



Berne, avril 2018

Pratique suivie en matière de droit de séjour des victimes étrangères de violences conjugales

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat Feri 15.3408 du 5 mai
2015

Résumé

Le présent rapport fait suite au postulat 15.3408 déposé le 5 mai 2015 par la conseillère nationale Yvonne Feri pour demander une évaluation de la pratique suivie, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 16 décembre 2005 sur les étrangers (RS 142.20 ; LEtr ; en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008), en matière de droit de séjour des victimes étrangères de violences conjugales. Dans son avis du 1^{er} juillet 2015, le Conseil fédéral avait proposé d'accepter le postulat. Le 25 septembre 2015, le Conseil national avait adopté cette proposition.

À la suite d'une procédure invitant à soumissionner, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a mandaté le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale S.A. (ci-après Bureau BASS) pour réaliser une étude concernant la pratique en matière de droit de séjour des victimes étrangères de violences conjugales. Celle-ci doit fournir un aperçu de la façon dont est mise en œuvre la clause régissant les cas de rigueur à l'art. 50, al. 1, let. b, LEtr. Dans le cadre de leurs investigations, les chercheurs ont mené des entretiens exploratoires avec les différents groupes d'acteurs. Ils ont récolté des données relatives à la pratique concrète en menant des enquêtes écrites et téléphoniques auprès des offices cantonaux des migrations ainsi que des organes spécialisés et des services d'intervention contre la violence domestique. Ils ont en outre consulté des directives, des études, des rapports, etc., et évalué les données du système d'information central sur la migration (SYMIC). Pour terminer, ils ont procédé à une analyse de dossiers complète sur les cas de rigueur liés à des violences conjugales évalués par le SEM en 2015.

Dans son rapport final bouclé à l'été 2017, le Bureau BASS a tiré des conclusions de son propre point de vue et proposé d'importantes pistes que l'étude a mises au jour.

L'étude, que le SEM publie en même temps que le présent rapport, fournit un aperçu aux autorités, aux spécialistes et aux autres milieux intéressés sur la pratique suivie en matière de droit de séjour des victimes étrangères de violences conjugales. Elle demande également aux offices cantonaux des migrations, aux organes spécialisés et aux services d'intervention dans quelle mesure la situation de ces personnes a changé depuis l'entrée en vigueur de l'art. 50, al. 1, let. b, LEtr. Cela ouvre la porte à des discussions de fond sur les mesures nécessaires pour soutenir encore plus efficacement les victimes de violences conjugales dans le cadre du droit des étrangers.

Fort des constats de cette étude, le Conseil fédéral note que l'introduction de l'art. 50, al. 1, let. b, LEtr constitue, sur le fond, une mesure efficace pour protéger les victimes étrangères de violences conjugales et qu'il n'y a pas matière à légiférer davantage. En revanche, des mesures d'optimisation supplémentaires sont encore nécessaires en matière de sensibilisation et de formation des acteurs devant faire face à des cas de rigueur, ainsi qu'au niveau de l'information des personnes concernées, de l'échange, de la collaboration avec les autorités et les services concernés, et de la qualité des preuves à apporter. Le Conseil fédéral s'engage à ce que les démarches déjà engagées en ce sens soient poursuivies et, si nécessaire, développées.

Table des matières

1. Contexte	5
1.1. Postulat Feri	5
1.2. Mandat d'étude	5
1.3. Structure du rapport	6
1.4. Objectif de l'étude et questions soulevées	6
1.5. Restriction thématique	6
1.6. Approche méthodologique	6
2. Aperçu du cadre juridique	6
2.1. Base légale selon la LSEE	6
2.2. Base légale selon le droit en vigueur	7
2.3. Jurisprudence : intensité et preuve de la violence conjugale	8
2.4. Focalisation de la jurisprudence au niveau fédéral	10
3. Résultats	11
3.1. Chiffres et faits	11
3.2. Réponse aux questions	12
4. Potentiel d'amélioration du point de vue des chercheurs	15
5. Avis du Conseil fédéral	15
5.1. Pas de nécessité de légiférer	15
5.1.1 Mise à jour des directives	15
5.2. Marge d'appréciation	16
6. Mesures	16
6.1 Mesures concernant des formations de base et des formations continues thématiques pour les spécialistes, et mise en réseau	16
6.2 Amélioration de la qualité des preuves	17
6.3 Modification des directives du SEM	17
6.4 Statistique cantonale	17

Abréviations

ASM	Association des services cantonaux de migration
ATF	Arrêts du Tribunal fédéral suisse
CNPT	Commission nationale de prévention de la torture
DAO	Fédération solidarité femmes de Suisse et du Liechtenstein
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
fedpol	Office fédéral de la police
LEtr	Loi du 16 décembre 2005 sur les étrangers, RS 142.20
LSEE	Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers
OASA	Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative, RS 142.201
OLE	Ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers
Org DFJP	Ordonnance du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police, RS 172.213.1
SEM	Secrétariat d'État aux migrations du Département fédéral de justice et police
SYMIC	Système d'information central sur la migration
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral

1. Contexte

1.1. Postulat Feri

Le 5 mai 2015, la conseillère nationale Yvonne Feri a déposé le postulat 15.3408 « Droit de séjour des victimes de violences conjugales ».

L'intervenante demande au Conseil fédéral de présenter un rapport sur la pratique suivie depuis l'entrée en vigueur de la LEtr en matière de droit de séjour des victimes étrangères de violences conjugales.

Dans son développement, la réponse indique : *Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2008, d'une modification de la loi sur les étrangers, les étrangères et les étrangers devraient être libérés, en cas de dissolution du mariage, de l'exigence du ménage commun, devenu intolérable, aussi bien que de l'obligation de se réinsérer dans un environnement social potentiellement hostile en raison de la séparation ou du divorce de la personne concernée. Des raisons personnelles majeures, dont l'exposition à la violence domestique, doivent en outre permettre la poursuite du séjour en Suisse, indépendamment de la durée du séjour et de la réussite de l'intégration. Les dispositions pertinentes se trouvent notamment aux articles 50 de la loi sur les étrangers et 77 de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative. Le Conseil fédéral a en outre édicté dans ce domaine des directives du Secrétariat d'État aux migrations relatives à une harmonisation des pratiques cantonales en matière de prolongation des autorisations de séjour pour les victimes de violences domestiques; il a de plus pris des mesures visant à améliorer la formation et la formation continue des spécialistes en ce qui concerne cette thématique, de même qu'à mieux informer les femmes immigrées de leurs droits, comme il l'a évoqué dans son rapport du 13 mai 2009 (« Violence dans les relations de couple. Ses causes et les mesures prises en Suisse »), en réponse au postulat Stump 05.3694. Dans son avis relatif au postulat Goll 10.3459 (retiré entre-temps), qui demandait un rapport sur l'application des dispositions régissant le droit de séjour des migrantes victimes de violence depuis l'entrée en vigueur de la LEtr, le Conseil fédéral relève que même la nouvelle directive sur les cas de rigueur ne peut créer une harmonisation totale des pratiques cantonales. L'octroi ou la prolongation des autorisations de séjour correspondantes relève de la compétence des cantons. Dans son avis relatif au postulat Goll, le Conseil fédéral s'était toutefois déclaré prêt à faire évaluer l'application des dispositions régissant le droit de séjour des migrantes victimes de violence. L'expérience acquise durant les huit ans écoulés depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la loi sur les étrangers relatives aux cas de rigueur justifie maintenant que l'évaluation promise soit réalisée.*

