personne en Suisse ainsi qu'à son intégration sociale et professionnelle.

Bien que ce point ne puisse pas être objectivé au travers d'éléments statistiques clairs, depuis l'adoption de la nouvelle Loi fédérale sur les étrangers, il apparaît toutefois que la pratique de l'ODM s'assouplit dans ce domaine. Cette constatation doit toutefois encore être relativisée, étant donné que la dite loi n'est entrée en vigueur qu'au début de l'année 2008.

4 ASPECTS STATISTIQUES

4.1 Statistique des préavis du SPOP dans les situations de renouvellement d'autorisations de séjour, lorsque le lien conjugal ou le domicile commun n'existe plus du fait de violences conjugales

Le SPOP ne dispose pas encore d'outils informatiques suffisamment performants pour lui permettre d'extraire automatiquement des statistiques concernant la problématique soulevée par la présente question. Si une telle statistique devait tout de même être élaborée dans ces circonstances, il faudrait alors que chaque collaboratrice et collaborateur tiennent une statistique manuelle des cas de violence conjugale qu'il serait appelé à traiter de temps à autres. Or, une telle solution n'est manifestement pas satisfaisante, car elle produirait des résultats trop aléatoires. En outre, le SPOP travaille pour l'instant à résorber ses retards dans le traitement des demandes d'autorisation en cours. Dans cette perspective, de nombreuses mesures sont mises en place pour permettre à chaque membre du service de se concentrer sur ses activités essentielles en lien avec l'analyse rapide mais précise des dossiers. La tenue manuelle de statistique n'entre pas dans cette recherche de rationalisation des activités du SPOP. Il n'existe donc pas de statistique relative aux victimes étrangères de violence conjugale.

Au-delà des difficultés informatiques que l'élaboration d'une telle extraction statistique signifierait, la question de la véracité des accusations de violence conjugale alléguées par une personne étrangère représente une autre difficulté pour le SPOP. Ce dernier ne peut en effet pas se fonder sur les seules déclarations de violence conjugale avancées par une personne étrangère. Ces allégations doivent en effet être prouvées de manière très rigoureuse, car les autorités cantonales ne peuvent pas décider d'elles-mêmes d'accorder une autorisation de séjour en cas de violence conjugale, mais elles ne peuvent que faire une telle proposition aux autorités fédérales. Ce sont donc ces dernières qui approuvent ou refusent la proposition cantonale en fin de compte. Vu ces circonstances, il semble difficile de déterminer le moment à partir duquel le SPOP devrait considérer une personne étrangère comme victime de violence conjugale au moment où cette violence conjugale serait alléguée ? Au moment où le SPOP la considérerait comme avérée ? Et qu'en est-il d'un refus du SPOP ? Les statistiques à dresser par le SPOP telles qu'elles sont suggérées par l'auteur du présent postulat posent de nombreuses questions et on peut se demander si l'élaboration d'une telle statistique ne paraît d'emblée pas plus pertinente au niveau de l'ODM.

4.2 Statistique des décisions prises par l'ODM dans les situations de renouvellement d'autorisations de séjour, lorsque le lien conjugal ou le domicile commun n'existe plus du fait de violences conjugales ;

Comme indiqué de manière plus détaillée au point 5.2 du présent rapport, afin de disposer d'un diagnostic de situation, à l'instigation de l'Administration cantonale vaudoise, plusieurs commissions nationales ont manifesté leur intérêt à pouvoir disposer d'une **analyse statistique comparative** des pratiques cantonales ainsi que des décisions fédérales face aux demandes de renouvellement de permis de séjour suite à une dissolution de la vie commune pour cause de violence domestique.

A ce jour, les réponses requises aux différentes questions posées dans ce cadre sont toujours attendues.

5 ACTIONS ENTREPRISES PAR LE CANTON

5.1 Faire un rapport sur les actions en cours ou en projet pour améliorer la prévention et l'information des populations migrantes et plus particulièrement des jeunes qui ont grandi dans un univers de violence domestique

Sensibilisation à la violence domestique

La coordinatrice en matière d'intégration a travaillé avec le Centre social protestant sur la question de la violence conjugale dans le cadre du mandat de promotion en matière d'intégration (cofinancé par la Confédération et le canton). La Fraternité du CSP avait pour objectif de conceptualiser un projet pendant deux ans, sous l'égide du canton, afin que ce thème soit abordé au sein même des communautés étrangères, avec le soutien de personnes ressources. C'est ce qu'a fait Genève qui a travaillé en étroite collaboration avec les associations et dans tous les lieux fréquentés par les communautés migrantes (restaurants, commerces, églises, etc.) grâce à des femmes actives dans leurs communautés et sensibles à la problématique, qui se sont engagées dans un travail de promotion.

