



## Le Conseil d'Etat

856-2023

Conseil national  
Commission des institutions politiques  
Monsieur Marco Romano  
Président  
Palais fédéral  
3003 Berne

**Concerne : consultation relative à la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI); Garantir la pratique pour raisons personnelles majeures visée à l'article 50 LEI en cas de violence domestique**

Monsieur le Président,

Notre Conseil a pris connaissance avec intérêt de la consultation susmentionnée.

Après un examen attentif, nous saluons la modification proposée de l'article 50 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, du 16 décembre 2005 (LEI; RS 142.20), en tant qu'elle a pour but d'élargir et de préciser la réglementation relative aux cas de rigueur afin d'offrir une meilleure protection aux victimes de violence domestique ressortissantes ou ressortissants d'Etat tiers. Cette modification permet en outre de répondre aux exigences posées par les normes internationales, notamment celles découlant de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul), du 11 mai 2011.

Bien que le Conseil d'Etat soutienne l'énumération des exemples d'indices au niveau de la loi, cela ne lui semble pas suffisant et il estime qu'il est nécessaire qu'il soit mentionné à l'article 50, alinéa 2, lettre a LEI que l'appréciation des preuves soit faite par des personnes spécifiquement formées.

Nous recommandons également que l'article 50, alinéa 2bis LEI soit reformulé afin d'exprimer plus clairement que le délai de trois ans ne commence à courir qu'à partir de l'octroi d'une autorisation de séjour pour cas de rigueur en application de l'article 50 LEI et suggérons l'adaptation de l'article 50, alinéa 4 LEI de manière à inclure dans le régime des couples en concubinage toutes les constellations de couples indépendamment de l'orientation sexuelle.

Par ailleurs, pour assurer une cohérence avec le but poursuivi de ce projet, l'article 50, alinéa 2, lettre a LEI devrait également mentionner que les raisons majeures de violence domestique sont notamment données lorsque les enfants (et non seulement le conjoint) sont victimes de violence domestique.

Sous réserve des modifications proposées, notre Conseil soutient le projet de modification de la LEI.

L'annexe jointe au présent courrier détaille les éléments plus techniques sous-tendant notre prise de position.

Vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'expression de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti

Le président :



Mauro Poggia

Annexe mentionnée

Copie à : [vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch](mailto:vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch)

**Consultation de la commission des institutions politiques du Conseil national sur la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI); Garantir la pratique pour raisons personnelles majeures visées à l'article 50 LEI en cas de violence domestique**

**Prise de position du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève**

---

Le Conseil d'Etat salue la modification proposée de l'article 50 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI; RS 142.20) qui a pour but d'élargir et de préciser la réglementation relative aux cas de rigueur afin d'offrir une meilleure protection aux victimes de violence domestique ressortissantes et ressortissants d'Etats tiers venues en Suisse par regroupement familial qui perdent leur titre de séjour en cas de dissolution du mariage ou de la famille. Cette modification vise à définir des critères clairs selon lesquels les victimes de violence domestique qui ont un statut dépendant de leur relation peuvent quitter leur conjoint, partenaire ou concubin, sans mettre en péril leur séjour, ce afin qu'elles puissent bénéficier d'une protection indépendamment du statut de séjour de ce ou cette dernière.

Cette modification permet également de répondre aux exigences posées par les normes internationales de protection des personnes touchées par la violence, en particulier 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>, dite la Convention d'Istanbul (CI), laquelle doit être mise en œuvre impérativement.

A noter à ce propos que, dans son rapport publié en novembre 2022, le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) a exhorté la Suisse à apporter des améliorations au droit de séjour des personnes concernées par la violence domestique et à 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>.

---

<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](#); Observations finales sur le sixième rapport périodique de la Suisse du 31 octobre 2022, consid. 42f, CEDAW/C/CHE/CO/6, <https://tbinternet.ohchr.org/>

## 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 actuelle relative aux raisons personnelles majeures pour les victimes de violence conjugale selon l'article 50 alinéa 2 LEI ne s'applique qu'aux personnes dont le partenaire est titulaire d'un passeport suisse ou d'un permis d'établissement (permis C), à l'exclusion des conjoints et conjointes d'étrangères et étrangers titulaires d'un autre type de permis. Certes, l'article 77 de l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA; RS 142.201) donne la possibilité, pour les personnes qui ne tombent pas sous le coup de l'article 50, de demander un renouvellement de permis pour raisons personnelles majeures. 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). La réserve émise par la Suisse à l'article 59 lors de la ratification de la CI, au terme duquel l'octroi d'un permis de séjour autonome aux victimes de violences domestiques indépendamment du statut de séjour de leur conjoint ou partenaire est prévu, pourrait être levée en cas d'adoption de la modification législative de l'article 50 LEI.

