

FEMMES – FUITE – ASILE

La situation des femmes et des jeunes filles en fuite
et dans la procédure d'asile suisse



IMPRESSUM

Editrice

© 2016 Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers

Autrice

Alexandra Büchler

Conception et recherches

Nathalie Poehn, Margerita Socha et Alexandra Büchler

Rédaction

Franca Hirt, Ruth-Gaby Vermot, Margerita Socha et Alexandra Büchler

Illustrations

Isabel Peterhans

Mise en page

Franca Hirt

Traduction française

Olivier von Allmen

Impression

Schneider AG, Berne

Tirage

1'300 exemplaires allemand / français

Contact

[Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers](#)

Maulbeerstrasse 14, 3011 Berne

Tél: 031 381 45 40

info@beobachtungsstelle.ch

www.beobachtungsstelle.ch

Avant-propos

Vous tenez entre les mains un rapport qui, comme il le souhaite, ne devrait laisser personne indifférent. Il y a des millions de personnes en fuite dans le monde et la moitié d'entre elles sont des femmes et des jeunes filles. Cette proportion est beaucoup trop souvent sousestimée. En plus de ceux des hommes, les femmes et les jeunes filles ont aussi d'autres motifs qui les poussent à migrer et, dans leur fuite, elles sont particulièrement exposées à des abus et particulièrement vulnérables pour qu'elles méritent – comme il faut le penser – une protection particulière.

Je lis les cas concrets. Ils indignent et blessent toutes les femmes. Je lis les rituels toujours semblables dans lesquels des femmes et des jeunes filles sont encore exploitées de la même manière et dégradées au rang de « marchandises » en raison de leur sexe féminin. Je lis le prix élevé allant souvent jusqu'à la mort, que beaucoup de ces migrantes doivent payer. Je lis la traite des femmes et des jeunes filles, l'esclavage et les comportements-types des « aides » méprisant incroyablement la femme. Tout cela doit cesser !

Etre réceptif, écouter et prendre au sérieux.

Je suis contente que nous ayons maintenant en mains un rapport qui définit clairement les motifs de fuite spécifiques aux femmes dans une approche concrète et avec professionnalisme. Nous ferons connaître ce rapport aux responsables politiques, aux organisations humanitaires, aux médias, au public en général et aussi à chacun de vous.

Les droits de femmes sont des droits humains

La réalité s'impose toujours ; elle montre notamment que les structures du pouvoir patriarcal sont, toujours et dans toute culture, préjudiciables aux femmes, que ce pouvoir veut les instrumentaliser, les humilie et cherche à les détruire. Or, les droits de la femme sont des droits humains ! Nous ne cédon pas sur ce postulat. Malgré la confusion régnant actuellement dans les débats des thèmes migratoires, nous le défendrons à la fois clairement et catégoriquement.

Le rapport nous servira de base et il mérite bien que notre action et nos efforts gagnent en courage et en force !

Monika Stocker, politicienne

Remerciements

Nous remercions chaleureusement la Fondation Temperatio (Kilchberg), la Fondation Johann Paul (Zurich), la Fondation Otto Erich Haynau (Bâle), la Fondation Paul Grüninger (St. Gall) et le Pour-cent culturel Migros de leur généreux soutien financier. Sans leur aide, la publication du présent rapport spécialisé n'aurait pas été possible. Nos remerciements tout aussi chaleureux s'adressent à Isabel Peterhans pour les illustrations, à Olivier von Allmen pour la traduction française du rapport ainsi qu'à Nula Frei (Centre suisse de compétence pour les droits humains) et Milena Wegelin (Terre des femmes Suisse) pour leurs précieuses remarques et suggestions.

Le présent rapport est consacré aux femmes et jeunes filles qui se trouvent en fuite ou dans la procédure d'asile, aux personnes qui les encadrent, qui leur fournissent une aide juridique, qui leur sont nommées comme personnes de confiance et à toutes les personnes qui s'engagent pour une mise en œuvre du droit suisse d'asile et des étrangers dans le respect de la dignité humaine.

Les cas cités ont été documentés par l'Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers, par l'Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers et par la Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht Ostschweiz.

Contenu

1	INTRODUCTION	6
2	FEMMES ET JEUNES FILLES EN FUITE	8
2.1	Motifs de fuite spécifiques aux femmes	8
2.2	Dangers et difficultés au cours de la fuite	10
3	ASILE EN SUISSE	13
3.1	La procédure d'asile	13
3.2	La reconnaissance des motifs de fuite spécifiques aux femmes	16
3.3	La vraisemblance	21
3.4	Femmes et jeunes filles dans le système Dublin	24
3.5	Filles requérantes d'asile mineures non accompagnées	26
4	HÉBERGEMENT ET ENCADREMENT EN SUISSE	27
4.1	Hébergement des requérantes d'asile	27
4.2	Encadrement, soins médicaux et santé	28
4.3	Ecole, formation et occupation	29
5	APRÈS LA PROCÉDURE D'ASILE	31
5.1	Reconnaissance de la qualité de réfugiée et octroi de l'asile	31
5.2	Admission provisoire	31
5.3	Renvoi et retour	33
5.4	Femmes et jeunes filles sous le régime de l'aide d'urgence	35
6	PISTES DE SOLUTIONS ET REVENDICATIONS	37
7	ABRÉVIATIONS	39

1 Introduction

Selon le HCR, il y a, dans le monde, plus de 60 millions de personnes en fuite en raison de la guerre et de la persécution.¹ On estime que la moitié d'entre elles sont des femmes et des jeunes filles.² Les motifs qui amènent les femmes à quitter leurs pays de provenance sont multiples : certaines étaient persécutées pour des motifs politiques ou religieux, d'autres étaient victimes de violence et d'exploitation liées à leur genre alors que d'autres encore n'avaient pas un accès suffisant à la nourriture et à des soins de base. Dans les conflits armés, le viol systématique des femmes et des jeunes filles est en outre utilisé comme une arme de guerre.³ Même en fuite, les femmes sont nettement plus exposées que les hommes à la violence et à l'exploitation. Par ailleurs, elles dépendent souvent d'accompagnants masculins et doivent en outre assumer la responsabilité des enfants qui se déplacent avec elles.⁴ Dans les camps de réfugié(e)s, la situation est extrêmement pénible en particulier pour les femmes malades ou seules avec enfants.⁵ Mais ce n'est pas tout. Si elles survivent aux épreuves de la fuite et qu'elles arrivent finalement en Suisse, elles sont encore confrontées à des difficultés dans la procédure d'asile, que ce soit dans le cadre de l'audition, de l'hébergement et de leur prise en charge ou dans le contexte à affronter après la décision sur l'asile. Les femmes ayant été victimes de la violence ou de la persécution souffrent en outre souvent de séquelles durables de nature physique et psychique, la plupart du temps sous la forme de dépressions et de traumatismes. Ces circonstances doivent être prises en considération dans la procédure d'asile en Suisse.

En effet, les femmes sont trop souvent frappées d'une double discrimination ; d'une part, en tant que requérantes d'asile – « parce que, de manière générale, le droit d'asile s'est vidé de sa substance et la politique migratoire est devenue de plus en plus répressive »⁶ – et d'autre part, en tant que femmes – « parce que la notion de réfugié et la procédure d'asile se sont initialement inspirées du modèle masculin et que la conscience des aspects spécifiques aux femmes et au genre n'est pas encore partout présente au sein

¹ HCR, Global Trends 2015, <http://www.unhcr.org/statistics/country/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html> (dernière consultation le 28.7.2016), p. 2.

² UNO-Flüchtlingshilfe, Frauen auf der Flucht, Besondere Bedürfnisse von Flüchtlingsfrauen, <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/fluechtlinge/fluechtlingsschutz/fluechtlingsfrauen.html> (dernière consultation le 30.7.2016).

³ Ibidem.

⁴ Amnesty International, Frauenflüchtlinge, <https://www.amnesty.ch/de/themen/asyl-und-migration/frauenfluechtlinge> (dernière consultation le 5.6.2016).

⁵ UNO-Flüchtlingshilfe, Frauen auf der Flucht (note 2).

⁶ Terre des femmes, Dossier Frauenflüchtlinge, <http://www.terre-des-femmes.ch/de/themen/frauenfluechtlinge> (dernière consultation le 28.6.2016).

des institutions et des autorités »⁷. L'Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers (ODAE-Suisse) constate que, dans la procédure d'asile suisse, les droits des femmes et des jeunes filles ne sont qu'insuffisamment respectés et mis en œuvre alors même que la procédure devrait s'orienter sur les plus faibles et les plus vulnérables. Les diverses bases juridiques positives, comme par exemple la CEDAW⁸ et la Convention d'Istanbul⁹, qui prévoient que toute forme de discrimination de la femme doit être condamnée et éliminée¹⁰, que les femmes doivent être protégées contre toute forme de violence et que la violence à l'égard des femmes et la violence domestique doivent être empêchées, poursuivies et éliminées¹¹, n'ont guère entraîné de changements dans la pratique. C'est pourquoi, le présent rapport entend mettre en évidence les obstacles et difficultés que doivent surmonter les femmes et les jeunes filles en fuite puis en procédure d'asile en Suisse. Il se terminera par des pistes de solutions et des revendications.

⁷ Ibidem.

⁸ Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, RS 0.108.

⁹ Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Cette convention a été signée mais pas encore ratifiée par la Suisse. Ainsi, elle n'est pas en vigueur pour la Suisse, mais sa ratification est prévue à court terme.

¹⁰ Art. 2 CEDAW ; art. 4 al. 2 Conv. d'Istanbul.

¹¹ Art. 1 al. 2 let. a Conv. d'Istanbul.

2 Femmes et jeunes filles en fuite

2.1 Motifs de fuite spécifiques aux femmes

En 2015, 39'523 personnes ont déposé une demande d'asile en Suisse, soit 15'758 de plus que l'année précédente.¹² Pendant la même période, entre 1,3 et 1,4 millions de demandes d'asile ont été déposées en Europe, soit plus du double qu'en 2014. Cette évolution est surtout due aux conflits persistants en Syrie et en Irak. Ces chiffres nous montrent cependant que seule une petite partie des 60 millions de personnes en fuite dans le monde est parvenue jusqu'en Europe ou en Suisse. Sur les 39'523 demandes d'asile déposées en Suisse, 10'957 émanaient de personnes de sexe féminin, ce qui correspond presque au 30 %. 489 demandes d'asile, c'est-à-dire presque le 5% de toutes les demandes présentées par des femmes, ont été déposées par des filles réquérantes d'asile mineures non accompagnées (RMNA).¹³

Les motifs qui poussent les femmes et les jeunes filles à quitter leurs pays de provenance sont très divers. Certaines fuient des situations de guerre ou des persécutions basées sur des motifs politiques ou religieux. D'autres prennent la fuite pour échapper à un mariage forcé, à des mutilations génitales, à des violences sexuelles ou domestiques, au bûcher des veuves ou à l'exploitation sexuelle (traite des êtres humains) après en avoir été victimes, respectivement pour éviter d'en être. A ces cas, s'ajoutent encore ceux des femmes qui n'ont pas un accès individuel à la nourriture et au sol ou qui, en raison de la position sociale de la femme dans le pays de provenance, sont exclues de la communauté. Dans beaucoup de conflits armés, comme par exemple en Syrie, les viols systématiques des femmes et des jeunes filles sont utilisés comme tactique de guerre.¹⁴ En résumé, les femmes et les jeunes filles prennent la fuite parce que leurs droits les plus fondamentaux ne sont pas respectés. Il en a aussi été ainsi dans le cas d'« Eden » :

¹² SEM, Statistique Asile 2015, <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/asylstatistik/2015/stat-jahr-2015-kommentar-f.pdf> (dernière consultation le 5.6.2016).

¹³ SEM, Statistique RMNA 2015, https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/asylstatistik/statistiken_uma/uma-2015-f.pdf (dernière consultation le 23.7.2016).

¹⁴ UNO-Flüchtlingshilfe, Frauen auf der Flucht (note 2).

Cas 240¹⁵: En 1992, « Eden », jeune Ethiopienne de 14 ans, a quitté son domicile parce qu'elle craignait de devenir la victime d'un mariage forcé : après le décès de sa sœur aînée, son beau-frère devenu veuf a exigé du père d'« Eden » le remboursement de la dot ou le remplacement de sa femme décédée par sa sœur cadette. « Eden » s'est opposée à cette prétention contre l'accord de son père et a fui avec sa mère à Dire Dawa. Sur place, la mère a rencontré un oncle d'« Eden » qui a insisté pour savoir où celle-ci se trouvait. Sachant ainsi qu'elles étaient recherchées, la mère et la fille se sont cachées chez un ami. Si son père la retrouvait, « Eden » risquerait des mesures de représailles voire un enlèvement et des viols de la part de son beau-frère. En novembre 2013, le père a pris en otages deux frères d'« Eden » pour la contraindre à rentrer et à se soumettre.

Beaucoup de femmes requérantes d'asile proviennent actuellement de Syrie. Elles fuient la violence de la guerre – depuis le début du conflit, plus de cent mille personnes ont péri – ou veulent échapper aux violences sexuelles qui font partie du quotidien de la guerre. Les viols et autres violences sexuelles, pratiquées de manière systématique, jouent un rôle important dans le conflit dans la mesure où ce sont des moyens utilisés notamment pour terroriser et sanctionner les femmes, les hommes et les enfants soupçonnés d'avoir des liens ou des contacts avec l'opposition.¹⁶

La situation est aussi extrêmement précaire pour les femmes en Erythrée qui est par ailleurs le pays de provenance numériquement le plus important des requérant(e)s d'asile en Suisse. La violence à l'égard des femmes reste un problème social non résolu. Pendant le service militaire, qui est obligatoire pour les femmes et les hommes dès l'âge de 18 ans, il se produit régulièrement des abus sexuels et des viols contre des femmes. La violence domestique et les mauvais traitements dans le mariage sont fort répandus. En outre, les mutilations génitales féminines sont encore pratiquées dans toutes les couches de population bien qu'elles soient interdites par la loi depuis 2007.¹⁷

Il ne s'agit là que de quelques exemples de possibles motifs de fuite des femmes. De manière générale, on peut dire que les violations des droits humains qui contraignent les femmes et les jeunes filles à la fuite ont souvent un lien spécifique à leur genre, à savoir que ces violations les touchent parce qu'elles sont des femmes (par exemple, mariage forcé) et/ou qu'elles sont perpétrées d'une manière telle qu'elles les frappent en tant que faisant partie de la gent féminine (par exemple, viol).

¹⁵ Cas 240, documenté par l'Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE).

¹⁶ UNO-Flüchtlingshilfe, Stoppt die sexuelle Gewalt an Frauen auf der Flucht, <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/> (dernière consultation le 6.6.2016).

¹⁷ Alexandra Geiser, Eritrea, Update vom Februar 2010, Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), Berne 2010, p. 15.

2.2 Dangers et difficultés au cours de la fuite

En général, les femmes quittent leurs pays seules, avec leurs enfants ou avec des membres plus âgés de leur famille. Il est rare qu'elles fuient avec leurs maris, leurs frères ou leurs pères car ceux-ci sont souvent détenus, morts ou ont été recrutés comme soldats ou rebelles ou alors font partie eux-même des persécuteurs.¹⁸ Au cours de la fuite, bien des femmes sont victimes de violence sexuelle, de harcèlement et d'exploitation spécifique à leur genre de la part de passeurs, d'hommes en fuite voire même de forces de sécurité européennes.¹⁹ Les femmes qui voyagent seules ou seulement avec leurs enfants sont le plus souvent dépendantes de voyageurs masculins, dépendance souvent liée à une exploitation financière ou sexuelle.

« Sans homme tu es à la merci de tous, tu es une proie ; une fuite sans homme est une catastrophe. » Manar de Syrie (source : Stephanie Lahrtz (note 20)).

« Tu n'as pas besoin de l'homme seulement comme d'un bouclier contre toute forme de violence, [en tant que] femme voyageant seule, tu dois payer plus aux passeurs, et aussi pour les repas ou autres prestations de service en route. » Syrienne (source : Stephanie Lahrtz (note 20)).

Souvent, c'est exclusivement des femmes qui s'occupent des enfants faisant partie du voyage. Des rapports relatant la réalité de la fuite montrent que les femmes qui manquent d'argent à un moment donné n'ont guère d'autre solution de s'en procurer pour l'étape suivante de la fuite ou pour l'entretien et l'alimentation des enfants qu'en se prostituant.²⁰

Dans les camps de réfugié(e)s, la situation est également précaire. La vie y est extrêmement difficile en particulier pour les femmes malades ou seules avec des enfants.²¹ Il peut par exemple arriver qu'elles ne parviennent pas aux postes de distribution où obtenir de la nourriture, de l'eau et des biens de première nécessité ou que leurs familles ne comptent pas pour une unité domestique parce qu'elles manquent d'un chef de famille masculin.²² Par ailleurs, les abus sexuels et autres violences spécifiques au genre sont monnaie courante dans les camps. Cela, également à Za'atari (Jordanie), le deuxième plus grands camp

¹⁸ UNO-Flüchtlingshilfe, Frauen auf der Flucht (note 2).

¹⁹ Amnesty International, Opfer von sexueller Gewalt, Belästigung und Ausbeutung, <https://www.amnesty.ch/de/themen/asyl-und-migration/festung-europa/dok/2016/opfer-von-gewalt-und-ausbeutung> (dernière consultation le 16.6.2016).

²⁰ Stephanie Lahrtz, Die Angst vor der nächsten Vergewaltigung, NZZ online du 23.4.2016.

²¹ UNO-Flüchtlingshilfe, Frauen auf der Flucht (note 2).

²² Ibidem.

de réfugié(e)s du monde, administré par le HCR et le gouvernement jordanien.²³ Les problèmes de sécurité sont énormes : « des bandes criminelles contrôlent des parties du camp, détournent des biens provenant de l'aide humanitaire et commettent des crimes en toute impunité ».²⁴ Il règne un climat général d'insécurité dont souffrent en particulier les groupes vulnérables qui ne peuvent que très difficilement être protégés contre des attaques. Un autre problème résulte de la mauvaise accessibilité des installations sanitaires : les femmes craignent de se rendre dans l'obscurité aux toilettes communes par peur d'être violées. Elles risquent alors de se rendre malades par rétention d'urine.²⁵

Depuis que la Suisse a supprimé la possibilité de déposer une demande d'asile dans une de ses ambassades en 2012,²⁶ les femmes et les jeunes filles en quête de protection sont contraintes d'entreprendre un long et dangereux voyage par voie de mer ou de terre pour demander l'asile dans notre pays. Elles ne sont que très peu nombreuses à pouvoir se permettre de venir par avion. Elles n'atteignent cependant pas toutes la Suisse. En particulier celles qui traversent la Méditerranée se heurtent à des dangers menaçant leur existence :

« Doaa connaissait les risques. Après trois jours de mer, elle ne croyait plus à une arrivée certaine et a dit à Bassam : « nous allons tous nous noyer ». Le quatrième jour, ils ont croisé un bateau rouillé. Les passagers ont refusé de se faire transborder dans ce bateau impropre à la navigation maritime, sur quoi, les méchants [passeurs] ont fait un trou dans le bateau de pêche en riant. En quelques minutes, ce bateau a chaviré et coulé. Les 300 personnes cantonnées sous le pont n'avaient aucune chance de survivre. « J'ai entendu comment les gens criaient et ai vu comment un enfant a été déchiqueté par l'hélice », se rappelle Doaa. Autour d'elle, il y avait des centaines de cadavres qui flottaient. Les survivants se sont regroupés et ont prié. Bassam a trouvé une bouée de sauvetage pour Doaa qui ne savait pas nager. »

UNO-Flüchtlingshilfe, Doaa aus Syrien – Flucht über das Mittelmeer, <https://www.uno-fluechtlingshilfe.de/fluechtlinge/fluechtlinge-erzaehlen/doaa-aus-syrien.html> (dernière consultation le 16.6.2016).

²³ Amnesty International, Syrien-Jordanien: Stoppt die sexuelle Gewalt an Frauen auf der Flucht!, <https://www.amnesty.ch/de/themen/frauenrechte/dok/2013/16-tage-gegen-gewalt-an-frauen/syrien-jordanien-sexuelle-gewalt-an-fluechtlingsfrauen> (dernière consultation le 16.6.2016), p. 2.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem, p. 3.

²⁶ L'art. 20 LAsi a été abrogé par le ch. 1 de la LF du 28.9.2012 (modifications urgentes de la loi sur l'asile).

Souvent, les familles réunissent de l'argent pour pouvoir payer les services d'un passeur. Une fois en Europe, les femmes et les jeunes filles ne se trouvent cependant pas automatiquement en sécurité. Il n'est pas rare que leur passeur les remette, au cours de la fuite ou dans le pays de premier asile, dans un réseau de traite des êtres humains.

Cas 288²⁷: « Kezia » a grandi dans un village du Nigeria où elle a vécu jusqu'à son départ avec sa mère et son frère aîné. Alors qu'elle avait 22 ans, elle s'est laissée convaincre avec une autre jeune fille par une femme de se rendre en Europe pour y travailler. En janvier 2009, elles ont fui à trois jusqu'à Milan où les deux jeunes filles ont été contraintes à la prostitution. On leur a dit qu'elles devaient payer 70'000 Euro faute de quoi leurs familles seraient tuées. Deux mois plus tard, « Kezia » a pu fuir et s'est retrouvée provisoirement dans la rue où elle a été violée. Après deux semaines, un Nigérian l'a reçue chez lui. « Kezia » a alors appris que sa mère avait été menacée et battue et qu'il fallait désormais qu'elle paie. En outre, sa mère s'était fait couper un doigt. Les inconnus lui auraient dit qu'ils recherchaient « Kezia » et qu'ils la tueraient si elle ne payait pas. Une autre jeune fille qui avait pu fuir a été retrouvée nue dans la rue avec 27 coups de couteau. En février 2010, « Kezia » a donné naissance à un fils. Lorsqu'elle a voulu appeler sa mère en août 2014, on lui a dit que celle-ci n'avait plus été revue depuis un mois. « Kezia » a alors redoublé de craintes pour sa vie, a quitté l'Italie et s'est enfuie en Suisse où elle a demandé l'asile.

Tant le vécu pendant la fuite que la situation dans le pays de provenance peuvent avoir des effets traumatisants. Comme nous le montrerons ci-après, la procédure d'asile suisse ne tient toutefois qu'insuffisamment compte de cette circonstance.

²⁷ Cas 288, documenté par l'ODAE-Suisse.

3 Asile en Suisse

3.1 La procédure d'asile²⁸

Si les femmes en fuite atteignent la Suisse, elles peuvent y demander l'asile (art. 18 de la loi suisse sur l'asile (LAsi)²⁹). Après le dépôt de la demande d'asile, dans un des centres d'enregistrement et de procédure de la Confédération (CEP) ou dans un aéroport, débute la phase préparatoire (art. 26 LAsi) où a lieu une audition sommaire.³⁰ Dans le cadre de cette première audition, il est entre autre déterminé si la responsabilité de mener la procédure d'asile incombe à la Suisse ou si le ou la requérant(e) d'asile peut être transféré(e) à un autre Etat Dublin en vertu des critères du règlement Dublin III³¹. Après cette audition au centre d'enregistrement et de procédure, le ou la requérant(e) d'asile y reste (pour un séjour maximal de 90 jours) ou est attribué(e) à un canton, selon une clé de répartition particulière, pour la suite de la procédure (l'attribution à un canton entraîne en général un hébergement dans un centre de transit).³²

La phase préparatoire est suivie de la phase d'instruction qui comprend en particulier une audition détaillée sur les motifs d'asile de la personne concernée (art. 29 LAsi).³³ En cas de demandes d'asile présentées par des conjoints, des partenaires enregistré-e-s ou des familles, chaque requérant(e) capable de discernement a droit à un examen de ses propres motifs (art. 5 de l'ordonnance 1 sur l'asile (OA 1)³⁴). Par conséquent, les femmes qui voyagent avec leurs maris doivent être auditionnées séparément de ces derniers pour que l'audition puisse porter sur leurs motifs de fuite individuels. Cette audition séparée est surtout importante lorsque la persécution émane de la propre famille de la requérante comme par exemple en cas de violence domestique ou lorsque la femme a subi des

²⁸ Le présent chapitre décrit la procédure d'asile suisse organisée selon les dispositions légales actuellement en vigueur (septembre 2016). Il n'aborde pas la procédure accélérée en phase de test à Zurich, qui est réalisée en tant que test en vue de la restructuration du domaine de l'asile (voir l'ordonnance du 4 septembre 2013 sur la réalisation de phases de test relatives aux mesures d'accélération dans le domaine de l'asile (OTest), RS 142.318.1). Comme la modification de la loi sur l'asile du 25 septembre 2015 a été approuvée en votation populaire le 5 juin 2016 (à une majorité de 68% des votants), les dispositions actuellement en vigueur ne le resteront plus longtemps. Avec l'entrée en vigueur du nouveau droit (prévue pour le 1.1.2019), la procédure d'asile sera fortement accélérée dans le sens de la procédure actuellement testée, ce qui aura entre autre une grande influence sur les dispositions de procédure.

²⁹ Loi sur l'asile du 26 juin 1998, RS 142.31.

³⁰ Marc Spescha/Antonia Kerland/Peter Bolzli, Handbuch zum Migrationsrecht, 2^e éd., Zurich 2015, p. 383. Pour davantage d'informations sur la phase préparatoire, voir OSAR, Manuel de la procédure d'asile et de renvoi, 2^e éd., Berne 2016, p. 81 ss.

³¹ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) (JO L 180 du 29.6.2013, p. 31).

³² Spescha et al. (note 30), p. 384.

³³ OSAR, Manuel (note 30), p. 85 ss.

³⁴ Ordonnance 1 sur l'asile du 11 août 1999 relative à la procédure, RS 142.311.

mesures de persécution dont elle ne peut ou ne veut pas parler en présence de sa famille. Les personnes présentes à l'audition sont, en plus du ou de la requérant(e) d'asile et du ou de la fonctionnaire du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) qui l'interroge, un ou une interprète (si cela est nécessaire) et un ou une représentant(e) des œuvres d'entraide (art. 30 LAsi).³⁵ L'audition fait l'objet d'un procès-verbal. Sur la base des procès-verbaux et des auditions, le SEM décide de l'acceptation ou du rejet de la demande d'asile. S'il existe des indices concrets de persécution de nature sexuelle ou si la situation dans l'Etat de provenance permet de déduire qu'il existe de telles persécutions, la personne requérant l'asile est entendue par une personne du même sexe (art. 6 OA 1). Cette règle s'applique par analogie au choix de l'interprète, de la personne qui rédige le procès-verbal et de celle qui représente les œuvres d'entraide.³⁶ Le droit des femmes et des jeunes filles à une audition avec une équipe purement féminine n'est toutefois pas toujours respecté dans la pratique.³⁷ Par ailleurs, les indices d'une persécution de nature sexuelle, qui conditionnent l'existence de ce droit, n'apparaissent souvent pas encore au début de l'audition parce que les femmes concernées se gênent de parler de motifs de nature sexuelle en présence d'un auditeur masculin. Même lorsque ce dernier leur demande si elles auraient quelque chose à ajouter si elles étaient interrogées par une femme, la réponse est souvent négative par pudeur des femmes concernées. C'est pourquoi, il serait important que les femmes soient systématiquement entendues par une équipe purement féminine.

L'audition, dans son déroulement et dans la façon de la mener, doit aussi tenir compte de la situation particulière des femmes et des jeunes filles. Bien des requérantes d'asile avaient des activités limitées au domaine familial dans leur pays de provenance et n'ont ainsi aucune expérience dans les contacts avec des autorités. Les femmes et les jeunes filles ont souvent beaucoup de peine à parler de leurs motifs de fuite et en particulier de ceux liés à la torture, à la violence sexuelle, à l'oppression ou à des viols.³⁸ Cette réticence ne saurait être considérée comme une violation de leur devoir de collaborer au sens de l'art. 8 LAsi.³⁹ Souvent, le fait, pour des femmes et des jeunes filles, de ne pas pouvoir exposer sans autre leurs motifs de fuite provient d'un traumatisme qui leur enlève

³⁵ Martina Caroni/Tobias Grasdorf-Meyer/Lisa Ott/Nicole Scheiber, *Migrationsrecht*, 3^e éd., Berne 2014, p. 298 s. Les requérant-e-s d'asile peuvent, s'ils/elles le désirent, se faire accompagner d'un(e) représentant(e) juridique et d'un(e) interprète de leur choix mais qui ne sont pas eux(elles)-mêmes des requérant(e)s-d'asile (art. 29 al. 2 LAsi).

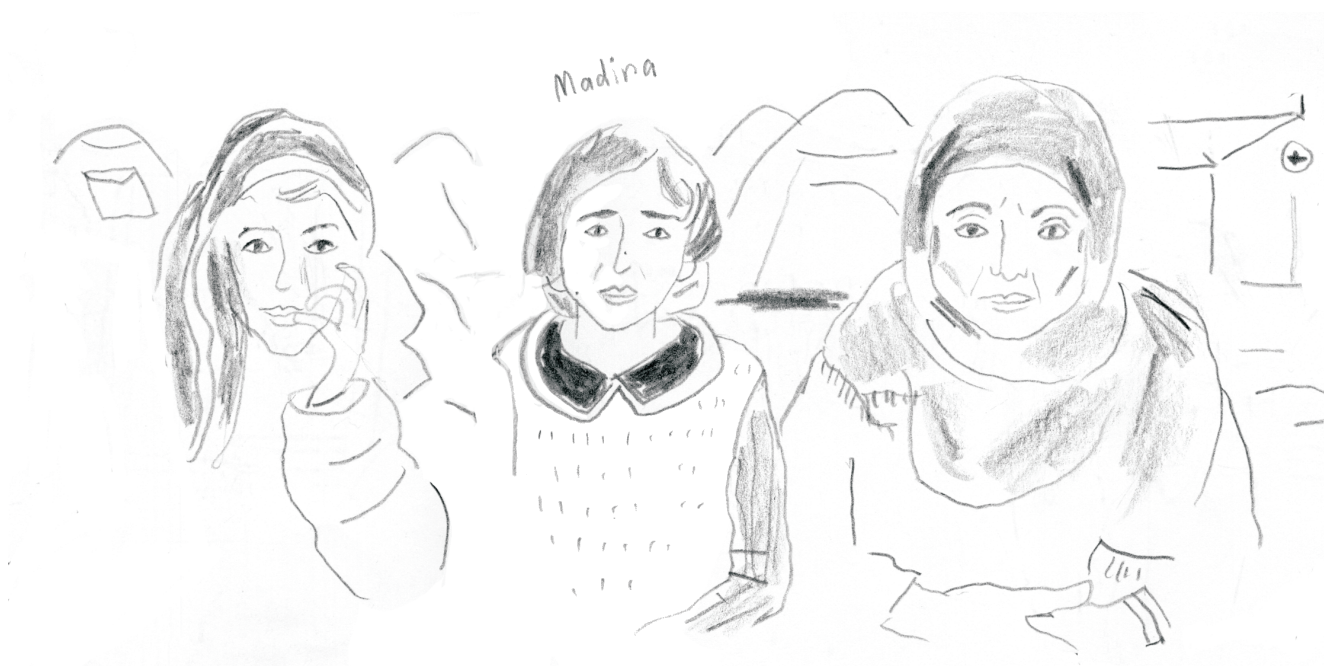
³⁶ SEM, Manuel Asile et retour, Article D7 – Les persécutions liées au genre, mai 2015, <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/verfahren/hb/d/hb-d7-d.pdf> (dernière consultation le 14.8.2016).

³⁷ Voir par exemple le cas 287, qui est documenté à la p. 24 ci-après.

³⁸ Nathalie Poehn, *In dubio pro refugio*, in: Newsletter ODAE-Suisse, janvier 2015, p. 1.

³⁹ Ibidem.

partiellement voire totalement la capacité de s'exprimer sur leur vécu.⁴⁰ C'est pourquoi, il est aussi important pendant la procédure de respecter les besoins des femmes concernées et d'adapter la technique de l'audition en conséquence afin de créer un climat de confiance. Les femmes en question doivent en outre avoir accès à un encadrement psychologique ou psychiatrique. Les auditions menées par le SEM sont toutefois fréquemment teintées de méfiance et de scepticisme. Une telle attitude ne convient cependant pas précisément aux victimes de traumatismes qui ont besoin d'une atmosphère compatissante pour être en mesure de parler de ce qui leur est arrivé.



⁴⁰ Ibidem.

Cas 294⁴¹ : Dans son pays d'origine, après avoir refusé les avances insistantes d'un haut militaire, « Johanna » a été enlevée, enfermée à longueur de journées en un lieu secret et plusieurs fois violée. En novembre 2009, elle a réussi à fuir la République démocratique du Congo pour gagner la Suisse où elle a déposé une demande d'asile. L'ODM (aujourd'hui : SEM) n'a toutefois pas cru aux motifs de fuite spécifiques aux femmes présentés par « Johanna » et a rejeté sa demande d'asile pour défaut de consistance des motifs de persécution invoqués. L'ODM n'a pas même tenu compte de la minorité alléguée par « Johanna ». Lors de l'audition complémentaire, il s'est limité à des questions standardisées et superficielles et ne s'est pas inquiété de son état psychique. L'audition a été menée par une femme qui n'a fait preuve ni de neutralité ni de compassion. Au lieu d'entreprendre une pure vérification des faits, l'interrogatoire a essentiellement consisté à embrouiller « Johanna » dans des contradictions et à déceler des inepsies. Après les auditions au CEP, « Johanna » a été transférée dans un centre de requérant(e)s d'asile du canton de Zurich. Le personnel d'encadrement se rend compte alors qu'elle se trouve dans un très mauvais état psychique. Une collaboratrice du centre la signale au centre de consultation « Téléphone de détresse pour femmes – contre la violence sexuelle ». Après plusieurs entretiens, ce service spécialisé établit que « Johanna » a été exposée à une violence sexuelle massive. Après la fin du délai de départ, elle est placée dans un centre d'assistance pour femmes en détresse, ce qui la sort enfin des structures de l'asile. Comme son état se dégrade de plus en plus et qu'elle entreprend plusieurs tentatives de suicide, elle est hospitalisée à la clinique psychiatrique universitaire de Zurich. En mai 2010, « Johanna » dépose une demande de reconsidération accompagnée de plusieurs rapports médicaux. Le Tribunal administratif fédéral (TAF) admet partiellement cette demande et « Johanna » obtient une admission provisoire.

3.2 La reconnaissance des motifs de fuite spécifiques aux femmes

La notion de réfugié résulte en premier lieu de l'art. 1A de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (CGR)⁴². Cette convention a été signée par la Suisse en 1955 et est donc contraignante. La loi suisse sur l'asile a pour l'essentiel repris la notion de réfugié du droit conventionnel.⁴³ Selon la définition donnée par l'art. 3 al. 1 LAsi, sont des réfugiés les personnes qui, dans leur Etat d'origine ou dans le pays de leur dernière résidence, sont exposées à de sérieux préjudices ou craignent à juste titre de l'être en

⁴¹ Cas 294, documenté par la Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht Ostschweiz (BAAO).

⁴² Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, RS 0.142.30.

⁴³ Spescha et al. (note 30), p. 371.

raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques.⁴⁴ Sont notamment considérées comme de sérieux préjudices, selon l'alinéa 2 du même article, la mise en danger de la vie, de l'intégrité corporelle ou de la liberté, de même que les mesures qui entraînent une pression psychique insupportable. Toujours selon ce même alinéa 2, il y a lieu de tenir compte des motifs de fuite spécifiques aux femmes. Cette dernière adjonction ancrée dans la loi suisse a été introduite en 1998 pour entrer en vigueur en 1999.⁴⁵ Auparavant – mais en partie encore jusqu'à aujourd'hui – les femmes n'étaient en général pas prises en considération comme des êtres à part entière, mais en quelque sorte dans l'ombre des hommes : « cela procédait d'un manque de conscience que les femmes fuient pour des motifs individuels souvent distincts de ceux des hommes. »⁴⁶

Dans les années 1990, le HCR a élaboré les premières lignes directrices pour la protection des femmes réfugiées, suivies, en 2002, par les *UNHCR Gender-Guidelines*⁴⁷. Comme le sexe n'est pas expressément mentionné comme motif de persécution pertinent dans la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (ni non plus dans la loi suisse sur l'asile), le HCR a voulu, avec ses lignes directrices, attirer l'attention sur la nécessité de procéder à l'examen de la demande d'asile selon une approche tenant compte de cet élément.⁴⁸ De son côté, la récente Convention d'Istanbul reconnaît expressément la violence à l'égard des femmes en raison de leur sexe comme étant une forme de persécution au sens de l'art. 1A par. 2 CGR.⁴⁹

Bien que les motifs de fuite spécifiques aux femmes soient inscrits depuis 1998 dans la loi suisse sur l'asile, il a fallu dix ans jusqu'à ce que l'ODM (aujourd'hui : SEM) leur consacre un chapitre dans son manuel sur l'asile et le retour^{50 51}. Ce n'est qu'en 2008,

⁴⁴ Selon la jurisprudence constante et la doctrine dominante, cinq caractéristiques doivent être réunies pour qu'une persécution soit pertinente en droit des réfugiés : la persécution doit être actuelle, sérieuse, ciblée, son motif doit être pertinent et il faut qu'une protection ne soit pas possible dans l'Etat d'origine.

⁴⁵ Terre des femmes, Dossier Frauenflüchtlinge (note 6).

⁴⁶ Terre des femmes, Les femmes dans la procédure d'asile, Berne 2011, p. 5.

⁴⁷ HCR, Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 2002, <http://www.unhcr.org/publications/legal/3d58ddef4/guidelines-international-protection-1-gender-related-persecution-context.html> (dernière consultation le 28.6.2016).

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Art. 60 al. 1 de la Conv. d'Istanbul.

⁵⁰ SEM, Manuel Asile et retour (note 36).