Dans la conceptualisation du projet, il est prévu d'améliorer tout particulièrement la sensibilisation des hommes, qui représentent toujours la grande majorité des auteur-e-s, veiller à ce qu'ils soient bien informés du caractère inacceptable et illégal de la violence.

Intégration des personnes migrantes allophones

En matière d'intégration, le canton développe un programme cantonal afin de donner la possibilité aux personnes immigrées d'améliorer leur niveau de formation générale et de favoriser leur apprentissage de la langue française. Ce programme est principalement tourné vers les femmes migrantes allophones venues en Suisse par regroupement familial. Les projets soutenus font preuve d'une accessibilité par leur coût, leur méthodologie, leur proximité géographique, leur

horaire ou l'accès à une halte garderie.

Ce programme permet de leur garantir une meilleure égalité des chances et un meilleur accès aux structures ordinaires, en particulier à l'école, à la formation professionnelle, au marché du travail et au système de la santé.

Information aux personnes migrantes

Le canton met en place depuis janvier 2008 une information systématique aux personnes arrivant dans le canton par une brochure et par les informations pratiques concernant les principaux aspects de la vie quotidienne en Suisse. Dans ce cadre, le canton met à disposition la brochure d'information sur la violence domestique élaborée par le BEFH en plusieurs langues.

5.2 Indiquer quelles sont les actions entreprises par notre canton, en collaboration avec d'autres, pour que l'ODM change ses pratiques, voire que la législation fédérale soit améliorée, afin de prendre en compte ces problèmes de renvoi de personnes soumises à des violences dans notre pays

Il convient de mentionner en premier lieu que le canton de Vaud s'est d'ores et déjà positionné de manière claire sur le sujet dans le cadre de la procédure de consultation lancée par la Confédération sur les ordonnances d'application de la loi fédérale sur les étrangers, durant l'année 2007. Dans l'annexe à sa réponse à la Confédération, le Conseil d'Etat écrivait en effet:

"Afin d'atténuer la différence entre conjoint-e de ressortissant-e suisse, conjoint-e de titulaire d'autorisation d'établissement et conjoint-e de titulaire d'autorisation de séjour, il est souhaité que l'OASA précise de façon explicite que les cantons ont l'obligation d'analyser la situation au regard de l'article 77, lorsque le non renouvellement du permis de séjour pourrait être prononcé suite à la dissolution de la famille et que l'application de cet article ne repose pas sur la seule requête des victimes.

En effet, il est de notoriété publique que les victimes de violence conjugale se trouvent souvent dans des situations d'isolement telles qu'elles ne peuvent même plus exprimer les actes dont elles sont victimes. Il est ainsi capital que l'enquête de police, essentielle aux organes d'exécution pour établir les faits, mentionne expressément s'il y a eu - ou non - une situation de violence qui pourrait expliquer la dissolution de la vie commune. Cette pratique existant déjà dans certains cantons doit être généralisée à l'ensemble de la Suisse.

Ainsi, l'article 77 OASA doit prévoir que, lors de la dissolution de la famille, les autorités d'application de la LEtr examinent dans tous les cas si les conditions de l'article 77 OASA sont réunies, notamment si des faits de violence sont apparus ou ont été rapportés lors de l'enquête de police, et motivent leur décision dans ce sens un nouvel alinéa pourrait être prévu dans ce sens :

Article 77 OASA alinéa 6 : "L'autorité d'exécution examine dans tous les cas si les conditions d'application du présent article sont réunies, notamment si des faits de violence sont apparus, et motive sa décision dans ce sens."

Enfin, l'article 77 OASA alinéa 2 pose comme condition au renouvellement du permis de séjour des victimes de violence conjugale que leur réintégration sociale dans le pays d'origine soit fortement compromise. Cette condition est par trop exigeante.

