

---

**Rapport du Conseil fédéral à l'intention de l'Assemblée fédérale donnant suite à la motion 09.4229 Andy Tschümperlin « Aider efficacement les victimes de mariages forcés » du 11 décembre 2009 transmise le 1<sup>er</sup> juin 2010 ainsi qu'au postulat 12.3304 Bea Heim « Prévenir efficacement les mariages forcés » du 16 mars 2012 transmis le 15 juin 2012**

14 septembre 2012

---

Messieurs les Présidents  
Mesdames, Messieurs,

Le 11 décembre 2009, le conseiller national Andy Tschümperlin a déposé une motion chargeant le Conseil fédéral :

1. de mener une étude donnant une vue d'ensemble du phénomène des mariages forcés et de ses diverses conséquences en Suisse et
2. de présenter un programme « Lutte contre les mariages forcés » sur la base de cette étude.

La motion a été transmise par le Conseil des États le 1<sup>er</sup> juin 2010.

Le 16 mars 2012, la conseillère nationale Bea Heim a déposé un postulat chargeant le Conseil fédéral d'étudier la possibilité d'appliquer en Suisse l'ordonnance de protection qui est utilisée au Royaume-Uni pour prévenir les mariages forcés. Le postulat a été transmis par le Conseil national le 15 juin 2012.

Nous vous soumettons le présent rapport et vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

14 septembre 2012      Au nom du Conseil fédéral suisse :

La présidente de la Confédération, Eveline Widmer-Schlumpf  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

*En lui transmettant la motion Tschümperlin « Aider efficacement les victimes de mariages forcés » (09.4229), les Chambres fédérales ont chargé le Conseil fédéral « de prendre, en se fondant sur une étude approfondie, des mesures supplémentaires pour lutter contre les mariages forcés ». Ces mesures doivent permettre d'aider directement et efficacement les victimes (étude et programme de lutte contre les mariages forcés). En lui transmettant le postulat Heim « Prévenir efficacement les mariages forcés » (12.3304), elles lui ont également confié la mission « d'étudier la possibilité d'appliquer en Suisse l'ordonnance de protection qui est utilisée au Royaume-Uni pour prévenir les mariages forcés ».*

*Le mariage forcé intervient en violation des droits fondamentaux de la personne. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral considère qu'il incombe à l'État et à la société d'agir contre le mariage forcé. En 2009 déjà, la Confédération avait lancé un projet modèle sur les mariages forcés afin de développer des instruments et de « bonnes pratiques » dans une perspective de sensibilisation. De plus, la loi fédérale en cours de réalisation concernant les mesures de lutte contre les mariages forcés définit le cadre qui permettra de prévenir les mariages forcés, de protéger plus efficacement les victimes et de punir plus sévèrement les auteurs. Les travaux entrepris à la suite de la motion constituent à la fois le complément et la poursuite des efforts déployés précédemment par la Confédération en vue de lutter contre les mariages forcés.*

*L'étude réalisée sur mandat de la Confédération par la Maison d'analyse des processus sociaux (MAPS) de l'Université de Neuchâtel donne d'importantes informations utiles pour lutter, à l'avenir, de manière encore mieux ciblée contre le phénomène des mariages forcés. Cette étude décrit les différents types et profils des personnes concernées par le mariage forcé. Elle souligne que les cas sont très hétérogènes et qu'il est donc urgent d'offrir aux victimes des conseils et un suivi individualisés. L'hypothèse se confirme selon laquelle de nombreuses victimes de mariages forcés évoluent dans un contexte de migration. Mais le phénomène ne peut être expliqué par le seul aspect culturel au sens strict du terme : il présente bien plus des parallélismes importants avec la problématique de la violence domestique.*

*Bien que d'importantes réserves doivent être constamment formulées sur les aspects quantitatifs du mariage forcé, l'enquête effectuée montre clairement que le mariage forcé n'est certes pas un phénomène de masse, mais qu'il est toutefois présent en Suisse. L'étude a révélé que plus de sept cents cas avaient été enregistrés sur une période de deux ans par les différentes institutions intervenantes. Il s'agit de personnes soit qui ont été contraintes de se marier (type A) soit qui se sont vue empêchées de vivre une relation affective de leur choix (type B). Dans encore sept cents autres cas, les institutions sont intervenues parce qu'une personne se voyait contrainte de rester mariée contre son gré (type C).*

*En se fondant sur les travaux en cours ainsi que sur les expériences faites et les connaissances acquises, le Conseil fédéral constate qu'il y a nécessité de prendre des mesures supplémentaires dans le domaine de la lutte contre les mariages forcés. C'est la raison pour laquelle un programme « Lutte contre les mariages forcés » sera lancé dès 2013. Il devra contribuer à la mise sur pied, dans toutes les régions de Suisse et dans un délai de cinq ans, de « réseaux de lutte les mariages forcés ». Ces réseaux proposeront, d'une part, des mesures dans les domaines de la prévention ainsi que de l'encadrement et du conseil à l'intention des différents types de victimes potentielles ainsi que des personnes qui exercent des contraintes, d'autre part, des formations destinées aux professionnels. Pour ce faire, la Confédération engagera au total deux millions de francs, sous réserve de cofinancement par des tiers.*

## Table des matières

<b>1 Contexte et procédé</b>	<b>4</b>
1.1 Motion Tschümperlin (09.4229) « Aider efficacement les victimes de mariages forcés »	4
1.2 Méthode	4
1.3 Articulation du rapport	5
<b>2 Travaux en cours au niveau de la Confédération en relation avec la thématique des mariages forcés</b>	<b>5</b>
2.1 Interventions parlementaires apparentées	5
2.2 Projet modèle « Mariages forcés »	5
2.3 Mesures législatives en cours dans le domaine des mariages forcés	6
2.4 Mesures législatives en cours dans le domaine de l'intégration	7
<b>3 Étude « Mariages forcés en Suisse : causes, formes et ampleur »</b>	<b>8</b>
3.1 Contexte	8
3.2 Situations de contrainte	9
3.2.1 Ampleur du phénomène	9
3.2.2 Profil hétérogène des personnes touchées par ces situations de contrainte	9
3.2.3 Une forme de violence domestique avec des aspects transnationaux	10
3.3 Problèmes et lacunes en termes de prévention, de prise en charge et de protection	11
3.4 Recommandations formulées par l'étude « 'Mariages forcés' en Suisse »	12
<b>4 Besoin d'agir au niveau de la Confédération</b>	<b>13</b>
4.1 Répartition des compétences et contribution de la Confédération	13
4.2 Le mariage forcé en tant que manifestation de la violence domestique	14
4.3 Réseaux existants	15
4.4 Conclusion à partir du <i>statu quo</i> : recourir aux réseaux existants et renforcer la coordination	17
<b>5 Examen de l'« Ordonnance de protection »</b>	<b>18</b>
5.1 Postulat Heim (12.3304) « Prévenir efficacement les mariages forcés »	18
5.2 L'ordonnance de protection selon le droit britannique	18
5.3 Mesures en droit suisse	19
5.4 Résultat	19
<b>6 Programme « Lutte contre les mariages forcés »</b>	<b>19</b>
6.1 But du programme	19
6.2 Organisation et mise en œuvre du programme	20
6.3 Répercussions du programme du point de vue des finances et du personnel	21
6.4 Conclusion	21

## **1 Contexte et procédé**

### **1.1 Motion Tschümperlin (09.4229) « Aider efficacement les victimes de mariages forcés »**

La motion « Aider efficacement les victimes de mariages forcés » (09.4229) a été déposée par le conseiller national Andy Tschümperlin (PS/SZ) le 11 décembre 2009. Elle chargeait le Conseil fédéral « de prendre, après étude approfondie, des mesures supplémentaires pour lutter contre les mariages forcés. Ces mesures devaient permettre d'aider directement et efficacement les victimes (étude et programme de lutte contre les mariages forcés) ».

Dans son développement, la motion expose qu'il y a lieu d'entreprendre une étude sur les formes, l'étendue, les causes et la répartition des victimes potentielles et effectives dans le domaine des mariages forcés, à la suite du rapport du Conseil fédéral de 2007 sur la répression des mariages forcés ou arrangés (Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat 05.3477 du 9.9.2005 de la Commission des institutions politiques du Conseil national ; CIP-N). Cette étude doit également exposer où et dans quelles proportions des mesures contre les mariages forcés existent déjà et montrer quelles mesures supplémentaires ciblées pourraient être renforcées et développées dans les domaines de la prévention et de la protection des victimes. En se fondant sur cette étude, un programme de mesures ciblées et directes de soutien et de protection à la fois souples et efficaces à l'intention des victimes (sensibilisation, points de contact, conseil et protection) doit être mis en œuvre.

Le 17 février 2010, le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion en se référant aux activités en cours dans les domaines de la prévention et de la protection ainsi notamment qu'au projet pilote lancé précisément dans ce domaine par l'Office fédéral des migrations (ODM ; voir ci-après ch. 2.2). La motion a toutefois été adoptée le 3 mars 2010 par le Conseil national et le 1<sup>er</sup> juin 2010 par le Conseil des États.

### **1.2 Méthode**

Chargé de la rédaction du rapport donnant suite à la motion Tschümperlin, l'ODM a donné mandat, à l'issue d'une procédure sur invitation, à Madame Janine Dahinden, de la MAPS, de réaliser l'enquête demandée. Les recommandations résultant de l'étude ont été débattues le 23 janvier 2012 à l'occasion d'une journée de travail sur le thème « Mariages forcés » avec près de 90 spécialistes de la Confédération, des cantons et des communes, ainsi que de nombreuses organisations non gouvernementales oeuvrant dans les secteurs de la migration, de l'intégration, de l'égalité des sexes, de la violence domestique, de la protection des victimes, de l'éducation et de la formation.

En plus des entretiens de coordination entre différentes instances de la Confédération (ODM, Office fédéral de la justice [OFJ], Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes) et avec certains organes cantonaux, le Comité interdépartemental de l'intégration s'est également penché sur la thématique des mariages forcés. Il en est résulté le programme qui a été discuté avec des experts des projets pilotes de la Confédération et qui est esquissé dans le présent rapport.

### **1.3 Articulation du rapport**

Le présent rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale s'articule ainsi :

Le chapitre 2 renseigne sur les interventions parlementaires apparentées et sur les mesures en cours en relation avec la thématique des mariages forcés et celle de la politique d'intégration.

Le chapitre 3 contient les principaux résultats de l'enquête sur les mariages forcés en Suisse à laquelle a procédé la MAPS et qui s'intitule « 'Mariages forcés' en Suisse : causes, formes et ampleur ».

Le chapitre 4 expose les mesures supplémentaires nécessaires identifiées par le Conseil fédéral dans le domaine des mariages forcés.

La chapitre 5 présente l'ordonnance de protection et examine si son application en Suisse apporterait une valeur ajoutée dans la lutte contre les mariages forcés.

Enfin, le chapitre 6 esquisse le programme que la Confédération va lancer au vu des conclusions de l'étude.

## **2 Travaux en cours au niveau de la Confédération en relation avec la thématique des mariages forcés**

### **2.1 Interventions parlementaires apparentées**

Le postulat de la CIP-N « Répression des mariages forcés et des mariages arrangés » (05.3477) chargeait le Conseil fédéral d'examiner les possibilités de sanction pénale et civile qui existent pour les mariages forcés et les mariages arrangés de personnes domiciliées en Suisse. Le Conseil fédéral a adopté, en novembre 2007, son rapport en exécution de ce postulat.<sup>1</sup>

La motion Heberlein modifiée « Mesures contre les mariages forcés ou arrangés » (06.3658) donnait mandat au Conseil fédéral d'engager immédiatement les travaux législatifs nécessaires (modification du droit pénal, du droit civil, de la législation sur les étrangers, etc.) et d'élaborer un projet global visant à empêcher les mariages forcés, à soutenir efficacement les victimes (en les aidant à s'en sortir, en leur offrant une nouvelle identité, etc.) et à protéger leurs droits fondamentaux.

La motion Fetz (09.4229) a été retirée ; elle était identique à la motion Tschümperlin, qui a chargé le Conseil fédéral de la rédaction du présent rapport. Son retrait était justifié en raison de l'accord de l'Assemblée fédérale donné à la motion Tschümperlin et sur la base du fait qu'il y avait lieu de prendre d'abord connaissance des résultats du projet pilote de l'ODM (voir ch. 2.2) avant d'adopter d'autres mesures.

### **2.2 Projet modèle « Mariages forcés »**

En se fondant sur son mandat d'information (art. 56 de la loi fédérale sur les étrangers ; LEtr) et de coordination (art. 57 LEtr), l'ODM a organisé, pour la première fois en octobre 2008, une réunion d'information et de discussion avec les institutions intéressées, étatiques ou non gouvernementales, ayant eu des contacts ou susceptibles d'entrer en

<sup>1</sup> Répression des mariages forcés et des mariages arrangés ; Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat 05.3477 du 9.9.2005 de la CIP-N : <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/gesellschaft/gesetzgebung/zwangsheirat/ber-br-zwangsheiraten-f.pdf>

contact avec des victimes du mariage forcé. Au vu des résultats de cette première table ronde et des recommandations formulées en 2007 par l'ancienne Commission fédérale des étrangers (CFE - aujourd'hui, Commission fédérale pour les questions de migration – CFM), l'ODM a lancé, début 2009, le projet modèle de sensibilisation à la problématique des mariages forcés, qui devait initialement s'achever fin 2011. Ce projet modèle comprend quatre projets pilotes permettant de développer de « bonnes pratiques » de transmission de l'information. Les groupes cibles en sont, d'une part, les jeunes de la population migrante et leur entourage familial auxquels s'ajoutent, d'autre part, les professionnels susceptibles d'être confrontés à la problématique des mariages forcés. Alors qu'il n'y avait jusque-là que peu d'offres en matière de prévention, les intervenants sur ce thème sont aujourd'hui nombreux grâce à ce projet pilote. Une information étendue est désormais disponible : des dépliants en diverses langues sont proposés dans treize cantons à l'intention des jeunes, des parents, de l'entourage et des spécialistes ; des offres de formation sont mises en place pour différents groupes cibles ; des réseaux régionaux sont établis de cas en cas ; des affiches, des films et des spectacles de danse accompagnés de supports didactiques, entre autres, sensibilisent au phénomène des mariages forcés. Ces activités ont donné naissance à une dynamique dont le résultat est que des tiers adoptent également ces supports et ces « bonnes pratiques ». C'est afin de conforter le processus initié que l'ODM a prolongé le projet modèle de deux années supplémentaires, soit jusqu'à fin 2013.

Se fondant sur les art. 55 LEtr et 13 de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE), l'ODM a lancé un appel d'offres pour les projets pilotes et les a approuvés, sous réserve d'un cofinancement par des tiers. La Confédération a consacré des moyens à hauteur de CHF 620 876.- pendant la période 2009-2011. Le montant de CHF 236 200.- a été octroyé pour la prolongation des projets en 2012 et 2013.

Le site web [www.gegen-zwangsheirat.ch](http://www.gegen-zwangsheirat.ch) présente le projet modèle dans son ensemble ainsi que les différents projets partiels.

### **2.3 Mesures législatives en cours dans le domaine des mariages forcés**

Le 15 juin 2012, l'Assemblée fédérale a adopté la loi fédérale concernant les mesures de lutte contre les mariages forcés. Le délai référendaire court jusqu'au 4 octobre 2012<sup>2</sup>.

La loi prévoit des changements dans six domaines particuliers :

Les dispositions du code civil (CC) sur la procédure de préparation en vue de la conclusion du mariage sont complétées par une nouvelle prescription selon laquelle l'office de l'état civil examine si les conditions du mariage sont remplies, notamment s'il n'existe aucun élément permettant de conclure que la demande n'est manifestement pas l'expression de la libre volonté des fiancés. Dans le cas où l'exercice de la contrainte est constaté, les autorités de l'état civil sont tenues de le dénoncer aux autorités pénales compétentes. De plus, les motifs imprescriptibles d'annulation du mariage ont été complétés de deux circonstances : le mariage doit être annulé, d'une part, lorsqu'il a été conclu contre la volonté de l'un des époux et, d'autre part, lorsque l'un des époux est mineur. L'application des motifs légaux d'invalidité par les autorités compétentes se verra facilitée : un nouveau passage de la disposition concernée précise que les autorités de la Confédération et des cantons informent l'autorité compétente pour intenter action lorsqu'elles ont des raisons de penser qu'un mariage est entaché d'un vice entraînant la nullité, pour autant que cela soit compatible avec leurs attributions. Ces nouvelles règles

<sup>2</sup> FF 2012 5479

s'appliquent également pour des personnes du même sexe par le biais d'une adaptation de la loi sur le partenariat (LPart).

La loi fédérale sur le droit international privé (LDIP) est complétée par une réglementation explicite de la déclaration d'annulation du mariage afin de faciliter l'application des nouveaux motifs d'annulation. Les dispositions existantes de cette loi sont modifiées en ce sens que les mariages conclus en Suisse ne sont plus régis que par le droit suisse, même pour les étrangers. Ainsi, les mariages avec des mineur-e-s ne sont désormais plus possibles.

De même, la protection par le code pénal est renforcée. Les mariages forcés sont expressément punissables sur le plan pénal. Quiconque, en usant de violence envers une personne ou en la menaçant d'un dommage sérieux ou en l'entravant de quelque autre manière dans sa liberté d'action, l'oblige à conclure un mariage ou un partenariat enregistré est puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire. Est également punissable quiconque commet l'infraction à l'étranger.

Les dispositions de la LEtr et de la loi sur l'asile (LAsi) relatives aux conditions du regroupement familial avec un conjoint étranger sont complétées. La loi prévoit que si, lors de l'examen des conditions du regroupement familial, des indices donnent à penser qu'il y a cause absolue d'annulation du mariage au sens de l'art. 105, ch. 5 ou 6 CC, l'office en informe l'autorité cantonale compétente selon l'art. 106 CC pour intenter une action en nullité du mariage. La demande de regroupement familial est suspendue jusqu'à la fin de la procédure judiciaire. De plus, l'art. 50 LEtr (dissolution de la famille) est complété en ce sens que des raisons personnelles majeures prévues par cet article peuvent également être présentes lorsque le mariage a été conclu contre la volonté de l'un des époux.<sup>3</sup>

## **2.4 Mesures législatives en cours dans le domaine de l'intégration**

Le 23 novembre 2011, le Conseil fédéral a présenté un avant-projet de modification des dispositions pertinentes en matière d'intégration de la LEtr<sup>4</sup>. En plus de la révision des dispositions générales et du remplacement d'expressions employées dans la loi fédérale sur les étrangers et sur l'intégration (LEI), diverses autres lois spéciales seront complétées par des dispositions spécifiques sur l'intégration.

Ce nouveau projet poursuit pour l'essentiel les objectifs suivants :

- renforcement du principe de l'obligation et de la réciprocité dans la politique d'intégration (principe du « exiger et donner » : l'intégration passe par des mesures d'encouragement, mais aussi par des obligations) ;
- clarification normative des critères d'intégration à prendre en considération lors de la prise de décisions concernant des étrangers ;
- ancrage normatif des conditions concernant l'intégration dans la législation sur les étrangers en relation avec l'octroi d'autorisations relevant du droit des étrangers ;
- clarification de l'application des conventions d'intégration et introduction de la recommandation en matière d'intégration en tant que nouvel élément du droit de l'intégration ;
- clarification de la répartition entre la Confédération et les cantons des tâches en matière de politique d'intégration tout en instaurant une étroite collaboration avec les

<sup>3</sup>[http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/resultate.aspx?collection=CV&gesch\\_nr=11.018&sort=GN&way=desc](http://www.parlament.ch/f/suche/Pages/resultate.aspx?collection=CV&gesch_nr=11.018&sort=GN&way=desc)

<sup>4</sup> RS 142.20

- communes et les intervenants non gouvernementaux de l'économie et de la société ;
- réorientation de l'encouragement à l'intégration incluant les programmes cantonaux d'intégration ainsi que l'adaptation des dispositions relatives au financement des mesures d'encouragement de l'intégration par la Confédération et regroupement du crédit d'intégration et des forfaits d'intégration ;
- renforcement du mandat d'information par la primo-information des étrangers nouvellement arrivés et en prévoyant le plus tôt possible des mesures appropriées pour les étrangers ayant des besoins d'intégration particuliers ;
- introduction de contributions financières de la part des employeurs pour l'intégration des employés ;
- consolidation de l'approche de l'intégration dans les structures ordinaires : l'intégration est encouragée en priorité dans les domaines importants de la vie ; des compléments ciblés sont ainsi apportés aux lois spéciales relevant de la compétence de la Confédération, notamment en matière de formation professionnelle, d'assurances sociales et d'aménagement du territoire.

Le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de la procédure de consultation en août 2012.<sup>5</sup> Il a décidé de la suite du projet et du message. Celui-ci devrait être adopté et transmis à l'Assemblée fédérale en 2013.

### **3 Étude « Mariages forcés en Suisse : causes, formes et ampleur »<sup>6</sup>**

#### **3.1 Contexte**

Depuis quelques années, on a observé en Suisse, comme dans d'autres pays d'Europe, l'émergence d'un débat public sur la question des mariages forcés. Des instances étatiques et non gouvernementales ont adopté des mesures ciblées afin de lutter contre ce phénomène. En Suisse, non seulement un projet de loi contre les mariages forcés a été élaboré, mais encore de nombreux projets ont vu le jour sous ses auspices, projets dont le but est d'améliorer la prévention et la prise en charge des personnes concernées. Or force est de constater que, bien que ce sujet d'actualité soit largement abordé dans les médias, il existe encore peu de connaissances empiriquement fondées sur cette thématique. C'est pourquoi l'ODM, suite à la motion d'Andy Tschümperlin (« Aider efficacement les victimes de mariages forcés » du 11 décembre 2009), a mandaté deux chercheuses en sciences sociales de l'Université de Neuchâtel (Mesdames Janine Dahinden et Anna Neubauer) pour mener une étude. Celle-ci avait précisément pour but de fournir ce savoir indispensable à la mise en place de mesures efficaces. Le mandat impliquait de répondre à trois questions. Il s'agissait, tout d'abord, d'étudier les causes, les formes et l'ampleur des mariages forcés ainsi que le profil des victimes. En deuxième lieu, l'étude avait pour tâche d'indiquer quelles mesures avaient déjà été prises dans les domaines de la prévention, de la prise en charge et de la protection. Enfin, elle devait établir quelles mesures supplémentaires devraient être envisagées.

En raison de la pluralité des significations sémantiques associées au terme « mariages forcés », l'étude différencie trois types concrets de situations dans lesquelles des personnes sont mises sous pression par leur entourage (parents, membres de la famille,

<sup>5</sup>[http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/ref\\_2012-08-29.html](http://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen/2012/ref_2012-08-29.html)

<sup>6</sup> Anna Neubauer et Janine Dahinden (en collaboration avec Pauline Breguet et Eric Crettaz) : « Mariages forcés en Suisse : causes, formes et ampleur. Berne, Office fédéral des migrations 2012.



futur-e conjoint-e, ami-e-s ou autres) dans le cadre du partenariat, du mariage ou du divorce :

- type A : une personne subit des pressions pour accepter un mariage dont elle ne veut pas ;
- type B : une personne subit des pressions pour renoncer à une relation amoureuse de son choix ;
- type C : une personne subit des pressions pour renoncer à demander le divorce. Le mariage peut avoir été conclu volontairement ou non.

Pour atteindre les objectifs de la recherche, un procédé a été choisi combinant méthodes quantitatives et méthodes qualitatives de récolte de données. Le phénomène a été observé du point de vue d'expertes dans différentes situations. Trois méthodes ont été utilisées :

1. une enquête *on-line* auprès de professionnels d'institutions et d'organisations en contact avec des personnes concernées par ce type de situations de contrainte a été effectuée (229 institutions ont participé à l'enquête) ;
2. des entretiens avec six experts ont été organisés ;
3. des entretiens de groupe ont été menés avec les responsables des projets pilotes visant à lutter contre les mariages forcés.

## **3.2 Situations de contrainte**

### **3.2.1 Ampleur du phénomène**

Pour des raisons méthodologiques, l'étude indique que chiffrer avec précision le phénomène des mariages forcés est une entreprise difficile, voire impossible (aspect subjectif de la contrainte, personnes concernées formant une *hidden population*, chiffres noirs, absence de représentativité statistique en termes d'institutions interrogées, etc.). C'est pourquoi les chiffres présentés ici sont à considérer avec une extrême prudence et restent des estimations. Comme il arrive souvent que les mêmes cas soient traités par plusieurs institutions (environ la moitié des cas de l'étude), le nombre de cas donné ici est celui obtenu après élimination des doublons potentiels. Selon ce calcul, les 229 institutions interrogées ont été confrontées, durant les deux dernières années, à 348 cas de type A, 384 cas de type B et 659 cas de type C. Il apparaît clairement que les cas de type C, concernant les personnes subissant des pressions pour rester mariées, sont de loin les plus nombreux. Ils représentent presque la moitié des cas que les institutions ont eu à traiter ces deux dernières années.

### **3.2.2 Profil hétérogène des personnes touchées par ces situations de contrainte**

Le profil socio-économique des personnes cherchant de l'aide auprès des institutions est, comme le montrent les résultats de l'étude, extrêmement diversifié. Il n'existe pas de type idéal de jeune femme (ou de jeune homme) qui serait particulièrement touché. Au contraire, les institutions sont confrontées à un éventail de profils personnels très variés.

Le profil socio-économique des personnes de type A (qui sont sous pression pour se marier) peut être décrit de manière caractéristique de la façon suivante : il s'agit principalement de jeunes femmes entre 18 et 25 ans, dont 81 % sont étrangères. Plus d'un tiers d'entre elles sont nées en Suisse et la majorité dispose d'un permis d'établissement (permis C). Parmi elles se trouvent surtout des personnes originaires des Balkans, de la Turquie et du Sri Lanka. Ayant recherché de l'aide auprès des institutions, elles sont, en

grande partie, bien intégrées sur le marché du travail ou dans le système éducatif en Suisse.

Concernant les personnes qui sont empêchées de vivre une relation amoureuse de leur choix (type B), le profil se présente comme suit : ce sont également en majorité des jeunes femmes entre 18 et 25 ans, dont 69 % sont étrangères, la moitié nées en Suisse et plus de la moitié titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C). Il s'agit également, pour la plupart, de personnes originaires des Balkans, de la Turquie et du Sri Lanka, mais on y trouve aussi des naturalisés et des Suisses de naissance. Comme pour le type A, ces personnes sont majoritairement bien intégrées sur le marché du travail ou suivent une formation.

La catégorie des personnes touchées par des situations de type C semble à la fois différente des deux autres types et plus diversifiée en son sein. Les personnes concernées par l'impossibilité de divorcer sont des femmes plus âgées (au-dessus de 25 ans en majorité), majoritairement nées à l'étranger et ne disposant pas de la nationalité suisse (80 % d'étrangères). Plus de la moitié d'entre elles ne possèdent qu'un permis B ou N/F et leur situation est donc plus précaire. Elles viennent principalement des Balkans, de la Turquie et du Sri Lanka, mais également d'Amérique du Sud et d'autres pays. Ces femmes ne sont que partiellement intégrées sur le marché du travail ; elles sont moins bien formées et la moitié d'entre elles se trouve dans une situation de dépendance économique.

### **3.2.3 Une forme de violence domestique avec des aspects transnationaux**

Les résultats de l'étude mettent en évidence que ces contraintes en lien avec le partenariat, le mariage et le divorce constituent une forme de violence domestique, dans laquelle les aspects migratoires et transnationaux peuvent jouer un rôle important.

Le phénomène est accompagné d'un degré élevé de violences diverses. La violence psychique est présente dans la majorité des situations et ce, quel que soit le type concerné (entre 88 et 95 % des cas selon le type). Les personnes forcées à rester mariées (type C) sont plus souvent soumises à des actes de violence physique (57 %) et sexuelle (29 %, ces derniers sont quasi absents des deux autres types). Ainsi le type C est non seulement le plus important en termes numériques, mais aussi celui où la violence physique est la plus présente. À ceci s'ajoute le fait que les personnes de type C prennent contact avec les institutions particulièrement tard, souvent lorsque le conflit est déjà à un stade avancé.

Dans les trois types de cas, la contrainte et la violence sont exercées, en premier lieu, par un ou plusieurs acteurs de l'environnement familial. L'implication directe des membres de la famille place souvent les personnes touchées dans un conflit de loyauté et d'ambivalence, similaire aux situations que connaissent les spécialistes évoluant dans le domaine de la violence domestique.

Selon l'étude, les raisons principales qui poussent le cercle familial à exercer des contraintes, voire à être violent envers un de leurs proches sont qu'il aimerait :

1. que la personne se marie avec une personne de la même origine ethnique, nationale ou religieuse ou
2. qu'elle renonce à fréquenter une personne d'une autre origine ou encore
3. qu'elle renonce à un projet de divorce.

On constate toutefois aussi que les circonstances sont souvent plus complexes et que des éléments divers s'imbriquent, de telle sorte qu'ils finissent par aboutir à des situations de

contrainte. Des différences dans les biographies migratoires entre les générations ainsi que des aspects liés à la politique migratoire sont aussi à l'origine de ces situations. Premièrement, les parents espèrent protéger les jeunes en les gardant au sein de la communauté ethnique, nationale, linguistique ou religieuse, ce qui, à leurs yeux et en accord avec leurs biographies, garantit la sécurité et un mariage durable. Les enfants ayant grandi ici, dont les expériences de vie se distinguent fortement de celles de leurs parents, ont toutefois d'autres conceptions des relations amoureuses et du choix du partenaire et cela aboutit à des conflits de générations. Deuxièmement, ces contraintes de la part de l'environnement familial doivent également être comprises comme réaction aux obstacles à l'immigration concernant certains groupes de migrants de même qu'aux inégalités sociales et économiques globales. Dans de telles conditions, le mariage se trouve parfois directement lié à la question du statut de séjour et à des solidarités transnationales : un mariage transnational peut constituer une stratégie migratoire, car il offre des possibilités de mobilité sociale. Il peut aussi avoir la fonction d'un geste de solidarité envers des personnes restées dans le pays d'origine et vivant dans des conditions politiques, sociales ou économiques difficiles. Pour les cas de type A, les résultats montrent que certaines personnes sont mises sous pression pour se marier afin d'obtenir un permis de séjour pour leur futur-e conjoint-e. Dans 77 % des cas de type A et 45 % des cas de type C, il s'agit de mariages transnationaux (potentiels ou futurs). La dimension transnationale de ces unions peut mener à des asymétries au sein des couples, qui complexifient les rapports de pouvoir et peuvent influencer de diverses manières sur la présence de contraintes et de violences.<sup>7</sup>

En particulier pour le type C, on constate que les contraintes liées aux dispositifs légaux et administratifs se mêlent de manière inextricable aux contraintes et aux violences provenant du cercle familial et peuvent même les renforcer. Les modalités des permis de séjour dépendant de l'état civil de la personne peuvent pousser des femmes à rester auprès d'un mari violent par peur de perdre leur permis de séjour et ainsi les empêcher de divorcer. Une forme de violence peut ainsi tour à tour être la cause et le résultat ou s'ajouter de manière parallèle à l'autre à tel point qu'il est illusoire de vouloir traiter une de ces formes de violences séparément de l'autre.

### **3.3 Problèmes et lacunes en termes de prévention, de prise en charge et de protection**

Les résultats montrent que les institutions qui ont à faire à une clientèle en situation de contrainte et en quête de conseils sont très diverses. Cette diversité soulève, selon l'étude Neubauer/Dahinden, la question de savoir si les professionnels de ces institutions disposent des compétences nécessaires pour agir efficacement face à ces cas complexes. Car il s'agit souvent d'institutions qui n'ont pas pour mandat de traiter les situations de contrainte en lien avec le partenariat, le mariage ou le divorce et ce genre de travail ne fait pas partie de leurs, prestations, tâches ou compétences. Ceci est particulièrement vrai pour les associations, organisations non gouvernementales (ONG) et fondations actives dans le domaine de la migration mais également pour les écoles professionnelles. Les analyses montrent, par ailleurs, que la quasi-totalité des institutions se trouvent confrontées à des niveaux de violence variables, qui demandent des types d'intervention

<sup>7</sup> Le type A comprend également des constellations rares que l'étude n'évoque pas, à savoir que les circonstances d'un mariage forcé relèvent également du trafic des êtres humains au sens de l'art. 182 du code pénal suisse. Le mariage sous contrainte avec des hommes du milieu constitue dans ces cas un moyen de maîtriser et de contrôler les femmes amenées en Suisse d'où l'on peut conclure que l'on est en présence d'exploitation sexuelle ou d'exploitation de main d'œuvre.

différents qui ne peuvent pas tous être proposés au sein d'une même institution. Les difficultés rencontrées par certaines des institutions se reflètent dans le fait que la moitié des spécialistes ayant répondu au questionnaire se considèrent plus ou moins impuissants ou démunis face à ces situations. Les domaines suivants posent des défis particuliers :

Les personnes concernées se trouvent souvent dans un conflit de loyauté envers les auteurs de la contrainte, ce qui rend le traitement des cas non seulement très difficile, mais aussi beaucoup plus long et représente l'un des plus grands défis pour la prise en charge des victimes. En effet, les intéressés refusent souvent que certaines mesures soient prises, craignant une rupture avec la famille.

L'efficacité de la prise en charge des victimes est également compromise par le fonctionnement déficient des réseaux de coopération et des chaînes d'intervention entre les institutions. Or une telle collaboration est indispensable pour que les intéressés soient efficacement pris en charge, car les situations sont complexes et il est rare qu'une seule institution possède toutes les compétences indispensables pour en gérer tous les aspects.

Des lacunes ont été constatées dans les chaînes d'intervention, concernant notamment la prise en charge des différents types de personnes concernées par les mariages forcés (types A, B et C). Des déficiences particulières apparaissent aussi en ce qui concerne les mesures spécifiques aux mineurs et aux hommes et le travail avec les auteurs de violences.

Un autre défi consiste à trouver un bon équilibre lorsque l'on cherche à établir par une médiation un dialogue entre les membres de la famille en conflit (pour éviter une rupture) tout en assurant la protection de la victime.

Concernant la protection des victimes, l'offre en matière d'hébergement n'est pas suffisante et pas toujours adaptée, notamment lorsqu'il s'agit d'une prise en charge sur le long terme.

Enfin, les enjeux liés au permis de séjour, qui touchent surtout les femmes dont les situations relèvent du type C, représentent un défi majeur pour une prise en charge adéquate.

### **3.4 Recommandations formulées par l'étude « 'Mariages forcés' en Suisse »**

Sur la base des connaissances acquises dans le cadre de l'étude, ses auteures formulent les recommandations suivantes pour une prise en charge efficace des personnes devant faire face à des situations de contrainte en relation avec le partenariat, le mariage ou le divorce.

1. Les résultats invitent à une réorientation stratégique : au lieu de traiter les mariages forcés comme une problématique spécifique au domaine de la migration et de mettre en place des mesures dans ce sens, comme jusqu'à présent, il serait plus judicieux de favoriser une approche de ces situations de contrainte sous l'angle d'une problématique liée aux rapports de genre en les considérant comme une forme de violence domestique et d'intégrer d'éventuelles mesures dans les structures ordinaires (ces thèmes étant bien connus aussi chez les Suisses et plusieurs stratégies ayant été mises en place ces dernières années dans toute la Suisse à différents niveaux).
2. La thématique des mariages forcés doit être intégrée dans les réseaux, institutions et compétences en lien avec la violence domestique et l'égalité des sexes. Parallèlement, il convient de favoriser la coopération entre ces réseaux et les

spécialistes issus du domaine de la migration. Chaque canton ou ville pourrait, par ailleurs, désigner une institution qui jouerait le rôle d'instance de coordination et clarifierait les chaînes d'intervention entre les institutions actives dans ce domaine. Il en va de même au niveau national.

3. Des mesures particulières doivent être prises pour aider les personnes concernées à acquérir une certaine autonomie afin de pallier le conflit de loyauté qu'elles vivent face aux auteurs de violence : il s'agit notamment d'améliorer l'offre d'hébergement d'urgence, de même que de mettre en place des possibilités d'hébergement et de suivi psychosocial à long terme et d'introduire des mesures permettant l'indépendance économique des victimes, car elles vont à l'encontre des conflits de loyauté.
4. La différence de profil entre les personnes touchées par les situations de type A ou B, d'une part, et de type C, d'autre part, plaide pour des mesures différenciées selon la situation. La prévention des conflits dans les cas A et B peut se faire à travers les écoles, les places d'apprentissage ou d'autres institutions en lien avec la formation. Pour le type C, la situation est plus complexe et demande des mesures spécifiques, notamment des offres de conseil, de soutien et de prise en charge à bas seuil ; la mesure la plus urgente demeure toutefois une réflexion au niveau politique sur le lien entre violence domestique et autorisation de séjour dépendante de l'état civil, pour éviter que des dispositions inscrites dans les lois ne favorisent la violence domestique et la contrainte au sein du mariage.
5. Des mesures spécifiques pour trois groupes cibles particuliers, à savoir les mineurs, les hommes et les auteurs de violence, doivent être élaborées afin de combler les lacunes dans ce domaine.
6. Étant donné que de nombreuses institutions sont confrontées à cette problématique qui parfois n'ont ni le mandat ni les compétences pour la traiter de façon adéquate, il s'agit de renforcer les compétences des professionnels. La sensibilisation des spécialistes aux thématiques de l'égalité des sexes et de la violence domestique est ici aussi nécessaire que la transmission des connaissances concernant les aspects spécifiques liés à la migration. La clarification des procédures de collaboration peut aussi contribuer à ce que les professionnels se sentent moins démunis.
7. Les éventuels aspects transnationaux des situations de contrainte doivent systématiquement être pris en compte. Les dynamiques particulières aux couples transnationaux (dont un des conjoints est arrivé en Suisse par mariage) et leurs influences complexes sur les rapports de pouvoir doivent notamment être prises en considération dans la recherche de solutions adaptées.
8. Enfin, des recherches supplémentaires sont recommandées pour combler les lacunes importantes qui continuent d'entraver la compréhension complète du phénomène, en suivant notamment les pistes ouvertes par le changement de perspective proposé, lequel met l'accent sur une approche en fonction des genres et inclut le sujet dans la thématique plus large de la violence domestique.

#### **4 Besoin d'agir au niveau de la Confédération**

##### **4.1 Répartition des compétences et contribution de la Confédération**

Comme indiqué, la Confédération s'est, jusqu'ici, concrètement engagée sur la question des mariages forcés en mettant l'accent sur la prévention et la sensibilisation (voir ch. 2.2)

ainsi que dans le domaine législatif (voir ch. 2.3). Les expériences faites avec le projet modèle lancé par la Confédération montrent cependant à l'évidence que les outils d'information et de sensibilisation n'ont de sens que si des offres appropriées existent dans les différentes régions pour apporter soutien et protection aux personnes concernées. Ceci signifie que les compétences, les attributions et les processus des éventuelles instances intervenantes doivent être tirés au clair et que les connaissances nécessaires soient à leur portée. La Confédération ne peut pas, en raison de la répartition fédéraliste des compétences, s'occuper directement d'offres couvrant tout le territoire et se situant notamment dans les domaines de l'hébergement et de la sensibilisation au sein de certaines structures ordinaires, telles que les écoles. À l'exception de la procédure pénale, la protection des personnes exposées est également du ressort des cantons.

C'est dans ce contexte d'ordre confédéral que le Conseil fédéral désire contribuer, par le lancement d'un programme « Lutte contre les mariages forcés », à la mise sur pied et au renforcement d'offres efficaces dans les différentes régions de notre pays. Ce programme prendra la forme d'un appel d'offres invitant les cantons, les communes et des tiers à développer des projets concrets sur place, à les cofinancer et à les réaliser de manière appropriée.

La conception et l'application de mesures adéquates de lutte contre les mariages forcés seront rendues plus difficiles en raison du fait que l'on ne dispose guère de données fiables relatives à l'ampleur du phénomène. La Confédération peut également apporter un soutien aux cantons en examinant la possibilité d'instaurer un suivi en la matière, complétant ainsi les données significatives instantanées. Ceci permettrait de suivre l'évolution dans le temps du phénomène des mariages forcés.

#### **4.2 Le mariage forcé en tant que manifestation de la violence domestique**

Les situations de contrainte ne doivent pas être abordées du seul point de vue de l'intégration et de la migration, même si le contexte migratoire joue un rôle à l'évidence essentiel pour les trois types de mariages forcés. Il s'agit bien plutôt d'insister aussi sur la perspective des rapports de pouvoir entre les genres et de les considérer comme une forme de violence domestique.

Ce constat découle des rapports et mesures de la Confédération pour lutter contre la violence dans les relations de couple que le Conseil fédéral a adoptés en 2009.<sup>8</sup> Un programme « Lutte contre les mariages forcés » doit, par conséquent, viser au renforcement de la coopération pratiquée jusqu'à présent entre les domaines de l'intégration et de la migration, d'une part, et ceux de l'égalité des sexes et de la violence domestique, d'autre part. Les aspects spécifiques à la migration doivent trouver leur place dans les politiques, pratiques et réseaux existants dans les domaines de l'égalité des sexes et de la violence domestique ; réciproquement, les aspects spécifiques de l'égalité des sexes et de la violence domestique doivent faire partie des travaux dans les domaines de l'intégration et de la migration.

La conférence « Violence domestique » tenue conjointement par le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) et l'ODM en juin 2012 montre comment ceci est déjà réalisé aujourd'hui. Cette conférence s'adressait aux collaborateurs des autorités compétentes en matière de migration ainsi qu'aux spécialistes du domaine de la violence

<sup>8</sup> Rapport sur la violence dans les relations de couple. Ses causes et les mesures prises en Suisse (en réponse au postulat Stump 05.3694 du 7 octobre 2005) du 13 mai 2009

domestique. L'accroche de cette réunion était l'application de l'art. 50 LEtr qui, comme déjà évoqué (voir ch. 2.2), doit être complété dans le cadre de la nouvelle loi fédérale concernant les mesures contre les mariages forcés. Cet article met l'accent sur le type C (personnes déjà mariées). Renforcer les activités pour et avec ce groupe de personnes est essentiel, d'autant plus que les personnes vivant en mariage forcé sont souvent parents d'enfants dont le processus d'intégration pourrait être entravé. C'est le cas lorsque l'un des parents ne peut évoluer de manière autonome et indépendante au sein de la société et qu'il subit des pressions émotionnelles.

D'autres exemples de liens entre les domaines migration / intégration et égalité des sexes / violence domestique sont donnés par la primo-information à l'intention des migrants<sup>9</sup>. Cette information précoce informe sur les droits fondamentaux. En général, la politique d'intégration contribue indirectement à la lutte contre les mariages forcés : l'autonomie des victimes (potentielles) des mariages forcés est, en effet, confortée puisque l'art 53, al. 4, LEtr prévoit que les femmes, les enfants et les adolescents bénéficient d'un soutien dans des domaines tels que l'apprentissage de la langue, la formation et le travail.

### 4.3 Réseaux existants

Les mesures, structures et réseaux qui sont en place aux niveaux fédéral, cantonal et régional dans les domaines de l'intégration et de la violence domestique se présentent aujourd'hui comme il suit :

*Encouragement de l'intégration* : les articles 53 et 57 LEtr attribuent à l'ODM du Département fédéral de justice et police (DFJP) la coordination au niveau de la Confédération des mesures pertinentes en matière d'intégration. En se fondant sur l'art. 57, al. 3, LEtr, les cantons et les villes ont mis sur pied des services spécifiquement chargés de la coordination, du conseil, de l'information et de l'encouragement de l'intégration. Ils s'organisent au sein de la Conférence suisse des délégués cantonaux et communaux à l'intégration des étrangers (CDI).

La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et le Conseil fédéral se sont mis d'accord respectivement les 30 septembre 2011 et 23 novembre 2011 sur les bases de l'encouragement spécifique à l'intégration en tant que tâche pluridisciplinaire partagée par la Confédération et les cantons. Selon un document cadre, la Confédération et les cantons régleront, à partir de 2014, l'encouragement spécifique à l'intégration dans le cadre de programmes d'intégration cantonaux. Ceux-ci reposeront sur les trois piliers « Information et conseil », « Formation et travail » et « Compréhension et intégration sociale ». Des mesures de lutte contre les mariages forcés peuvent être prises dans ce cadre, pour autant que les cantons fixent les priorités correspondantes selon leurs besoins et en fonction de la composition de leur population. Il n'est pas expressément prévu de faire de la thématique des mariages forcés l'un des domaines spécifiques de l'encouragement à l'intégration. Il est indispensable que les services chargés de l'intégration pratiquent une intense activité de réseautage dans l'optique de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes d'intégration cantonaux. La coordination avec les structures ordinaires importantes pour l'intégration (écoles, institutions de santé, établissements de formation professionnelle, etc.) est prioritaire. Les premiers partenaires étatiques des délégués à l'intégration ne sont donc pas les mêmes que les services que l'étude a identifiés comme étant les premiers à entrer en contact (ou susceptibles d'entrer en contact) avec des personnes concernées par le mariage forcé. En revanche, les contacts

<sup>9</sup> Voir par exemple la publication de l'ODM en 2011 intitulée « Bienvenue en Suisse », information pour les nouveaux arrivants

des services d'intégration et des centres de compétences intégration deviennent essentiels lorsqu'il s'agit de faire parvenir des supports d'information et du matériel de sensibilisation à la population migrante.<sup>10</sup>

*Violence domestique* : le domaine Violence domestique a été créé en 2003 au sein du BFEG du Département fédéral de l'intérieur. Il concentre ses activités sur la violence dans les relations de couple et dans les situations de séparation.

Les cantons suivent des modèles de coordination et de coopération différents. Plusieurs cantons disposent de services d'intervention, de bureaux ou de délégués à la violence domestique qui assument une fonction de coordination. Ils accomplissent également, mais dans une moindre mesure, des missions d'information, de sensibilisation et de perfectionnement. De plus, il existe des commissions permanentes et des tables rondes pour la mise en réseau des différents acteurs étatiques et privés (police, justice, centres de consultation, etc.) et la collaboration entre eux. Ces services d'intervention et de consultation sont rassemblés au sein de la Conférence latine contre la violence domestique (CL) et de la *Konferenz der Kantonalen Interventionsstellen, Interventionsprojekte und Fachstellen häusliche Gewalt* (KIFS). En Suisse centrale, la coopération et la coordination des mesures sont assurées par un groupe spécialisé dans la violence domestique. De plus, il existe également aux plans intercantonal et national des structures spécifiques de réseautage dans différents domaines (conférences des services d'aide aux victimes, organisation faîtière des centres d'accueil pour femmes, Association professionnelle suisse de consultation contre la violence).

Les mesures juridiques et structurelles dans les cantons sont décrites en détail dans le rapport sur la « Violence dans les relations de couple » publié en 2009 par le BFEG. À côté des instances de coordination évoquées, jouent également un rôle important les centres de contact et de consultation pour les personnes victimes d'actes de violence. Ces centres sont nés avec la loi fédérale de 1993 sur l'aide aux victimes d'infractions.<sup>11</sup> Au plan national, la Conférence suisse des offices cantonaux de liaison pour l'aide aux victimes (CSOL-LAVI, une commission permanente de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales [CDAS]) encourage la collaboration entre les cantons ainsi qu'entre la Confédération et les cantons tout en assurant les échanges d'informations et d'expériences entre les offices cantonaux d'indemnisation, les centres de consultation de l'aide aux victimes, l'OFJ et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). Les structures destinées aux auteurs de violences (associations, centres de consultation, programmes de formation) doivent également être incluses. Elles ne sont toutefois pas présentes sur tout le territoire suisse.<sup>12</sup>

Les réseaux existants dans le domaine de la violence domestique relient principalement les instances qui sont susceptibles d'être confrontées aux personnes concernées par le mariage forcé. Selon l'étude, elles devraient également bénéficier d'un soutien afin d'être encore mieux connectées dans ce domaine. Toutefois, la Confédération n'a aucun

<sup>10</sup> Voir : Rapport sur l'évolution de la politique d'intégration de la Confédération du 5 mars 2010 ; Rapport de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) du 29 juin 2009 ; Document-cadre de la conférence « Encouragement de l'intégration spécifique en tant que tâche commune de la confédération et des cantons » du 23 novembre 2011.

<sup>11</sup> Voir : [www.aide-aux-victimes.ch](http://www.aide-aux-victimes.ch)

<sup>12</sup> Voir : Therese Egger, Marianne Schär : La violence dans les relations de couple, ses causes et les mesures prises en Suisse, Berne, Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, en particulier l'annexe I.



peuvent dans le domaine de la violence domestique et de la lutte contre la violence sur les structures d'assistance ni sur leurs organes de coordination.

La thématique des mariages forcés est actuellement confiée au DFJP. Les mesures législatives en cours sont suivies par l'OFJ. Les mesures concrètes dans les domaines de la coordination et de l'information ont été lancées par l'ODM (Division Intégration). L'équivalent d'un poste à 10 pour cent y est actuellement consacré à l'ODM.

Le projet modèle lancé par la Confédération (voir ch. 2.2) est réalisé dans les régions en partie par des bureaux de l'intégration ou des services des étrangers (comme en Suisse romande ainsi que dans les cantons BS et BL) ou encore par des bureaux de l'égalité des sexes / de la violence domestique (projets pilotes des cantons de Zurich et de Lucerne).

#### **4.4 Conclusion à partir du *statu quo* : recourir aux réseaux existants et renforcer la coordination**

Le Conseil fédéral estime qu'il ne s'agit pas en premier lieu de créer de nouvelles structures aux niveaux fédéral, cantonal et communal, mais qu'il y a lieu de recourir chaque fois que cela est possible à des réseaux existants tout en intensifiant la coopération entre les domaines migration / intégration et égalité des sexes / violence domestique. Les structures de l'aide aux victimes doivent être sollicitées dans le but de renforcer la composante « protection », à côté des composantes « prévention » et « conseil ». Il paraît nécessaire que les institutions existantes soient chargées explicitement de la coordination des activités de lutte contre les mariages forcés (voir ch. 6 du programme).

Les différentes activités en cours au plan régional pourront être mieux adaptées les unes aux autres, les réseaux, structures et mesures<sup>13</sup> clarifiés et les lacunes en matière d'offre identifiées grâce au mandat confié à l'ODM (initialement pour la durée du programme) en tant qu'instance nationale de coordination, ainsi qu'aux instances de coordination désignées dans tous les cantons et grandes villes.

Etant donné la diversité des structures dans les cantons et les régions, il n'y a pas lieu de tendre à une réglementation unifiée à l'échelle nationale visant à déterminer les instances tenues de jouer un rôle dirigeant dans la thématique des mariages forcés. Certains cantons et villes ont déjà déterminé<sup>14</sup> les organes susceptibles de proposer des services de consultation ou de protection en cas de mariage forcé réalisé ou imminent ; il s'agit également pour eux d'instaurer une coordination et une coopération entre ces différents organes. Il relève de l'autonomie des cantons et des communes en matière d'organisation de désigner ces instances et de leur confier des mandats.

<sup>13</sup> La notion de « chaînes d'intervention » utilisée dans l'étude signifie des structures et des mesures appropriées et coordonnées sous la forme de réseaux établis entre les instances et institutions impliquées. Elles ne doivent pas être interprétées dans le sens qu'une personne concernée serait suivie selon un schéma fixe X. En raison de la considérable hétérogénéité des cas et des situations locales, il faudra déterminer de cas en cas quelles interventions sont pertinentes et nécessaires. C'est pourquoi la notion de « réseaux de lutte contre les mariages forcés » est utilisée par la suite.

<sup>14</sup> Voir la publication du canton de Vaud : Carte du réseau des institutions en lien avec la problématique des mariages forcés dans le canton de Vaud, septembre 2011 ou la publication du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes de la ville de Zurich : *Zwangsheirat in Zürich*, mars 2010.

## **5 Examen de l'« Ordonnance de protection »**

### **5.1 Postulat Heim (12.3304) « Prévenir efficacement les mariages forcés »**

Le 16 mars 2012, la conseillère nationale Heim a déposé un postulat intitulé « Prévenir efficacement les mariages forcés ». Le Conseil national l'a transmis au Conseil fédéral le 15 juin 2012. Le postulat charge ce dernier d'étudier la possibilité d'appliquer en Suisse l'ordonnance de protection qui est utilisée au Royaume-Uni pour la protection préventive contre les mariages forcés.

### **5.2 L'ordonnance de protection selon le droit britannique**

La loi intitulée « *Forced Marriage (Civil Protection) Act 2007* » est entrée en vigueur en Angleterre et au Pays de Galles le 25 novembre 2007. Sa révision devrait remédier aux problèmes révélés par les expériences faites dans la pratique de la lutte contre les mariages forcés. Après la révision, il sera ainsi notamment possible d'ordonner également des mesures préventives de protection afin d'empêcher un mariage forcé imminent par une injonction du tribunal (« *Forced Marriage Protection Order* »). Le tribunal possède un large éventail de possibilités d'intervention : il peut ordonner tous types de mesures (« *prohibitions, restrictions or requirements* ») qu'il considère appropriées pour assurer la protection de la personne menacée par un mariage forcé. En font notamment partie l'interdiction d'exercer une influence sur la volonté de la personne concernée ou la prohibition de tout autre exercice de violences physiques ou psychiques, mais aussi la communication du lieu de séjour d'une personne ou l'interdiction de sortie du pays en relation avec la remise du passeport afin d'empêcher tout voyage sous la contrainte à l'étranger. L'injonction du tribunal peut, de plus, porter sur le comportement de personnes qui se trouvent hors de l'Angleterre et du Pays de Galles. Peuvent déposer une demande non seulement la personne concernée elle-même, mais également n'importe quelle tierce personne. Dans certaines circonstances, le tribunal peut même agir d'office, sans qu'aucune demande n'ait été déposée.

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, les tribunaux ont fait un usage différencié de cette possibilité d'émettre une ordonnance de protection. On connaît, par exemple, le cas d'une jeune fille âgée de quinze ans, ayant grandi au Pakistan et n'ayant encore jamais quitté son pays. Titulaire cependant des deux citoyennetés (pakistanaise et britannique), elle s'est adressée aux autorités anglaises au Pakistan pour leur demander de l'aide, avec succès.

Dans un autre cas, ce sont les amis d'une femme âgée de trente-deux ans qui devait être mariée contre son gré au Bangladesh qui ont introduit une procédure en Angleterre. Domiciliée en Angleterre, cette femme était retournée au Bangladesh, car on lui avait dit que sa mère était gravement malade. Le tribunal anglais s'est déclaré disposé à prêter assistance à une ressortissante étrangère, mais titulaire d'un domicile fixe en Grande-Bretagne. Il a émis un *Forced Marriage Protection Order*. L'injonction faisait obligation aux parents de la femme de libérer leur fille et de la ramener en Angleterre. Elle a ensuite servi de base pour introduire une procédure judiciaire au Bangladesh aboutissant à obligation pour la femme concernée de rentrer en Angleterre.

Il faut toutefois indiquer qu'un *Forced Marriage Protection Order* anglais n'est pas exécutoire à l'étranger. La pratique montre néanmoins qu'une ordonnance de cette nature revêt une importance considérable dans le cadre d'une procédure judiciaire à l'étranger.

### 5.3 Mesures en droit suisse

Le projet du Conseil fédéral de loi fédérale concernant les mesures de lutte contre les mariages forcés<sup>15</sup> a été adopté par l'Assemblée fédérale le 15 juin 2012. Cette loi ne prévoit pas d'introduire de mesures de la même nature que l'ordonnance de protection anglaise.

Du point de vue du droit civil, le mariage forcé est une violation de la personnalité au sens de l'art. 28 CC<sup>16</sup>. Les bases légales pour une protection efficace et rapide en droit civil contre la violence, les menaces et le harcèlement de proximité ont été créées en 2006. En se fondant sur l'art. 28b CC, le tribunal requis doit ordonner toutes les mesures nécessaires à la protection de la victime. Certes, les proches et les autorités ne sont pas habilités à invoquer l'art. 28b CC, mais ils peuvent signaler à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte que la personne concernée a besoin d'aide. Toute personne qui, dans l'exercice de sa fonction officielle, a connaissance d'un tel cas est tenue d'en informer l'autorité (art. 443, al. 2, CC rév.). Les autorités de protection de l'adulte auront la possibilité de prendre des mesures de protection dès l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013<sup>17</sup> du nouveau droit de la protection de l'adulte (art. 388 ss. CC rév.).

Lorsqu'une personne mineure est menacée d'un mariage forcé, l'autorité de protection de l'enfant doit prendre d'office des mesures pour la protéger (art. 307 CC). Si une personne est menacée de quitter le pays pour subir un mariage forcé, les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte ou un tribunal civil peuvent prendre des mesures exécutoires, telles que l'interdiction de quitter le territoire, le dépôt des pièces d'identité ou le retrait de l'autorité parentale.

Toutefois, en l'absence de dispositions *ad hoc* en droit international, de telles injonctions ne peuvent être appliquées à l'étranger. Tout dépend, en fin de compte, du poids effectif qu'une décision suisse se verrait accorder à l'étranger, comme c'est le cas pour le *Forced Marriage Protection Order* que connaît le droit anglais. La Suisse n'a que très peu, voire aucune influence sur ce point.

### 5.4 Résultat

Sur la base de ces considérations, le Conseil fédéral estime que l'on dispose actuellement en Suisse de suffisamment de possibilités en droit pour agir contre la menace d'un mariage forcé.

## 6 Programme « Lutte contre les mariages forcés »

### 6.1 But du programme

La Confédération lance le programme quinquennal « Lutte contre les mariages forcés ». Il repose sur le mandat donné par la motion 09.4229 Andy Tschümperlin « Aider efficacement les victimes de mariages forcés » du 11 décembre 2009 transmise le 1<sup>er</sup> juin 2010, sur les résultats de l'étude « Mariages forcés en Suisse » (voir ch. 3) ainsi que sur les considérations relatives à la nécessité de prendre des mesures supplémentaires (voir ch. 4) et sur d'autres propositions de mesures qui ont été examinées (voir ch. 5).

<sup>15</sup> FF 2012 5479

<sup>16</sup> RS 210

<sup>17</sup> RO 2011 725

L'objectif poursuivi par ce programme est de contribuer à l'émergence et au bon fonctionnement, dans toute la Suisse et dans un délai de cinq ans (de 2013 à 2018), de « réseaux de lutte contre les mariages forcés ». Ces réseaux doivent comprendre des formes de coopération et des mesures destinées spécifiquement aux différents groupes cibles et types de victimes potentielles, ainsi qu'aux personnes qui exercent la contrainte. Il s'agit de disposer de mesures dans les domaines de la prévention et du suivi/conseil ainsi que de la protection des victimes. Des informations et des formations pour les professionnels concernés devront également être proposées.

## 6.2 Organisation et mise en œuvre du programme

*Organisation* : l'ODM (responsable), en collaboration avec l'OFJ du DFJP et le BFEG du DFI, est chargé de l'élaboration, du suivi et de l'évaluation du programme quinquennal « Lutte contre les mariages forcés ». Aux niveaux des cantons et des communes (mise en œuvre opérationnelle), ce sont principalement les centres d'intervention dans les domaines de la violence domestique, les bureaux de l'égalité, les services d'aide aux victimes ainsi que les services de l'état-civil, des migrations et de l'intégration qui sont concernés et c'est à eux que les appels d'offres seront adressés. De plus, l'ODM met sur pied, au plan national, un comité de pilotage chargé de la coordination optimale de tous les intervenants<sup>18</sup>. Investi d'un mandat de conseil, ce comité se réunit une fois par an ou selon les besoins et a pour mission de coordonner les appels d'offres lancés par la Confédération et les mesures prises avec les instances impliquées aux plans cantonal et communal ainsi qu'avec les instances non gouvernementales impliquées.

*Mise en œuvre* : elle se fait en deux phases :

D'une durée de deux ans, la phase I couvre la formation, aux plans local et fédéral, des réseaux entre les autorités et les organisations non gouvernementales impliquées ainsi que le développement d'une approche systématique et de mesures de lutte contre les mariages forcés. L'ODM soutient ces travaux préparatoires de nature conceptuelle pendant cette première phase et invite les instances responsables de projets à proposer, d'ici à la fin de la phase I, les mesures qu'elles estiment nécessaires sous la forme de demandes de projets.

L'ODM émettra simultanément un mandat pour une étude de faisabilité sur les bases méthodologiques et les coûts d'un suivi (*monitoring*) des mariages forcés sur tout le territoire. Les résultats de cette étude serviront de base à un appel d'offres pour le suivi prévu.

La phase II verra la mise en œuvre des mesures selon les projets soumis pour les « réseaux de lutte contre les mariages forcés ». En fonction des différentes situations locales, ces mesures ont pour but de combler les lacunes qui auront été constatées, par

<sup>18</sup> Au plan intercantonal, sont notamment visées des institutions telles que la Conférence des centres d'intervention cantonaux, les projets d'intervention ainsi que les services de lutte contre la violence domestique (KIFS) et la Conférence latine contre la violence domestique (CL), la Conférence des délégués à l'intégration (CDI), la Conférence des offices cantonaux de liaison pour l'aide aux victimes (CSOL-LAVI), une commission permanente de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), l'organisation faitière des centres d'accueil pour femmes, l'Association professionnelle suisse de consultation contre la violence ainsi que la Prévention suisse de la criminalité (PSC). En cas de besoin, d'autres instances pourraient être impliquées, telles que l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) pour les questions touchant à l'enfant et à l'adolescent et l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT).

exemple en matière de formation de spécialistes ou de prévention à l'intention des groupes cibles dont il a peu été tenu compte auparavant.

Un suivi des mariages forcés doit accompagner la mise en œuvre pendant la phase II, pour autant que l'étude de faisabilité de la phase I le recommande.

L'ODM organisera, les deuxième et quatrième années de la mise en œuvre, une rencontre de réseautage et procédera à l'évaluation des travaux réalisés et des lacunes identifiées.

*Suite des opérations* : après cinq ans, le DFJP informera, en temps utile et avant la conclusion du programme, le Conseil fédéral des résultats intermédiaires obtenus par le programme et le suivi. Il formulera une proposition sur la suite des opérations et décidera de la conclusion, de la poursuite ou, éventuellement, du développement du programme.

### **6.3 Répercussions du programme du point de vue des finances et du personnel**

La Confédération engage au total deux millions de francs pour le programme « Lutte contre les mariages forcés » sur la période allant de 2013 à 2018. Ces fonds seront prélevés dans le cadre des crédits existants du DFJP.

Les soutiens de la Confédération dans le cadre du programme sont des aides financières au sens de la loi sur les subventions (LSu). Ils sont soumis à la condition que les autres possibilités de financement aient été épuisées. De plus, un cofinancement doit être, en principe, assuré par les cantons, les communes ou des tiers.

L'ODM (responsable) assume les tâches suivantes dans le cadre de la mise en œuvre du programme : lancement des appels d'offres, évaluation des demandes, suivi du projet et contrôle financier, coordination de l'étude de faisabilité sur le suivi (*monitoring*) et organisation de réunions nationales d'échanges d'informations. Les besoins en personnel de l'ODM sont d'un poste à plein temps.

En vue de la mise en œuvre du projet, un demi-poste supplémentaire est créé pour cinq ans au BFEG, domaine Violence domestique, très impliqué dans le projet. Conformément aux recommandations de l'étude, le renforcement des compétences, des réseaux existants et des structures ordinaires dans le domaine de la violence domestique sera ainsi assuré tant au niveau de la Confédération qu'à celui des cantons. Les dimensions conseil et protection se verront également confortées. De plus, la collaboration du domaine concerné aux missions de l'ODM liées à la mise en œuvre du programme sera garantie.

### **6.4 Conclusion**

Les unions et mariages forcés ne sont aucunement compatibles avec l'ordre juridique suisse. L'art. 23, al. 3, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU) stipule que « Nul mariage ne peut être conclu sans le libre et plein consentement des futurs époux ».<sup>19</sup>

Les mariages forcés ne constituent pas seulement une violation de la liberté de convoler ; ils vont également à l'encontre du droit de chacun à l'autodétermination et souvent de celui à l'intégrité physique. Ils impliquent généralement des restrictions au développement personnel ainsi qu'une privation de formation, d'exercice d'une activité professionnelle et d'indépendance matérielle.

<sup>19</sup> RS 0.103.2

L'État et la société ont le devoir de contribuer à la réalisation des droits fondamentaux. En conséquence, ils doivent empêcher les mariages forcés et donner aux victimes des possibilités concrètes d'y échapper. La Confédération a déjà fait un pas essentiel dans cette direction : en adoptant, le 15 juin 2012, la loi fédérale concernant les mesures de lutte contre les mariages forcés, l'Assemblée fédérale entend les empêcher dans la mesure du possible, tout en rendant simultanément plus facile leur dissolution. D'une part, des mesures pratiques sont nécessaires pour compléter les dispositions légales dans le domaine de la prévention afin d'informer les personnes potentiellement concernées (aussi bien les victimes potentielles que les personnes exerçant éventuellement une contrainte) des droits de l'individu et de leur faire savoir que le mariage forcé n'est pas toléré en Suisse. D'autre part, il faut des centres de contact et de consultation ainsi que des mécanismes de protection dans les cas où un mariage forcé aurait été ou pourrait être célébré. Les personnes susceptibles d'entrer en contact, dans l'exercice de leur profession, avec des victimes de mariages forcés doivent posséder des compétences et des aptitudes spécifiques pour pouvoir agir de manière appropriée et efficace. L'examen de la question par le Conseil fédéral confirme ce qui a été dit lors des débats parlementaires sur le projet de loi fédérale et ce que demandait la motion Tschümperlin (09.4229) « Aider efficacement les victimes de mariages forcés » : il y a nécessité d'agir au niveau des mesures pratiques en complément du projet modèle de la Confédération dans le domaine de la prévention, lequel se déroule actuellement avec succès. Il s'agit notamment de clarifier les attributions, de renforcer les réseaux et de combler les lacunes constatées dans l'offre en matière de prévention, de conseil, de protection et de formation.

En lançant un programme, la Suisse souligne sa ferme résolution de protéger ses valeurs et ce, même dans des situations qui, de par le faible nombre de personnes qu'elles concernent dans notre pays par rapport à la population totale, constituent un phénomène marginal.

Derrière cet engagement se manifeste également l'intention du Conseil fédéral de faire clairement savoir que l'ordre juridique suisse est issu de processus démocratiques et qu'il s'applique à toutes les personnes vivant dans notre pays. Les systèmes normatifs qui entrent en conflit avec l'ordre juridique suisse ne sont pas tolérés.