Dans son avis du 1^{er} juillet 2015, le Conseil fédéral avait proposé d'accepter le postulat. Le 25 septembre 2015, le Conseil national avait adopté cette proposition.

1.2. Mandat d'étude

L'élaboration du rapport en réponse au postulat a été confiée au Département fédéral de justice et police (DFJP ; Secrétariat d'État aux migrations, SEM). De façon à garantir l'indépendance de l'évaluation relative à la pratique suivie en matière droit de séjour des victimes étrangères de violences conjugales, le SEM a choisi de réaliser une étude. Un cahier des charges a été réalisé et, à la suite de la procédure invitant à soumissionner, le mandat d'étude a été attribué à l'automne 2016 au Bureau BASS. Afin d'en suivre le déroulement, un groupe d'accompagnement interne à l'administration a été formé avec des représentants du SEM (Domaine de direction Immigration et intégration : Division Admission Séjour, Section Développement Intégration ; Service Statistiques ; État-major Affaires juridiques ; Organe de coordination Recherche et évaluation), de l'Association des services cantonaux de migration (ASM), du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), de la Conférence suisse contre la violence domestique (CSVD) et de la Fédération solidarité femmes de Suisse et du Liechtenstein (DAO).

Le présent rapport se fonde sur les constats et enseignements tirés du rapport final présenté à l'été 2017 par le Bureau BASS.

1.3. Structure du rapport

Le présent rapport décrit tout d'abord l'objectif, la mission et la méthodologie de l'étude (ch. 1), avant d'en présenter les résultats. Viennent ensuite les conclusions des chercheurs quant aux améliorations potentielles basées sur les résultats de leurs travaux et de leurs enquêtes (ch. 4). Les chiffres 5 à 6.4 décrivent l'avis du Conseil fédéral et les mesures qu'il propose au niveau fédéral.

1.4. Objectif de l'étude et questions soulevées

L'objectif de l'étude est d'évaluer la pratique suivie depuis l'entrée en vigueur de l'art. 50, al. 1, let. b, LEtr (1^{er} janvier 2008) en matière de droit de séjour des victimes étrangères de violences conjugales. Formant la base du présent rapport du Conseil fédéral, l'étude traite les questions suivantes :

- Comment les cantons appliquent-ils concrètement la réglementation relative aux cas de rigueur ?
- Face à quels défis les acteurs principaux sont-ils confrontés dans le cadre de la mise en œuvre de cette disposition ?
- Quelles mesures ont été prises et sont mises en œuvre pour l'application de cette réglementation ?
- Quel est le rôle des autorités cantonales, des organes spécialisés, du SEM et des tribunaux dans le cadre de la mise en œuvre de cette disposition ?
- Dans quelle mesure parvient-on à satisfaire les intentions que le législateur exprimait en introduisant la réglementation relative aux cas de rigueur ?

1.5. Restriction thématique

Conformément à l'avis du Conseil fédéral du 1^{er} juillet 2015 en réponse au Postulat Feri, le présent rapport se concentre sur la façon dont les autorités compétentes en matière de migration appliquent la disposition relative aux cas de rigueur prévue à l'art. 50, al. 1, let. b, LEtr pour les violences conjugales. Il ne se penche ni sur la pratique suivie dans le domaine d'autres mesures relevant du droit des étrangers, ni sur le travail de l'aide aux victimes qui soutient les personnes qui n'ont pas de statut de séjour indépendant et qui subissent des violences conjugales ou des mariages forcés.

1.6. Approche méthodologique

En amont de l'étude, quatre entretiens exploratoires ont été réalisés avec des représentants de différents groupes d'acteurs (ASM, DAO, SEM) et des documents pertinents ont été consultés (directives, études, rapports, etc.). En vue d'obtenir une idée de l'importance quantitative des demandes de cas de rigueur concernant la violence conjugale et le taux d'approbations et de refus, les données SYMIC de 215 cas sur lesquels le SEM a dû se prononcer en 2015 ont été analysées. En outre, cela a permis de mieux différencier les cas de rigueur liés à la violence conjugale. Les données relatives à la pratique concrète suivie pour évaluer les cas de rigueur selon l'art. 50, al. 1, let. b, LEtr ont été recueillies au moyen d'une enquête écrite et téléphonique à laquelle ont répondu les offices cantonaux des migrations ainsi que les services d'intervention et les organes spécialisés contre la violence domestique.

2. Aperçu du cadre juridique

2.1. Base légale selon la LSEE

Selon la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) en vigueur jusqu'à fin 2007, les conjoints étrangers de citoyens suisses ou de titulaires d'un permis d'établissement perdaient leur droit à l'octroi et à la prolongation de leur autorisation de séjour en cas de dissolution du mariage avant l'échéance d'un délai de cinq ans pour cause de divorce ou de décès. L'existence du droit était subordonnée à la vie en commun dans le même ménage, ce qui a conduit des conjoints étrangers à rester avec leur partenaire même en cas de violences conjugales. L'ancien droit des étrangers prévoyait déjà une réglementation des cas de rigueur, qui ne parvenait toutefois

qu'en partie à répondre à cette problématique. Sur la base de l'art. 13, let. f, de l'ancienne ordonnance limitant le nombre d'étrangers (OLE), il était possible d'octroyer une autorisation de séjour pour raisons humanitaires *dans un cas personnel d'extrême gravité*. La décision était laissée à la seule appréciation de la police des étrangers de l'époque. Celle-ci pouvait prolonger une autorisation de séjour si l'examen du cas individuel démontrait que l'on ne pouvait pas exiger, pour des raisons personnelles, économiques et sociales, de la personne étrangère qu'elle reparte dans son pays d'origine. S'agissant des cas de rigueur après la dissolution du mariage avec violences conjugales, l'ancien Office fédéral des étrangers (actuel SEM) avait édicté des directives ad hoc. Ces dernières indiquaient qu'il fallait tenir compte, lors de l'examen du cas de rigueur, des circonstances qui avaient conduit à la dissolution du mariage ou de la communauté conjugale. Les anciennes directives disposaient ceci : *S'il est établi que l'on ne peut raisonnablement exiger de la personne bénéficiaire du regroupement familial de maintenir la relation matrimoniale, en raison notamment du mauvais traitement qu'elle a subi, il y a lieu, lors de la décision, d'accorder à ce fait une importance particulière*¹. Il convenait, dans ce cadre, d'éviter les cas de rigueur. Ainsi, cette ancienne règle permettait déjà de tenir compte de la situation particulière des victimes de violences conjugales.