***Le Conseil d'Etat salue par conséquent la modification de l'article 50 alinéa 1 LEI.***

### 2. Indices de violence domestique (art. 50 al. 2 let. a, ch. 1 à 6 LEI) et appréciation de leur crédibilité et de l'intensité des violences

Comme l'expose le rapport<sup>4</sup>, il est souvent difficile de prouver la violence domestique. Dans la réglementation actuelle, les victimes étrangères doivent non seulement prouver l'existence de la violence, mais également qu'elle atteint une certaine intensité et qu'elles y sont exposées de manière systématique. Cette jurisprudence du Tribunal fédéral (TF) laisse une grande marge d'appréciation aux autorités cantonales des migrations et au Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM).

Le Conseil d'Etat salue le fait que l'avant-projet de modification propose que les indices de violence domestique actuellement cités dans l'OASA soient énumérés dans la loi à titre d'exemples, que la liste soit élargie<sup>5</sup>, non exhaustive<sup>6</sup> et non cumulative.

Le TF a rappelé dans sa jurisprudence qu'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>7</sup>. Si l'avant-projet met davantage l'accent sur l'obligation des autorités de prendre en compte ces indices comme preuves de la violence, il n'indique rien sur leur appréciation en lien avec l'exigence d'une certaine intensité et du caractère systématique. Les pratiques des autorités cantonales varient à cet égard, ce qui implique des inégalités de traitement et ne garantit pas toujours la protection des victimes.

<sup>4</sup> Rapport explicatif sur l'avant-projet, p. 3

<sup>5</sup> Rapport explicatif sur l'avant-projet, p. 5

<sup>6</sup> Rapport explicatif sur l'avant-projet, p. 8

<sup>7</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

L'article 50 alinéa 2 LEI n'exige pas la preuve stricte de la violence, mais se contente d'un faisceau d'indices suffisants<sup>8</sup>, respectivement d'un degré de vraisemblance, sur la base d'une appréciation globale de tous les éléments en présence<sup>9</sup>. Selon la jurisprudence relative à l'article 77 alinéas 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.). Cependant, bien que le TF ait prescrit que tous les éléments susceptibles d'indiquer l'existence de violences doivent être pris en compte, les rapports des organisations de protection contre la violence, des psychologues et des travailleuses et travailleurs sociaux spécialisés 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 GREVIO a relevé dans son rapport « une survalorisation des preuves judiciaires telles que des décisions de justice, ordonnances de protection ou d'éloignement, au détriment d'informations fournies par des services médicaux, des centres LAVI ou des services spécialisés contre la violence domestique. De plus, la violence psychologique n'est pas souvent considérée comme remplissant le critère d'intensité suffisante. »<sup>10</sup>. Le fait d'avoir été reconnue 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<sup>11</sup>. Dans une publication récente, l'Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE) écrivait : « Être victime de violences psychologiques uniquement ou de violences physiques, même à plusieurs reprises, n'est pas toujours suffisant pour voir son permis de séjour renouvelé. « Frappé·e à trois reprises ? Ce n'est pas assez intense ! » nous disent en filigrane les autorités. »<sup>12</sup>.

La tâche complexe d'apprécier si l'intensité de la violence est suffisante pour que la vie commune soit insupportable et si les indices sont crédibles échoit aux autorités administratives cantonales de migration, lesquelles ne disposent en principe pas de personnes spécialisées dans le domaine de la violence domestique et n'ont souvent pas été formées sur la thématique. La spécificité de la violence domestique réside notamment dans le fait que très souvent elle ne se réduit pas à des agressions ponctuelles, mais qu'elle s'inscrit dans un cycle qui se répète et s'aggrave avec le temps<sup>13</sup>. Le GREVIO a également relevé que les autorités considèrent parfois de façon isolée les violences rapportées, sans prendre en compte les cycles impliquant des formes de violence d'intensités différentes. Ceci peut être aggravé par le fait que tous les cantons ne procèdent pas à des auditions des parties lors de l'examen des requêtes<sup>14</sup>. Le risque d'actes de violence grave peut être présent alors même que la violence physique n'est pas ou peu fréquente. En outre, la lourdeur de la procédure et le fait que les indices fournis soient considérés comme insuffisants peut entraîner une victimisation secondaire des personnes concernées, ce qui contrevient à l'article 18 de la CI. La longueur des procédures de recours représente également souvent un obstacle pour trouver un employeur prêt à engager et/ou à maintenir un emploi vu l'absence d'un titre de séjour valable. Sans oublier que

<sup>8</sup> TF 2C\_593/2019 du 11 juillet 2019 consid. 5.2 ; 2C\_196/2014 du 19 mai 2014 consid. 3.4

<sup>9</sup> Arrêt du TAF du 29 janvier 2020, consid. 5.4.3 ; ATF 142 I 152 consid. 6.2 ; arrêts du TF 2C\_671/2017 du 29 mars 2018 consid. 2.3 et 2C\_831/2018 du 27 mai 2019 consid. 4.3.1

<sup>10</sup> GREVIO/Inf(2022)27, p. 77

<sup>11</sup> L'Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE) a répertorié 20 cas individuels entre 2009 et 2022 dans lesquels les autorités cantonales et le SEM ont jugé que l'intensité des violences n'était pas suffisante, <https://odae-romand.ch/>

<sup>12</sup> Panorama n°4 : Femmes\* migrantes victimes de violences - Quels enjeux pour les personnes migrantes victimes de violences conjugales ou de traite des êtres humains en matière de protection de leur droit de séjour en Suisse? 22/12/2022, ODAE

<sup>13</sup> Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes BFEG, Feuille d'information A1 Bases - Violence domestique : définition, formes et conséquence, 2020, p. 9

<sup>14</sup> GREVIO/Inf(2022)27, p. 77

les procédures administratives et juridiques entravent le difficile processus de reconstruction des victimes<sup>15</sup>. Dans un arrêt de 2020, une femme a été reconnue victime de violence conjugale par le TF, suite au refus du SEM et du Tribunal administratif fédéral (TAF), après trois ans de procédure<sup>16</sup>.

Au vu de ce qui précède, et afin de pouvoir réellement améliorer la protection des victimes étrangères, la disposition révisée devrait viser à réduire, voire à supprimer, le seuil d'intensité requis pour la violence. En outre, et bien que le Conseil d'Etat soutienne l'énumération des exemples d'indices au niveau de la loi, cela ne lui semble pas suffisant et il estime qu'il est nécessaire que l'appréciation des indices soit faite par des personnes spécifiquement formées. Il relève en outre que le chiffre 2 de l'article 50 alinéa 2 lettre a de l'avant-projet mentionne « un service spécialisé dans la violence domestique financé par des fonds publics ». Or, dès lors que le service en question n'est pas nécessairement exclusivement financé par des fonds publics, il suggère d'y ajouter « en partie ».

**Par conséquent, le Conseil d'Etat propose que l'alinéa 2 de l'article 50 LEI soit complété 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, **et appréciées par des personnes spécifiquement formées**, sont notamment : [...]*
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 **en partie** par des fonds publics;*

A noter encore que l'article 50 alinéa 2 lettre a devrait mentionner expressément que les raisons personnelles majeures sont également données lorsque ce sont les enfants qui sont victimes de violence domestique.

### **3. Adaptation des prescriptions d'intégration (art. 58a al. 1 let. c et d LEI) pendant trois ans après l'obtention d'une autorisation pour cas de rigueur (art. 50 al. 2bis LEI)**

La modification de l'article 50 alinéa 2bis vise à tenir compte du fait que souvent, l'auteur de violences domestiques isole les victimes afin de mieux les contrôler et les maintenir dans une situation de dépendance. Ceci rend donc l'intégration sociale, linguistique, professionnelle et économique des victimes plus difficile. L'adaptation de l'alinéa 2bis vise à tenir compte de cette réalité. En effet, le délai prolongé pour remplir les critères d'intégration permettra aux victimes de violence de s'intégrer progressivement et plus durablement dans la société.

**Le Conseil d'Etat salue par conséquent la modification de l'article 50 alinéa 2bis. Cependant, par souci de clarté, il recommande de formuler plus clairement que le délai de trois ans ne commence à courir qu'à partir de l'octroi d'une autorisation de séjour pour cas de rigueur en application de l'article 50 LEI, conformément à ce que précise le rapport<sup>17</sup>.**

<sup>15</sup> Panorama n°4 : Femmes\* migrantes victimes de violences - Quels enjeux pour les personnes migrantes victimes de violences conjugales ou de traite des êtres humains en matière de protection de leur droit de séjour en Suisse? 22/12/2022, ODAE

<sup>16</sup> ATF 2C\_693/2019 du 21 janvier 2020

<sup>17</sup> Rapport explicatif sur l'avant-projet, p. 10

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

Le Conseil d'Etat salue également le fait que les concubins venus en Suisse dans le cadre du regroupement familial soient désormais inclus dans la réglementation prévue à l'article 50 alinéa 2, par le biais de l'article 50 alinéa 4. En effet, cette modification permet de respecter l'égalité entre les différentes formes de couple et de protéger toutes les victimes de violence domestique. Le Conseil d'Etat suggère cependant d'adapter le texte de loi afin que toutes les constellations de couples, indépendamment de l'orientation sexuelle, soient considérées comme des couples de concubins.

***Le Conseil d'Etat salue la modification de l'article 50 alinéa 4 LEI, tout en suggérant de l'adapter de manière à inclure toutes les constellations de couples indépendamment de l'orientation sexuelle.***

#### **5. Nouvelle dénomination : « violence domestique » en lieu et place de « violence conjugale ».**

Le Conseil d'Etat salue également le fait que la modification de la loi parle désormais de « violence domestique » en lieu et place de « violence conjugale ». En effet, la violence dans les relations de couple a lieu indépendamment de l'état civil.

***Le Conseil d'Etat salue ainsi la modification de la notion de « violence conjugale » en « violence domestique ».***