En effet, on voit dans la pratique que les autorités fédérales considèrent qu'une personne pourra toujours se réintégrer facilement dans son pays d'origine lorsque son intégration en Suisse n'est pas complète, sauf cas exceptionnel. Or, une intégration est quasiment impossible pour les victimes de violence conjugale, souvent totalement isolées socialement par leur agresseur et absorbées psychologiquement par leurs souffrances et leur lutte pour survivre et protéger leurs enfants".

Il faut constater, cependant, que la Confédération n'est pas entrée en matière sur la remarque du canton de Vaud et qu'elle a donc maintenu sa version initiale des textes légaux mis en consultation.

En outre et afin de disposer d'un diagnostic de situation, à l'instigation de l'Administration cantonale vaudoise, plusieurs commissions nationales ont manifesté leur intérêt à pouvoir disposer d'une **analyse statistique comparative** des pratiques cantonales ainsi que des décisions fédérales face aux demandes de renouvellement de permis de séjour suite à une dissolution de la vie commune pour cause de violence domestique. Les questions suivantes ont fait l'objet d'une requête à l'Office fédéral de la migration :

1. Dans quelle proportion des cas le motif invoqué pour justifier la dissolution de la vie commune est-il la violence conjugale ?
2. Dans les cas où la violence conjugale est invoquée, dans quelle proportion a-t-elle été considérée comme un motif justificatif de la dissolution de la vie commune (art. 50 al. 1 lettre b et al. 2 LEtr, 77 al. 1 lettre b et al. 2 OASA), amenant le canton à prononcer un préavis favorable ?
3. Dans quelle proportion des cas, l'Office fédéral des migrations, suite au préavis favorable d'un canton, refuse-t-il néanmoins le renouvellement du permis, alors que la violence conjugale a été acceptée, par le canton, comme motif justificatif ?

4. Dans quelle proportion de ces refus, l'Office fédéral des migrations invoque-t-il le fait que la réintégration sociale dans le pays de provenance n'est pas compromise (50 al. 2 dernière phrase LEtr et 77 OASA) ?

Cette requête a été soutenue par les instances ci-après : Conférence suisse des services et projets d'intervention contre la violence domestique, Conférence suisse des délégué-e-s à l'égalité (CSDE), Conférence suisse des délégués à l'intégration, Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF), Commission fédérale pour les questions de migration (CFM), Commission fédérale contre le racisme (CFR), Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF).

6 CONCLUSION

Le rapport qui précède démontre que la problématique des migrantes ayant subi des violences conjugales a été prise en compte avec tout le sérieux nécessaire et de manière proactive et coordonnée dans notre Canton.

Il y a lieu, toutefois, de relever que cette question est réglée par le droit fédéral que les cantons doivent appliquer, quand bien même ils souhaiteraient parfois que l'interprétation qui est faite de ces dispositions légales par les autorités fédérales soit un peu plus souple.

Cela étant, il faut reconnaître que depuis plusieurs années, il semble y avoir une évolution favorable, en particulier dans les textes légaux, puisque la nouvelle LEtr mentionne expressément la violence conjugale. Cela tend à démontrer une meilleure reconnaissance de la problématique. Dans la pratique, l'évolution se fait également ressentir, mais de façon moins rapide.

Cependant, le législateur fédéral a souhaité conserver un certain arbitrage entre le souci, tout à fait légitime, de protéger les migrantes victimes de violences conjugales et celui de lutter contre les abus, notamment en maintenant certaines exigences quant aux preuves à apporter au sujet de l'existence des violences précitées, lesquelles doivent être avérées.

Par ailleurs, il sied aussi de noter que le débat sur la possibilité d'une réintégration dans le pays de provenance reste ouvert. Il s'agit là d'une question sensible abordée à plusieurs reprises dans le cadre de la Commission cantonale de lutte contre la violence domestique, qui s'interroge sur l'interprétation faite par l'ODM de la notion de "réintégration possible", laquelle lui semble très large.

Cela étant, le Conseil d'Etat n'entend pas ordonner de mesures supplémentaires en la matière, les différents dispositifs mis en place dans le Canton, notamment par le SPOP, pour optimiser la formation de ses collaboratrices et de ses collaborateurs, donnant satisfaction.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 mars 2009.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean