

Rapport alternatif détaillé relatif à la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul en Suisse :

Accès au soutien spécialisé pour les femmes ayant subi des actes de violence à l'étranger (art. 4, 5, 18-28, 56-57 et 60-63)

De :

FIZ

Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes

Brava
Ensemble contre la violence envers les femmes

Anciennement TERRE DES FEMMES Suisse

Avec le soutien de :

Associations et services spécialisés **frauenberatung** • sexuelle gewalt



Stiftung gegen Gewalt an Frauen und Kindern

Frauenhaus Bern
Fachstelle Opferhilfe bei häuslicher Gewalt

Lantana Bern
Fachstelle Opferhilfe bei sexualisierter Gewalt

Frauenhaus Thun - Berner Oberland
Fachstelle Opferhilfe bei häuslicher Gewalt

Vista Thun
Fachstelle Opferhilfe bei sexualisierter und häuslicher Gewalt

TRANSGENDER NETWORK SWITZERLAND

TGNS



observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
schweizerische beobachtungsstelle für asyl- und ausländerrecht
osservatorio svizzero sul diritto d'asilo e degli stranieri



DAO

www.frauenhaus-schweiz.ch

DACHORGANISATION DER FRAUENHÄUSER DER SCHWEIZ UND LIECHTENSTEIN
FÉDÉRATION SOLIDARITÉ FEMMES DE SUISSE ET DU LIECHTENSTEIN

ORGANIZZAZIONE MANTELLO DELLE CASE PER DONNE MALTRATTATE DELLA SVIZZERA E DEL LIECHTENSTEIN

ORGANISAZIUN DA TETG DA LAS CHASAS DA DUNNAS DA LA SVIZRA E DAL LICHTENSTEIN



BIF Beratungsstelle für Frauen gegen Gewalt in Ehe und Partnerschaft
Postfach, 8031 Zürich

Tel. 044 278 99 99 www.bif-frauenberatung.ch
Fax. 044 278 99 98 info@bif.ch



Avril 2021

1. Contexte

Les personnes victimes de violences ou d'exploitation pendant la fuite, dans leur pays d'origine ou dans un autre pays que la Suisse, et qui, au moment des faits ne résidaient pas en Suisse, ne reçoivent aucun soutien spécialisé en Suisse. Car la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions s'appuie sur le principe de territorialité : l'aide aux victimes n'est accordée aux personnes étrangères que si l'infraction a été commise en Suisse.

Les expériences émanant des centres de consultation pour les personnes concernées par la violence montrent qu'en Suisse ces dernières ne reçoivent généralement pas le soutien primordial dont elles ont besoin. Beaucoup doivent gérer seules les conséquences physiques et psychiques des violences massives qu'elles ont subies ou se retrouvent de nouveau exposées à un risque élevé de violence suite à une expulsion de Suisse. Car beaucoup craignent le renvoi vers les pays où elles ont subi des violences et l'exploitation, et où le risque d'y être à nouveau exposées demeure. Par ailleurs, l'expérience des centres de consultation ne montre que la partie émergée de l'iceberg. La grande majorité des personnes concernées par la violence n'ont même pas accès à un centre de consultation, soit parce qu'elles ne sont même pas au courant des offres de soutien, qu'elles ont honte de s'y rendre ou parce que les centres leur refusent tout simplement l'accès. Il y aurait ainsi un nombre important de femmes ayant subi des actes de violence à l'étranger et non recensées.

2. Obligations internationales

Conformément aux conventions internationales ratifiées par la Suisse, telles que la Convention d'Istanbul et la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, les femmes concernées par la violence ont le droit de bénéficier d'un soutien spécialisé, indépendamment du lieu où les actes ont été commis ou du titre de séjour détenu en Suisse, ainsi qu'à la protection en cas de renvoi vers des pays où elles risquent de nouveau de subir des actes de violence.

2.1. Obligations découlant de la Convention d'Istanbul (art. 4, 5, 18-28, 56-57, 60-63)

Conformément à l'art. 4, la Suisse s'est engagée à garantir l'accès à un soutien spécialisé (art. 18 à 28, art. 60) à toutes les femmes et les filles¹ concernées par la violence, sans aucune discrimination. Les femmes ayant subi des actes de violence à l'étranger devraient donc, elles aussi, avoir accès à un soutien spécialisé, indépendamment de leur statut de séjour.

Selon l'art. 5, al. 2, les mesures nécessaires doivent être prises afin de prévenir, enquêter sur, punir, et accorder une réparation pour les actes de violence commis par des acteurs non étatiques.

Selon l'art. 18, al. 2, les parties prenantes doivent veiller à ce qu'il existe des mécanismes adéquats pour mettre en œuvre une coopération effective entre toutes les agences étatiques pertinentes, y compris les autorités judiciaires, les procureurs, les services répressifs, les autorités locales et régionales, ainsi que les organisations non gouvernementales et les autres organisations ou entités pertinentes pour la protection et le soutien des victimes et des témoins de toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la Convention.

Selon l'art. 20, les victimes doivent pouvoir avoir accès à des services facilitant leur rétablissement, tels que le conseil juridique et psychologique, l'assistance financière, les services de logement, l'éducation, la formation et l'assistance en matière de recherche d'emploi (al. 1). En outre, des mesures doivent

¹ On entend par là toutes les personnes qui s'identifient comme de sexe féminin (mais pas exclusivement), sont ou ont été perçues comme filles ou femmes, ou sont ou ont été socialisées en tant que femmes.

être prises pour que les victimes aient accès à des services de santé et des services sociaux, que les services disposent des ressources adéquates et que les professionnel-le-s soient formé-e-s afin de fournir une assistance aux victimes (al. 2).

Par ailleurs, selon l'art. 22, des services de soutien spécialisés doivent être mis à disposition de toutes les femmes victimes de violence et leurs enfants (al. 2). L'art. 25 prévoit la mise en place de centres d'aide d'urgence pour les victimes de viols et de violences sexuelles, appropriés, facilement accessibles et en nombre suffisant, afin de leur dispenser un examen médical et médico-légal, un soutien lié au traumatisme et des conseils.

Selon l'art. 23, les victimes de violence ont droit à se voir offrir un logement sûr, qu'il s'agisse des centres pour requérant-e-s d'asile en Suisse ou d'autres formes de logement.

Selon les art. 49 à 59, les femmes concernées par la violence doivent se voir garantir l'accès aux poursuites pénales, ainsi qu'à d'autres mesures telles que la protection des témoins, l'accès à un logement sûr, le recours à des interprètes indépendant-e-s et compétent-e-s (art. 56 al. 1 let. h), à une assistance juridique et à une aide juridique gratuite (art. 57), etc.

Selon les art. 60 et 18 al. 1, les femmes concernées par la violence ont droit à la protection contre tout (nouveau) acte de violence, grâce à l'octroi du statut de réfugié ou d'un permis de résidence. En outre, des procédures d'accueil sensibles au genre et des services de soutien pour les personnes demandeuses d'asile, ainsi que des lignes directrices fondées sur le genre et des procédures d'asile sensibles au genre, y compris pour l'octroi du statut de réfugié et pour la demande de protection internationale, doivent leur être garanties. Selon le rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, les services de soutien proposées aux requérant-e-s d'asile peuvent prendre la forme d'un soutien psychosocial supplémentaire ou de soins médicaux aux rescapé-e-s d'un traumatisme.

L'art. 61 prévoit que les victimes de violence à l'égard des femmes nécessitant une protection, indépendamment de leur statut ou lieu de résidence, ne puissent en aucune circonstance être refoulées vers un pays où leur vie serait en péril ou dans lequel elles pourraient être victimes de torture ou de peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Dans le rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, le point 317 prévoit également la mise à disposition d'un-e interprète lors de la procédure d'asile et la possibilité de pouvoir exprimer une préférence quant au sexe de l'interprète.

Selon l'art. 62, al. 2, les victimes d'actes de violence commis à l'étranger doivent pouvoir porter plainte en Suisse auprès des autorités compétentes. La collaboration en matière pénale (al. 1) entre les services répressifs de Suisse et du pays où les actes ont été commis doit permettre de mener des enquêtes ou des procédures concernant les infractions établies. Comme prévu à l'art. 63, une attention particulière doit être portée aux personnes en danger et des mesures spécifiques prises en conséquence. Les parties prenantes sont encouragées à transmettre toutes les informations pertinentes dans l'intérêt des femmes concernées par la violence.

Selon l'art. 4 al. 3 de la Convention d'Istanbul, tous ces services de soutien doivent être garantis à toutes les femmes concernées par la violence, sans aucune discrimination, et indépendamment de leur statut de séjour !

2.2. Un accès à un soutien spécialisé également souligné dans la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains

L'art. 12 al. 1 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains définit lui aussi des prestations d'assistance que toutes les victimes potentielles doivent, au minimum, se voir accorder. Les résultats de l'analyse de la situation juridique réalisée pour le compte de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)² ont montré l'existence d'un vide juridique et d'un droit aux prestations minimales suivantes, conformément à la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains : un hébergement convenable, une assistance psychologique, matérielle et médicale ainsi qu'une aide en matière de traduction et des prestations générales de conseil.

3. Attitude des autorités

En dépit des conventions internationales que la Suisse a signées, la Confédération ne respecte pas son obligation d'apporter un soutien spécialisé aux femmes ayant subi des actes de violence à l'étranger. De ce fait et dans la pratique, les institutions étatiques enfreignent tous les jours les conventions internationales au niveau cantonal et fédéral. Les autorités compétentes ont indiqué aux services spécialisés/de consultation qu'elles étaient actuellement en train de réfléchir à des solutions pragmatiques pour les femmes ayant subi des actes de violence à l'étranger et qui ont des « perspectives de rester »³ en Suisse. A l'heure actuelle, personne ne sait encore à quoi ces solutions pourraient ressembler ni quand elles seraient finalisées. Concernant les personnes « sans perspectives de rester »⁴, les autorités renvoient ces dernières aux prestations auxquelles elles ont droit conformément à la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal)⁵ ainsi qu'à l'aide sociale et à l'aide d'urgence. Aucune solution spécifique n'est prévue pour ce groupe de personnes souvent victimes de traumatismes.

4. Réalité dans la pratique

Les responsabilités et les procédures des autorités manquent de clarté. La plupart du temps, ces dernières se déchargent de leur responsabilité à l'égard des personnes victimes d'actes de violence à l'étranger. Les bailleurs de fonds (églises, ONG, organisations issues de la société civile) ou les dérogations locales comblent de façon sporadique une partie des lacunes existantes en termes de soutien. Les centres de consultation pour les femmes concernées par la violence ont les mains liées car elles ne bénéficient d'aucune aide financière de la part des autorités pour exercer leur activité de conseil et de soutien.

Pour les requérantes d'asile et les sans-papiers, les prestations prévues selon LAMal sont, dans la réalité, limitées, octroyées après un long temps d'attente voire totalement inaccessibles. Pour les sans-papiers, les primes de l'assurance-maladie sont souvent trop chères car il leur est très difficile d'obtenir des réductions de primes. Nombre de femmes sans-papiers craignent également qu'en souscrivant une assurance maladie, l'on découvre qu'elles sont en situation irrégulière. Les requérantes d'asile bénéficient toutes de l'assurance-maladie. Elles n'ont toutefois pas accès de façon autonome aux prestations LAMal mais doivent passer par un-e infirmier/ère dans les centres d'asile pour en faire la demande (système de gatekeeping). Par conséquent, il arrive encore trop souvent que les requérantes d'asile ne reçoivent pas les soins de santé physique et psychique nécessaires. Elles n'ont notamment pas facilement accès aux psychothérapies. Souvent, pour surmonter leur traumatisme, les femmes concernées par la violence n'ont pas nécessairement besoin en premier lieu ou pas uniquement de

² M. Schwander, D. Baltensperger (2018): Rapport détaillé sur la problématique des prestations d'aide aux victimes de la traite des êtres humains exploitées à l'étranger. Toutes les victimes de la traite des êtres humains qui se trouvent en Suisse bénéficient-elles des prestations d'assistance minimales exigées par l'art. 12 al. 1 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains ? Sur mandat de la CDAS. https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/2019.06.28_Bericht_Opfer_MH_Ausland_f.pdf

³ Selon un courrier du SEM du 31 décembre 2019 : « Soit les femmes et les filles autorisées à rester en Suisse, ou qui ont la perspective d'y rester, disposent d'une autorisation de séjour, et ont été provisoirement admises en Suisse, soit leur demande d'asile est traitée dans le cadre d'une procédure étendue, ce qui signifie qu'elles ont été affectées à un canton. »

⁴ Correspondant à toutes les personnes faisant l'objet d'une procédure d'asile accélérée, les sans-papiers et les requérant-e-s d'asile débouté-e-s.

⁵ [Prestations et tarifs \(admin.ch\)](https://www.admin.ch/prestations-et-tarifs)

psychothérapies individuelles, comme le permet LAMal en théorie. C'est plutôt souvent l'accompagnement psychosocial par une personne de confiance d'un service spécialisé dans les actes violents et les groupes concernés qui s'avère primordial dans le processus de guérison. En outre, nombre de femmes concernées ont plutôt ou davantage besoin d'offres thérapeutiques telles que des cours d'exercices physiques, des cours de peinture/de création, des séances de musicothérapie, etc. Les structures et rituels du quotidien, l'insertion sociale ainsi que l'auto-efficacité économique et sociale constituent également des éléments essentiels pour surmonter un traumatisme. Une femme concernée par la violence et qui se trouve, en Suisse, encore en situation de danger, nécessite par ailleurs un logement sûr, lequel ne peut être nécessairement garanti, par exemple dans les structures d'asile déjà existantes ou à défaut de places disponibles dans les maisons d'accueil pour femmes. Toutes ces prestations de soutien ne peuvent être financées ni par LAMal ni par l'aide sociale.

Dans le cas des prestations couvertes par l'assurance-maladie, les patient-e-s doivent en outre payer elles/eux-mêmes un certain montant (quote-part). Si les prestations tombent sous le coup de la LAVI, la quote-part est prise en charge, tout comme les frais de traduction et de transport. S'agissant des actes de violence commis à l'étranger, il est difficile de savoir qui prend en charge les quotes-parts, les frais de traduction et les frais de transport. Dans la réalité, les personnes « sans perspectives de rester » n'ont en fait quasiment pas l'accès nécessaire aux prestations de soutien spécialisées, contrairement à ce que les autorités laissent entendre. Quant aux personnes ayant « des perspectives de rester », il est encore difficile aujourd'hui de savoir si cet accès leur est effectivement possible ; l'expérience des services spécialisés sur le terrain laisse néanmoins penser que là aussi de sérieuses lacunes subsistent. De ce fait, des dizaines de milliers de personnes se voient refuser l'aide nécessaire à laquelle elles devraient avoir droit conformément à la Convention d'Istanbul et, dans le cas de victimes de la traite des êtres humains, de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

5. Causes de l'absence de soutien

Les causes de l'absence de soutien aux femmes concernées par la violence sont les suivantes :

- absence de bases légales pour le financement public de l'aide nécessaire aux femmes ayant subi des actes de violence à l'étranger (p. ex. par l'intermédiaire de la loi sur l'aide aux victimes ou de fonds spécifiques) ;
- manque de clarté, au sein des autorités en charge de l'asile et de la migration, quant aux responsabilités et aux processus relatifs à la gestion et au soutien des femmes concernées par la violence ;
- manque d'information et d'identification des femmes concernées par la violence, en général, et notamment dans les structures d'asile ;
- priorité donnée aux aspects relatifs au droit d'asile plutôt qu'à la santé physique et psychique ;
- les femmes concernées par la violence ne peuvent pas ou insuffisamment faire valoir ou acquérir les droits existants tels que l'accès aux prestations de l'assurance-maladie.

6. Revendications

Des solutions contraignantes doivent impérativement être mises en place pour assurer la protection et offrir un soutien spécialisé à toutes les femmes ayant subi des actes de violence à l'étranger ! Nous recommandons les mesures concrètes suivantes :

- les femmes ayant subi des actes de violence à l'étranger nécessitent un **accès à un soutien spécialisé**, financé et institutionnalisé, auprès de services spécialisés dans les actes de violence et les groupes concernés (cf. 20 et 22 de la Convention d'Istanbul et l'art. 12 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains), y compris à un logement sûr (cf.

art. 23 de la Convention d'Istanbul) et à une assistance juridique et à une aide juridique gratuite (cf. art. 57) ;

- les femmes concernées par la violence doivent être **systématiquement identifiées** et **informées** de manière adéquate, proactive et en temps opportun sur les services de soutien disponibles et sur leurs droits, dans une langue qu'elles comprennent (cf. art. 19) ; l'accès à l'assistance nécessaire doit être garanti (mise à disposition d'un-e interprète, frais de transport, accompagnement le cas échéant, etc.)
- le financement des services de traduction (interprètes indépendant-e-s et compétent-e-s) lors de consultations, de traitements médicaux, thérapies, etc. (cf. art. 56 al. 1 let. h) doit être garanti ;
- les femmes concernées par des actes de violence à l'étranger nécessitent, en plus d'un accès théorique, d'un **accès pratique aux soins de santé physique et psychique** (cf. art. 20 al. 2) :
 - accès direct aux prestations de l'assurance-maladie au lieu du système de gatekeeping dans le domaine de l'asile (y compris par rapport à l'aide d'urgence et dans la procédure Dublin) ;
 - accès à la réduction des primes pour les sans-papiers dans tous les cantons ;
 - prise en charge de la quote-part pour les prestations réglementées par la loi sur l'assurance-maladie, en raison de la violence subie, comme c'est le cas pour l'aide aux victimes.
- **accès aux poursuites pénales** et mesures complémentaires telles que la protection des témoins, l'accès à un logement sûr, etc. (cf. art. 49-58), ainsi qu'une collaboration, coordonnée au niveau international, entre les services répressifs et les centres de consultation pour les victimes (cf. art. 62 et 63) ;
- **protection contre tout (nouvel) acte de violence, grâce à l'octroi du statut de réfugiée ou d'un permis de résidence** (cf. art. 60). Egalement, reconnaissance de la violence faite aux femmes dans leur pays d'origine ou en exil en raison du genre, qu'il s'agisse de l'identité, de l'expression et des caractéristiques, ou en raison de l'orientation sexuelle, comme motif de fuite (art. 60). Les femmes concernées par la violence ne doivent pas être renvoyées vers un pays où elles risqueraient de nouveau de subir des actes de violence (cf. art. 60 et 61) ;
- arrêt de la procédure relative au droit d'asile (et au droit de séjour) jusqu'à ce que la personne concernée par la violence aient retrouvé une stabilité psychique (cf. art. 18, al. 3). Au sein des autorités en charge de l'asile et de la migration, les **responsabilités et les procédures** concernant le soutien aux victimes de violence **doivent être clarifiées en partenariat avec les services spécialisés/de consultation** (cf. art. 18, al. 2).

Contact :

FIZ Centre d'assistance aux migrantes et aux victimes de la traite des femmes
contact@fiz-info.ch; 044 436 90 00
www.fiz-info.ch

Brava (anciennement TERRE DES FEMMES Suisse)
politik@brava-ngo.ch; 031 311 38 79
www.brava-ngo.ch