2.2. Base légale selon le droit en vigueur

Dans les cas de violences conjugales, l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2008, de la LEtr a permis de débloquer, dans une large mesure, la problématique de la subordination du droit de séjour à la vie en commun pour les conjoints étrangers. L'art. 50 LEtr prévoit désormais que le droit des conjoints et des enfants mineurs de citoyens ou citoyennes suisses ou titulaires d'une autorisation d'établissement à l'octroi et à la prolongation d'une autorisation de séjour subsiste, si la poursuite du séjour en Suisse s'impose pour des raisons personnelles majeures (art. 50, al. 1, let. b, LEtr). L'art. 50, al. 2, LEtr définit notamment comme raisons personnelles majeures la violence conjugale, le mariage forcé et une réintégration sociale dans le pays de provenance fortement compromise.

Article 50 LEtr Dissolution de la famille

1 Après 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 réussie² ;*
- b. la poursuite du séjour en Suisse s'impose pour des raisons personnelles majeures.*

2 Les raisons personnelles majeures visées à l'al. 1, let. b, sont notamment données lorsque le conjoint est victime de violence conjugale, que le mariage a été conclu en violation de la libre volonté d'un des époux ou que la réintégration sociale dans le pays de provenance semble fortement compromise.

Dans le cadre de la loi fédérale du 15 juin 2012 concernant les mesures de lutte contre les mariages forcés (en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2013), l'art. 50, al. 2, LEtr ne protège pas uniquement les victimes de mariages forcés mais précise également, conformément à la pratique du Tribunal fédéral (ATF 136 II 1, consid. 5.2 p. 3 s., 137 II 1, consid. 4.1 p. 7), que chacune des raisons personnelles majeures listées permet à elle seule la poursuite du séjour et que ces raisons n'ont donc pas à se

¹ Directives et commentaires - Entrée, séjour et établissement (directives LSEE), ch. 644, version d'août 1998, Office fédéral des étrangers. Voir également l'avis du Conseil fédéral du 4 avril 1999 concernant le rapport du 4 mars 1999 de la Commission des institutions politiques du Conseil national sur l'initiative parlementaire Goll (96.461) : droits spécifiques accordés aux migrantes, FF 1999 4650.

² À l'entrée en vigueur de la modification du 16 décembre 2016 de la LEtr (qui deviendra la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration [LEI], l'art. 50, al. 1, let. a, LEtr (LEI) aura la teneur suivante : *Après dissolution du mariage ou 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 les critères d'intégration définis à l'art. 58a sont remplis*. Cette modification ne concerne pas l'art. 50, al. 1, let. b, LEtr (LEI).

cumuler. Il n'est ainsi pas nécessaire qu'en sus de la violence conjugale, la réinsertion de la victime dans son pays d'origine soit fortement compromise.

L'art. 77, al. 1 et 2, de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) prévoit pour les conjoints et les enfants mineurs de titulaires d'une autorisation de séjour une disposition similaire à celle réglementant les cas de rigueur après la dissolution du mariage, sans pour autant donner droit à la prolongation de l'autorisation de séjour. Celle-ci est laissée à l'appréciation des autorités compétentes. Prenant effet au 1^{er} juillet 2013, l'art. 77, al. 2, OASA reprend le mariage forcé comme étant une raison majeure et précise également que chaque exemple listé a, à lui seul, valeur de raison majeure.

Par analogie, les art. 50 LETr et 77, al. 1 et 2, OASA s'appliquent également depuis le 1^{er} janvier 2012 aux couples de même sexe ayant conclu un partenariat enregistré.

Le domaine d'application personnel de ces réglementations relatives aux cas de rigueur après dissolution du mariage en cas de violences conjugales couvre au fond tous les conjoints étrangers dont la communauté conjugale existait depuis moins de trois ans ou dont la communauté conjugale existait depuis au moins trois ans mais dont l'intégration n'est pas réussie (p. ex., précisément, en raison de violences conjugales). Ils ne peuvent ainsi pas s'appuyer sur l'art. 50, al. 1, let. a, LETr pour faire valoir un droit à poursuivre leur séjour. Seuls sont concernés les enfants communs ou les enfants du parent ayant bénéficié du regroupement familial qui avaient alors plus de douze ans. Les enfants communs de moins de douze ans ainsi que les enfants de moins de douze ans du parent ayant bénéficié du regroupement familial ont droit à l'octroi d'une autorisation d'établissement en vertu des art. 42, al. 4, et 43, al. 3, LETr. Ni l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), ni l'annexe K à la convention AELE ne réglementent les cas de divorces ou de dissolutions légales du mariage. Le droit de demeurer n'est assujéti qu'au décès de l'un des conjoints. Ainsi, en cas de divorce, il convient d'appliquer ici aussi l'art. 50 LETr en relation avec l'art. 2, al. 2, LETr (voir à ce propos le chiffre 9.4 des directives OLCP du SEM)³.

En son art. 59, la Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (convention d'Istanbul) oblige les États contractants à octroyer sur demande aux victimes de violences domestiques, dont le statut de résident dépend de celui de leur conjoint ou de leur partenaire, dans l'éventualité de la dissolution du mariage ou de la relation et en cas de situations particulièrement difficiles, un permis de résidence autonome, indépendamment de la durée du mariage ou de la relation. Comme il est précisé plus haut, le droit suisse ne prévoit pas pour toutes les catégories de séjour un droit à l'octroi ou à la prolongation d'une autorisation après la dissolution du mariage pour cause de violences conjugales. C'est pourquoi, lors de la ratification de la convention d'Istanbul, une clause a été ajoutée à l'art. 59 selon laquelle la Suisse peut émettre une réserve et décider de *ne pas appliquer l'art. 59 ou de ne l'appliquer que dans des cas ou conditions spécifiques*⁴. Le 16 juin 2017, l'Assemblée fédérale a décidé l'adhésion de la Suisse à la convention, qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2018.

2.3. Jurisprudence : intensité et preuve de la violence conjugale

Pour que les personnes étrangères concernées puissent continuer à faire valoir leur droit à une autorisation de séjour ou à faire prolonger celle-ci, elles doivent prouver aux autorités cantonales des migrations que l'on ne peut pas attendre d'elles qu'elles maintiennent plus longtemps la communauté conjugale, du fait des violences conjugales dont elles sont victimes.

Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, on entend par violence domestique une

³ www.sem.admin.ch > Publications & services > Directives et circulaires > II. Accord sur la libre circulation des personnes > Directives OLCP.

⁴ Message du 2 décembre 2016 concernant l'approbation 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), FF 2017 239, 240 ; p. 239 à 242 du message et de l'arrêté fédéral du 16 juin 2017, FF 2017 4011. 8

maltraitance systématique visant à exercer un pouvoir ou un contrôle sur autrui (ATF 138 II 229, consid. 3.2.1 p. 233), et pas une gifle unique ou une insulte verbale dans le cadre d'une dispute (arrêt du Tribunal fédéral 2C_1066/2014 du 19 février 2016, consid. 3.3). Pour qu'une personne ait droit à la prolongation de son autorisation de séjour en cas de violences conjugales, il faut que ces dernières soient d'une intensité telle que l'intégrité physique et psychique de la victime soit fortement en danger en cas de maintien de la communauté conjugale ou familiale (voir ATF 138 II 229, consid. 3.2.1 p. 233) : le traitement dégradant et persistant doit être d'une telle gravité que l'on ne peut raisonnablement attendre de la personne concernée, en tenant compte de l'ensemble des circonstances, qu'elle maintienne le mariage uniquement pour des raisons relevant du droit de séjour et reste dans une relation au détriment de sa dignité humaine et de sa personnalité. Une suppression de la communauté domestique jugée crédible en raison d'une oppression ne doit pas entraîner de désavantages en termes de droit des étrangers pour la personne concernée, lorsque la vie en commun met sérieusement en péril sa personnalité et que l'on ne peut plus objectivement exiger d'elle le maintien de la communauté conjugale. Il s'agit d'une fuite au sens des devoirs de protection constitutionnels et conventionnels de l'État (ATF 138 II 229, consid. 3.2.2 p. 234).

Tandis que la personne concernée a une large obligation de collaborer dans le cadre de la procédure auprès des autorités cantonales des migrations (art. 90 LEtr), elle n'est pas tenue de fournir la preuve directe des violences conjugales. Il lui suffit de rendre crédible, de manière adéquate, auprès de ces mêmes autorités l'existence de violences conjugales (ATF 138 II 229, consid. 3.2.3 p. 235). L'art. 77, al. 5, OASA dispose que les autorités cantonales compétentes peuvent demander des preuves de l'existence de violences conjugales. L'art. 77, al. 6, OASA définit notamment comme preuves les certificats médicaux, les rapports de police, les plaintes pénales, les mesures au sens de l'art. 28b du code civil, ou les jugements pénaux prononcés à ce sujet. En outre, conformément à l'art. 77, al. 6^{bis}, OASA, les autorités compétentes tiennent compte, lors de leur examen, des indications et des renseignements fournis par des services spécialisés :

*Article 77 OASA Dissolution de la famille
(art. 44 et 50, al. 1, let. a et b, LEtr)*

⁵ Si 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.

⁶ Sont 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, ou*
- e. les jugements pénaux prononcés à ce sujet.*

^{6bis} Lors de l'examen des raisons personnelles majeures visées à l'al. 1, let. b, et à l'art. 50, al. 1, let. b, LEtr, les autorités compétentes tiennent compte des indications et des renseignements fournis par des services spécialisés.

Dans sa pratique permanente, le Tribunal fédéral indique que des affirmations d'ordre général ou des indices de tensions ponctuelles ne suffisent pas. *Dans le cas d'affirmations relatives à des violences domestiques prenant la forme d'une oppression psychique, il convient davantage d'établir objectivement et de façon vérifiable le caractère systématique des mauvais traitements ou leur nature durable ainsi que leur impact subjectif, et de le documenter de manière probante* (arrêt du Tribunal fédéral, 2C_1066/2014 du 19 février 2016, ch. 3.3). L'application de l'art. 50, al. 1, let. b, LEtr ne présuppose ainsi *ni la preuve complète ni une condamnation pénale* (arrêt du Tribunal fédéral, 2C_765/2013 du 2 juin 2014, ch. 4.3). Un degré de preuve trop élevé contrevient au droit fédéral.

2.4. Focalisation de la jurisprudence au niveau fédéral

Dans leur jurisprudence relative à l'art. 50, al. 1, let. b, et 2, LETr, tant le Tribunal administratif fédéral que le Tribunal fédéral se concentrent sur les deux aspects évaluables au cas par cas que sont l'intensité des violences et leur crédibilité (cf. ch. 2.3).

La justice axe ses considérations sur ces deux aspects, aussi bien en cas de recours contre une décision négative des autorités cantonales chargées des migrations que lorsque le SEM refuse de donner son approbation. Ainsi, le Tribunal administratif fédéral a indiqué, p. ex., pour un refus d'approbation du SEM (cf. à ce propos l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 4 mai 2016, C-4614/2015), qu'en dépit de l'estimation du SEM, la violence conjugale que faisait valoir la recourante était suffisamment soutenue. La personne concernée s'était fait agresser par son époux au moins deux fois avec une violence telle qu'une intervention de police avait été nécessaire. En outre, la pression et les insultes dont elle faisait l'objet étaient telles qu'elle avait dû se rendre dans une maison d'accueil pour femmes. En revanche, le Tribunal fédéral a confirmé un refus d'approbation du SEM de 2015 (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_167/2017 du 24 avril 2017). Dans ce cas, il est parvenu à la conclusion que la recourante n'avait pu ni démontrer ni rendre crédibles ses affirmations selon lesquelles, durant sa courte union matrimoniale, elle avait été victime de violences sous forme de maltraitances systématiques visant à exercer sur elle un pouvoir et un contrôle. Rien ne s'opposait non plus à sa réintégration dans son pays d'origine. De même, les arrêts du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral rendus après le bouclage de l'étude ont tantôt cassé, tantôt confirmé les décisions du SEM (cf. notamment l'arrêt du Tribunal administratif fédéral F-2670/2015 du 12 janvier 2017, l'arrêt du Tribunal administratif fédéral F-7602/2015 du 7 juin 2017 et l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_964/2015 du 16 mars 2016). La jurisprudence démontre que la protection visée par le législateur fonctionne efficacement.

2.5. Procédure d'autorisation et d'approbation

Les demandes de prolongation de l'autorisation de séjour au titre de l'art. 50, al. 1, let. b, LETr doivent être adressées aux autorités cantonales des migrations, qui les évaluent en première instance. Celles-ci disposent d'une marge d'appréciation de la situation. Si les motifs avancés par les personnes concernées parviennent à rendre crédible l'existence de violences conjugales au sens de l'art. 50, al. 1, let. b, LETr, lesdites autorités doivent demander l'approbation du SEM pour prolonger l'autorisation de séjour (art. 99 LETr, 85 OASA et 4, let. d, de l'ordonnance du DFJP relative aux autorisations soumises à la procédure d'approbation et aux décisions préalables dans le domaine du droit des étrangers ; RS 142.201.1). À l'inverse, si elles estiment que les raisons avancées ne suffisent pas à rendre crédible la violence conjugale et qu'elles refusent de ce fait de prolonger le titre de séjour, les personnes concernées peuvent porter cette décision négative devant le tribunal administratif cantonal puis, éventuellement, devant le Tribunal fédéral. S'agissant du cas de rigueur après la dissolution du mariage fondé sur l'art. 77, al. 1 à 4, OASA, le cas peut être porté uniquement devant le tribunal administratif cantonal, puisque la personne concernée n'a pas droit à ladite prolongation (art. 83, let. c, ch. 2, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF ; RS 173.110).

Sur la base de l'art. 50 LETr, les autorités cantonales des migrations soumettent la prolongation de l'autorisation de séjour au SEM qui peut l'approuver, la rejeter ou assortir son approbation de conditions (art. 86, al. 1, OASA). La procédure d'approbation – tout comme les directives et circulaires⁵ – a pour objectif de garantir une pratique uniforme dans les cantons. Si le SEM refuse son approbation, il est possible de recourir auprès du Tribunal administratif fédéral, puis auprès du Tribunal fédéral. Si le SEM donne son approbation, le canton compétent peut alors prolonger l'autorisation de séjour. S'agissant du cas de rigueur après la dissolution du mariage fondé sur l'art. 77, al. 1 à 4, OASA, la personne concernée ne peut attaquer le refus du SEM que devant le

⁵ Directives et commentaires Domaine des étrangers (directives LETr). Version remaniée et unifiée, octobre 2013 (dernière mise à jour le 3 juillet 2017), Berne : Secrétariat d'État aux migrations ; circulaire « Violence conjugale » du 12 avril 2013, Berne : Secrétariat d'État aux migrations (alors Office fédéral des migrations).

Tribunal administratif fédéral (puisque'elle n'a pas droit à la prolongation de son autorisation). Pour les procédures en interne, le SEM dispose d'un manuel décrivant en détail les étapes de la procédure et la marche à suivre.

3. Résultats

3.1. Chiffres et faits

L'étude du Bureau BASS porte sur les demandes de cas de rigueur avec violences conjugales déposées entre 2011 et 2015. Le SEM l'a complétée par une évaluation distincte pour les années 2016 et 2017. Entre 2011 et 2017, il a donné son approbation dans le cadre de quelque 600 cas concernant une autorisation de séjour initiale pour cause de violences conjugales.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Demandes déposées auprès du SEM par les cantons	Aucune information	Aucune information	Aucune information	112	76	70	77
Demandes acceptées par le SEM	76	117	119	104	62	61	60
Demandes rejetées par le SEM	Aucune information	Aucune information	Aucune information	8	14	9	17

Il n'est pas possible de déterminer combien de demandes de cas de rigueur en lien avec des violences conjugales sont déposées par les cantons, ni combien, parmi ces demandes, sont directement rejetées par les cantons (sans être soumises au SEM pour approbation). Un sondage réalisé par le SEM dans le cadre de l'étude du Bureau BASS révèle que les cantons n'ont rejeté que 15 demandes de ce type en 2015⁶. Ces demandes ne sont toutefois pas saisies dans SYMIC. Ce n'est que depuis mai 2014 que ce dernier permet d'évaluer statistiquement le nombre de demandes soumises au SEM par les cantons et, partant, de calculer le taux de refus du SEM.

Le Bureau BASS a analysé de manière approfondie les 76 décisions liées aux demandes déposées en 2015. Il en ressort que :

- les demandes concernaient des ressortissants de 31 pays différents ;
- le SEM a rejeté nettement moins les demandes de cas de rigueur provenant de Suisse alémanique (seulement 2 cas sur 39) que celles émanant de Suisse romande ou du Tessin (12 cas sur 37) ;
- le principal motif de rejet était l'insuffisance des preuves de violence conjugale.

La plupart des offices des migrations ne possèdent pas de chiffres concernant les recours déposés depuis l'introduction de la disposition relative aux cas de rigueur en 2008. Il est cependant ressorti des entretiens avec les offices des migrations que la plupart des refus étaient suivis d'un recours. Divers cantons estiment que 80 à 95 % des refus font l'objet d'un recours. Plus de la moitié des autorisations demandées pour des cas de rigueur en lien avec des violences conjugales concernent des conjoints de citoyennes ou de citoyens suisses ou de titulaires d'une autorisation d'établissement (56 %), moins de la moitié concernent des conjoints de titulaires d'un livret B (43 %).

⁶ À la suite de l'étude du Bureau BASS, le SEM a cessé de dénombrer, auprès des autorités cantonales, les demandes de cas de rigueur rejetées en première instance.

Rapportées à la population de base des titulaires d'une autorisation obtenue dans le cadre du regroupement familial, les époux de titulaires d'une autorisation de séjour sont sous-représentés dans les autorisations de cas de rigueur (43 % contre 67 %). Dans un tiers des cas de rigueur avec violences conjugales jugés, les couples concernés ont des enfants mineurs en commun. S'agissant des approbations et des refus relatifs à différents types de cas, on constate que les refus concernent davantage des demandes émanant d'époux de titulaires d'autorisations de séjour (24 %) et de personnes dont le mariage a été conclu après l'arrivée en Suisse (25 %). Le taux de refus est relativement bas dans les communautés familiales avec des enfants mineurs (12 %).

L'analyse des dossiers de cas de rigueur soumis au SEM pour approbation met en évidence les différentes formes, souvent combinées, que la violence conjugale prend (physique, sexuelle et psychique). La plupart des cas de rigueur mettent en évidence des voies de fait (56) et la moitié, des lésions corporelles simples (38) ou des menaces (40). Dans les cas de rigueur relevant du droit des étrangers, la violence psychique, la maltraitance émotionnelle (24) et l'isolement de la personne concernée pour qui tout contact social est systématiquement interdit ou rendu impossible jouent un rôle significatif.

Concernant les moyens de preuve produits, environ la moitié des demandes sont étayées par des rapports de police (39), des certificats médicaux, des rapports médicaux ou des expertises (37). Viennent ensuite des rapports d'organes spécialisés (28), notamment des maisons d'accueil pour femmes (24) et, plus rarement, d'autres centres de consultation (9). Près d'un tiers des demandes sont assorties d'une plainte pénale ou d'une dénonciation pénale (24). Dans douze cas, un jugement pénal a été rendu contre l'auteur ; dans dix cas, des mesures de protection policière ont été prononcées ; dans cinq cas, des mesures de protection relevant du droit civil ont (également) été demandées. Certains cas ont fait l'objet de décisions des autorités de protection de l'enfance ou de mesures relevant du droit de la protection de l'adulte.

Dans près d'un tiers de l'ensemble des cas (29 %), seule la violence conjugale est dénoncée, tandis que pour les 71 % restants, d'autres motifs entrent également en ligne de compte. Quasiment toutes les demandes pour lesquelles seule la violence conjugale a été invoquée comme motif (21 cas sur 22) ont reçu l'approbation du SEM. Dans 45 % de tous les cas avec violences conjugales, la réintégration sociale des personnes concernées dans leur pays d'origine était compromise. Pour pratiquement toutes les demandes refusées par le SEM (13 sur 14), les cantons avaient considéré la mise en péril de la réintégration sociale dans le pays d'origine comme un facteur important que le SEM, toutefois, a manifestement jugé trop faible ou inexistant. Dans un cinquième des cas de rigueur (20 %), la famille compte des enfants mineurs ou des jeunes bien intégrés en Suisse et très attachés à leurs parents. Dans 21 % des cas de rigueur, l'octroi d'une autorisation de séjour est justifié, en plus, par une intégration professionnelle ou sociale suffisante de la personne concernée. Le SEM a donné son approbation dans la quasi-totalité de ces cas (15 sur 16).

Le tableau suivant indique le nombre de demandes acceptées par le SEM depuis 2011 et le nombre de demandes déposées auprès du SEM depuis mai 2014 (date à partir de laquelle ces dernières ont été saisies dans SYMIC). Inutilisables car incomplets, les chiffres des cantons ont été volontairement omis.

3.2. Réponse aux questions

L'étude répond aux questions de la manière suivante :

- *Comment les cantons appliquent-ils concrètement la réglementation relative aux cas de rigueur ?*

L'organisation de la mise en œuvre de la réglementation des cas de rigueur varie d'un canton à l'autre. Les cantons définissent différemment les tâches, les compétences et les responsabilités en matière de procédures de clarification et de décision.

Globalement, deux modèles ressortent dans la pratique suivie pour évaluer les demandes de cas de rigueur.

Certains offices des migrations fondent principalement leur évaluation sur les dossiers et demandent éventuellement des précisions aux acteurs cantonaux (autorités de poursuite pénale, services d'aide aux victimes et autorités de protection de l'adulte et de l'enfant).

D'autres organisent des entretiens généralement standardisés pour l'étape de la clarification et auditionnent toujours les parties concernées. Les offices des migrations qui procèdent à des auditions en ont une évaluation positive, notamment en raison du fait qu'elles favorisent la sensibilisation à cette problématique. Dans la plupart des offices des migrations, au moins deux personnes sont impliquées dans les décisions d'approbation ou de refus. Tous les offices des migrations disposent de directives internes, de guides, d'outils internes et d'aides de travail visant à garantir une pratique uniforme dans l'évaluation des cas de rigueur avec violences conjugales. Les offices des migrations indiquent qu'ils effectuent toujours une appréciation globale du cas individuel. Cela correspond aux principes de l'art. 96 LETr, qui prévoit un examen systématique au cas par cas dans l'exécution du droit des étrangers. D'un point de vue général, l'étude constate que les différences en matière d'organisation et de pratique d'évaluation n'ont pas d'impact direct sur la nature et la qualité des décisions (approbations, refus, recours).

- *Face à quels défis les acteurs principaux sont-ils confrontés dans le cadre de la mise en œuvre de cette disposition ?*

L'enquête auprès des cantons a montré que l'aspect de l'intégration en Suisse ne joue pas un rôle prépondérant pour tous les offices des migrations au moment d'examiner les demandes. Les services d'intervention, les organes spécialisés et les centres d'aide aux victimes estiment impératif de tenir compte, lors de l'examen des demandes relatives aux cas de rigueur, du fait que les violences conjugales peuvent se traduire par des déficits d'intégration. Le rapport soulève également des difficultés en ce qui concerne la qualité des moyens de preuve. Il pointe en particulier des lacunes dans les documents des spécialistes de la santé et dans les rapports des organes spécialisés. En outre, les services d'intervention et d'aide indiquent que la marge d'appréciation des autorités migratoires représente un obstacle pour les victimes de violences conjugales. Les personnes les plus concernées sont les partenaires de titulaires d'une autorisation de séjour, puisqu'elles n'ont pas droit à la prolongation de leur autorisation (art. 77 OASA). L'un des principaux enseignements que tire l'étude concerne, par ailleurs, l'importance de l'interconnexion et de la collaboration des différents acteurs de la mise en œuvre de la réglementation des cas de rigueur. Dans la plupart des cantons, la collaboration est plus ou moins bonne. Dans certains cantons, la collaboration est inexistante et l'on y dénonce la déficience du flux d'information entre le ministère public et l'office des migrations.

- *Quelles mesures ont été prises et sont mises en œuvre pour l'application de cette réglementation ?*

Selon les personnes interrogées, l'inscription de la nouvelle disposition relative aux cas de rigueur à l'art. 50, la. 1, let. b, LETr a contribué à améliorer la protection des victimes de violences conjugales. D'autres mesures ont été prises à différents niveaux en Suisse. Outre les mesures de nature juridique sur le plan pénal, civil et administratif, des mesures d'ordre structurel ont été mises en place dans les domaines de la mise en réseau, de la coordination et de la coopération entre les acteurs concernés. De surcroît, des offres sont destinées à soutenir les victimes et à interpeller les auteurs de violences. Enfin, des formations de base et des formations continues s'adressent aux professionnels et des mesures sont déployées dans le domaine de l'information, de la sensibilisation et des relations publiques. Dans le cadre de l'enquête, les services d'aide aux victimes ont relevé

que le déficit d'information des groupes ciblés par cette thématique était encore trop grand. Il est important que les personnes concernées connaissent leurs droits. Une information ciblée peut contribuer à diminuer l'inquiétude des victimes qui quittent une relation violente. Certains cantons ont élaboré des brochures afin de familiariser les personnes concernées par le thème des violences conjugales et du mariage forcé avec la problématique du droit de séjour des victimes de violences conjugales.

- *Quel est le rôle des autorités cantonales, des organes spécialisés, du SEM et des tribunaux dans cadre de la mise en œuvre de cette disposition ?*

Le rôle le plus important dans la mise en œuvre de la réglementation des cas de rigueur revient aux autorités cantonales des migrations. La compétence en première instance pour les demandes de prolongation d'autorisations de séjour en vertu de l'art. 50, al. 1, let. b, LEtr leur appartient, ce qui signifie concrètement que les offices cantonaux des migrations peuvent refuser de leur propre chef la prolongation si les conditions relatives à la réglementation des cas de rigueur ne sont pas remplies. S'ils estiment que les motifs avancés quant à la vraisemblance de la violence conjugale sont suffisants, ils doivent demander l'approbation du SEM pour prolonger l'autorisation de séjour. Le SEM a également une fonction centrale dans la mise en œuvre de l'art. 50, al. 1, let. b, LEtr. La mise en œuvre étant en premier lieu du ressort des cantons, il contribue à uniformiser la pratique des cantons relative à cette disposition grâce à la procédure d'approbation. Il appuie son action en édictant des directives sur la violence conjugale, qu'il met constamment à jour, et publie ponctuellement des circulaires comme celles du 12 avril 2013 sur la violence conjugale. En outre, il organise régulièrement des événements spécialisés et des ateliers sur cette thématique à l'intention des offices cantonaux des migrations et d'autres acteurs importants (p. ex. services d'intervention et organes spécialisés). Lorsqu'il s'agit de décrire la notion juridique imprécise de violence conjugale, la jurisprudence revêt un rôle d'autant plus significatif. Celle-ci indique qu'il convient de prouver qu'en raison des violences conjugales, on ne peut raisonnablement plus attendre de la personne entrée au bénéfice du regroupement familial qu'elle maintienne la communauté conjugale. Ainsi, la vie en commun doit sérieusement mettre en danger la personnalité de la personne concernée de telle façon que l'on ne peut plus attendre d'elle qu'elle demeure dans la relation conjugale. En la matière, le Tribunal fédéral s'est également penché sur la question de la vraisemblance. Dans le cadre de la mise en œuvre de la réglementation des cas de rigueur, les autorités compétentes doivent tenir compte de la jurisprudence dominante. À cet égard, les services d'intervention, les organes spécialisés et les services d'aide aux victimes sont des acteurs clés. Des organisations de ce type sont présentes dans tous les cantons. Dans divers cantons, elles sont représentées dans des commissions ou lors de tables rondes sur la violence domestique. En aval de ces comités stratégiques de coordination et de coopération, ou en complément, certains cantons forment des groupes de travail ou de suivi de cas, dans lesquels des cas (anonymisés) de violence domestique font l'objet de discussions entre les différents acteurs, dont les offices des migrations. Dans certains cantons, les services d'intervention et les organes spécialisés contre la violence domestique s'associent aux services d'aide aux victimes ou aux maisons d'accueil pour femmes pour informer et former les autorités migratoires.

- *Dans quelle mesure parvient-on à satisfaire les intentions que le législateur exprimait en introduisant la réglementation concernant les cas de rigueur ?*

La majorité des offices des migrations estime que la situation des personnes concernées s'est améliorée depuis l'introduction de l'art. 50, al. 1, let. b, LEtr. Ils constatent notamment que ces dernières sont mieux informées et reçoivent une meilleure protection. Les services d'intervention et les organes spécialisés contre la violence domestique, quant à eux, voient encore des améliorations possibles à cet égard. Ils perçoivent encore de grands obstacles malgré la nouvelle disposition et dénoncent aussi, dans ce contexte, la marge d'appréciation des autorités migratoires, qui en font un usage variable. Les offices des migrations, tout comme les services d'intervention et les organes

spécialisés, estiment que l'interconnexion des acteurs peut encore être améliorée, ainsi que l'échange d'informations, la sensibilisation, la formation continue des spécialistes et l'information des personnes concernées. Les offices des migrations estiment qu'il n'est pas nécessaire que le législateur intervienne pour améliorer encore la protection des victimes de violences conjugales qui ne jouissent pas d'un droit de séjour autonome.

4. Potentiel d'amélioration du point de vue des chercheurs

L'enquête a mis en lumière les pistes suivantes pour améliorer la mise en œuvre de la réglementation des cas de rigueur (cf. rapport chiffre 8.2, p. 46 s.) :

– Information aux victimes

Il convient d'informer mieux encore les victimes sur les actions qu'elles peuvent entreprendre, sur le contexte juridique et sur les organes de conseil susceptibles de les aider en cas de violence domestique et dans le cadre d'une demande de cas de rigueur.

– Sensibilisation à la dynamique de la violence domestique

Tous les organes impliqués dans l'évaluation des cas de rigueur doivent mieux connaître la dynamique de la violence domestique et les défis qui y sont liés, afin d'agir ou de décider de manière adéquate. Cela concerne notamment les autorités migratoires, les autorités de poursuite pénale, les professionnels de la santé, mais aussi les autorités de protection de l'adulte et de l'enfant, ainsi que les tribunaux.

– Échange et collaboration

Les structures d'échange, de coopération et de coordination en matière de lutte contre la violence domestique ont une fonction importante tant au niveau cantonal qu'au niveau national. Il est crucial d'y intégrer les autorités migratoires. Elles favorisent la compréhension mutuelle sur les rôles, les tâches et les méthodes de travail des différents acteurs de la mise en œuvre de la réglementation des cas de rigueur et d'autres mesures relevant du droit des étrangers. Elles permettent d'améliorer la collaboration effective.

– Qualité des preuves

S'agissant des cas refusés en raison de preuves insuffisantes pour établir la crédibilité des déclarations, il ressort de l'étude que la qualité des preuves pourrait être améliorée. Cela concerne, d'une part, les rapports des organes spécialisés (services d'aide aux victimes et maisons d'accueil pour femmes) et, d'autre part, la documentation des violences domestiques par les professionnels de la santé. Certains cantons se sont déjà saisis de ce problème en misant sur la sensibilisation et les échanges. Des améliorations dans ce domaine pourraient aussi contribuer à atténuer le problème de la durée des procédures, en apportant des preuves adéquates dès le dépôt de la demande de cas de rigueur.

5. Avis du Conseil fédéral

5.1. Pas de nécessité de légiférer

Au vu des résultats de l'étude, le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas nécessaire de légiférer. La réglementation légale actuelle du droit de séjour des victimes de violences conjugales tient suffisamment compte de leur situation de cas de rigueur.

5.1.1 Mise à jour des directives

Il convient de vérifier si, en précisant davantage et en actualisant en permanence les directives du SEM, il serait possible de soutenir encore mieux les cantons dans la mise en œuvre des art. 50, al. 1, let. b, LEtr et 77, al. 1, let. b, OASA. Ces directives fournissent aux cantons une aide précieuse pour exercer leur pouvoir d'appréciation et contribuent à uniformiser la pratique en la matière.

5.2. Marge d'appréciation

Dans le présent contexte, l'appréciation est aussi un élément important de l'action de l'Administration. Sous réserve que les circonstances particulières soient prises en compte, elle garantit à chaque cas l'équité de traitement. Les diverses situations dont les autorités compétentes doivent tenir compte pour porter un jugement sur les victimes de violences conjugales présupposent que ces autorités disposent d'une marge d'appréciation suffisante, ce qui exige des notions juridiques normatives laissant une marge de manœuvre dans leur application. Il est essentiel de parvenir à une appréciation complète et objective du cas individuel ainsi qu'à une pesée méticuleuse des intérêts privés et publics. Il convient à cet égard de toujours tenir compte de manière adéquate de la protection de la victime. Même si elles disposent d'une marge d'appréciation, les autorités doivent motiver soigneusement leurs décisions. En outre, dans le cadre d'une procédure de recours, ces décisions font l'objet de contrôles par les autorités de recours, qui possèdent un plein pouvoir de cognition.

S'agissant de la sous-représentation des conjoints de titulaires d'une autorisation de séjour et de l'absence connexe du droit visé à l'art. 77, al. 1, let. b, OASA, il convient de noter que les conditions d'une réglementation du séjour après la dissolution du mariage sont les mêmes que pour l'art. 50, al. 1, let. b, LEtr. L'art. 83, let. c, ch. 2, LTF prévoit uniquement pour les cas relevant de l'art. 77, al. 1, let. b, OASA qu'il n'est pas possible de porter le recours devant le Tribunal fédéral. Si les conditions du cas de rigueur après dissolution du mariage sont remplies, les autorités doivent, en pratique, octroyer aussi une autorisation de séjour pour les cas relevant de l'art. 77, al. 1, let. b, OASA, à moins que l'octroi de l'autorisation aille à l'encontre d'intérêts publics importants.

L'intégration des personnes étrangères revêt une grande importance. Il est nécessaire de considérer différemment les victimes de violences conjugales. Si les déficits constatés en matière d'intégration découlent directement des violences conjugales, il faut bien entendu tenir compte de ces circonstances afin d'éviter que ces lacunes excusables nuisent à la victime.

6. Mesures

Fort des résultats et conclusions de l'étude, le Conseil fédéral propose les mesures suivantes.

6.1 Mesures concernant des formations de base et des formations continues thématiques pour les spécialistes, et mise en réseau

La sensibilisation et la formation des spécialistes sont d'une grande importance. L'étude voit encore des améliorations possibles dans l'échange d'informations entre les acteurs, dans la sensibilisation et la formation continue des spécialistes, ainsi que dans l'information des personnes concernées.

Des formations de base, des formations continues et des ateliers sur la problématique du droit de séjour des victimes de violences conjugales sont pertinentes pour garantir une pratique uniforme dans la mise en œuvre des art. 50, al. 1, let. b, LEtr et 77, al. 1, let. b, OASA ainsi que la sensibilisation et la mise en réseau des spécialistes. Hormis les offices des migrations, ces rencontres s'adressent aussi aux autres acteurs du processus (p. ex. le ministère public et les professionnels de la santé). Leur organisation doit être prise en charge par la Confédération. Il semble également opportun que les services d'intervention et les organes spécialisés répondent au déficit d'information soulevé dans l'étude à propos des personnes étrangères concernées au moyen d'une campagne de sensibilisation (dépliant, brochure, etc.). Les autorités fédérales compétentes continueront aussi de soutenir les services d'intervention et les organes spécialisés concernés dans le cadre de leurs possibilités. La collaboration intercantonale doit être poursuivie. Le Conseil fédéral approuve la mise en place de tables rondes ou de groupes de suivi de cas (p. ex. dans les cantons 16

de Zurich et Saint-Gall) dans lesquels des cas anonymisés de violences conjugales font l'objet de discussions entre les autorités concernées et les services spécialisés. Ce type de comités contribue significativement à optimiser la mise en œuvre de la réglementation des cas de rigueur relevant du droit des étrangers.

6.2 Amélioration de la qualité des preuves

La qualité des preuves pourrait être améliorée. Cela concerne, d'une part, les rapports des organes spécialisés (services d'aide aux victimes et maisons d'accueil pour femmes) et, d'autre part, la documentation des violences domestiques par les professionnels de la santé. Des améliorations dans ce domaine pourraient aussi contribuer à atténuer le problème de la durée des procédures, en apportant des preuves adéquates dès le dépôt de la demande de cas de rigueur.

Pour améliorer la qualité des preuves, notamment des rapports des organes spécialisés et de la documentation des professionnels de la santé, les spécialistes visés doivent être informés de la forme et des exigences que doivent respecter ces rapports. Le Conseil fédéral approuve les mesures prises au niveau cantonal pour répondre à cette problématique par des consignes claires destinées aux organes spécialisés, aux services d'aide aux victimes et aux professionnels de la santé. Le SEM continuera, en outre, de soutenir les cantons en la matière.

6.3 Modification des directives du SEM

Déficit d'intégration en raison de violences conjugales

Au vu des résultats de l'étude, il apparaît nécessaire de préciser les directives du SEM, en y attirant explicitement l'attention des organes d'exécution cantonaux sur le fait que les déficits d'intégration découlant directement et de manière attestée de violences conjugales ne doivent pas nuire à la victime. Bien entendu, pour ces cas également, la conclusion d'une convention d'intégration demeure réservée en tenant particulièrement compte du cas d'espèce.

Audition des personnes concernées

L'expérience a montré qu'il pouvait être utile, dans les cas limites, que la procédure ne se cantonne pas à un volet écrit, mais que les autorités migratoires auditionnent oralement les personnes concernées avant de prendre une décision. Il arrive ainsi que la décision soit mieux acceptée, voire qu'elle ne fasse l'objet d'aucun recours. Les directives du SEM devraient recommander ce procédé dans les cas individuels peu clairs pour la constatation de l'état de fait. Cependant, la souveraineté des cantons en matière de procédure dans le droit des étrangers ne permet pas de faire de cette recommandation une obligation.

Mise à jour des directives du SEM

La mise à jour régulière des directives du SEM, et notamment de la jurisprudence du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif fédéral, doit se poursuivre.

6.4 Statistique cantonale

Il y a lieu d'étudier la possibilité de collecter de manière automatisée des données statistiques auprès des cantons, lorsque ceux-ci rejettent de leur propre compétence des demandes au sens des art. 50 LEtr et 77, al. 1, let. b, OASA et qu'ils émettent en conséquence une décision de renvoi.