⁵¹ Terre des femmes, Les femmes dans la procédure d'asile (note 46), p. 5.

après la publication des directives sur la manière de tenir compte des motifs de fuite spécifiques aux femmes, que la loi a commencé à être effectivement appliquée.⁵²

Ce retard s'explique notamment par le fait que jusqu'en 2006, il fallait que la persécution émane d'un Etat pour qu'une personne soit reconnue en qualité de réfugié(e) en Suisse. Or, la persécution spécifique aux femmes est souvent le fait de personnes privées. Aujourd'hui, suite à une décision de principe de 2006⁵³, la reconnaissance de la qualité de réfugié(e) ne dépend plus du fait que la persécution soit étatique ou pas et l'accent est mis sur la capacité de l'Etat de protéger la femme concernée (critère du défaut de protection étatique ; théorie de la protection).⁵⁴ Toutefois, il arrive encore trop souvent dans la pratique actuelle que des violences ou des discriminations à l'égard de femmes soient considérées comme étant de nature exclusivement privée et par conséquent pas comme des persécutions pertinentes en matière d'asile. Ou alors, il est hâtivement retenu (surtout en cas de violence domestique ou de persécution de la part de la famille) que la femme en question serait en sécurité si elle s'installait dans une autre région du pays de provenance (alternative de protection intraétatique).⁵⁵

En règle générale, le SEM inclut la persécution spécifique au genre dans la notion de persécution en raison de l'« appartenance à un groupe social déterminé ».⁵⁶ Toutefois, le genre à lui seul ne suffit pas à constituer un groupe social.⁵⁷ Jusqu'à aujourd'hui, le SEM, selon ses propres indications dans son manuel sur l'asile et le retour, reconnaît l'appartenance à un des sept des « groupes sociaux » qu'il définit comme étant des motifs de persécution pertinents en matière d'asile, à savoir : (1) les victimes de mutilations génitales féminines⁵⁸, étant précisé que la qualité de réfugiée n'est reconnue qu'en cas de crainte fondée et non pas si les mutilations ont déjà été subies ; (2) les victimes de violences domestiques ; (3) les victimes de mariages forcés ; (4) les victimes de prescriptions juridiques discriminatoires étant précisé que la qualité de réfugiée n'est reconnue que si le refus d'une législation discriminatoire manifesté par la requérante d'asile s'apparente à la

⁵² Ibidem.

⁵³ JICRA 2006/18.

⁵⁴ Spescha et al. (note 30), p. 374.

⁵⁵ Terre des femmes, Schattenbericht CEDAW, http://www.terre-des-femmes.ch/images/docs/Stellungnahmen/2016_TDF_65th_CEDAW-shadowreport-CH.pdf (dernière consultation le 26.8.2016), p. 1.

⁵⁶ Samah Ousmane/Sarah Progin-Theuerkauf, Persécutions liées au genre – Pratique et jurisprudence en Suisse et en Europe, in: Achermann/Hruschka (éd.), *Geschlechtsspezifische Verfolgung – Die schweizerische Praxis vor dem Hintergrund der europäischen und globalen Entwicklungen*, Berne 2012, p. 122.

⁵⁷ Angela Bryner, § 27 Die Frau im Migrationsrecht, in: Uebersax et al. (éd.), *Ausländerrecht – Eine umfassende Darstellung der Rechtsstellung von Ausländerinnen und Ausländern in der Schweiz – von A(syl) bis Z(ivilrecht)*, p. 1383, ch. 27.5 ss.

⁵⁸ En anglais : *Female Genital Mutilation* (FGM).

notion d'opinions politiques ; (5) les victimes d'une politique de l'enfant unique, de l'avortement forcé et de la stérilisation forcée, étant précisé que la reconnaissance de la qualité de réfugiée suppose qu'en raison de son attitude d'opposante à ces mesures, la femme concernée soit touchée plus durement que d'autres personnes par la législation en question ; (6) les victimes potentielles de crimes d'honneur et (7) les victimes de sérieux préjudices en raison de leur orientation ou de leur identité sexuelle.⁵⁹

Le Tribunal administratif fédéral ne procède en général pas à une qualification explicite du motif de persécution. En ce qui concerne la persécution spécifique au genre, il admet l'existence d'un motif de persécution pertinent en matière d'asile lorsque la persécution se rattache au genre d'une manière discriminatoire.⁶⁰ Ce qui peut paraître correct en théorie se présente souvent de manière plus délicate dans la pratique : le SEM et le TAF rejettent souvent des demandes d'asile déposées par des femmes pour manque de vraisemblance des motifs de persécution invoqués, comme dans le cas suivant :⁶¹

Cas 58⁶² : « Nadine » a vécu le génocide des Tutsis en 1994 au Rwanda et a subi physiquement la violence de la guerre civile lorsque sa famille a accueilli chez elle des Tutsis persécutés et qu'elle a été blessée par des miliciens. Neuf ans plus tard, lorsqu'elle a refusé de manipuler des bulletins de vote lors d'une élection présidentielle, elle a été violée par deux agents en uniforme. En Suisse, les autorités ne lui ont pas accordé l'asile car elles n'ont pas cru à la persécution étatique. Lorsque « Nadine » a été transférée de force dans un autre centre d'hébergement par des policiers suisses, elle a fait une rechute de traumatisme suivie d'une dépression nerveuse. Cet état a nécessité une hospitalisation de cinq mois en milieu psychiatrique et « Nadine » a encore besoin maintenant d'un suivi psychique intense. Elle a certes obtenu une admission provisoire car sa santé ne permet pas qu'elle soit renvoyée au Rwanda. Bien que le Tribunal administratif fédéral reconnaisse la rechute, il continue à nier les motifs qui l'ont provoquée.

En 2015, le SEM a traité 8'654 demandes d'asile déposées par des femmes. Seules 2'642 ont abouti à l'octroi de l'asile. 3'495 ont été rejetées, mais 2'786 d'entre elles ont donné lieu à une admission provisoire.⁶³ Les autres cas ont été liquidés soit par des radiations soit par des décisions de non-entrée en matière. Le taux d'acceptation de 31.8%

⁵⁹ SEM, Manuel Asile et retour (note 36), p. 6 ss.

⁶⁰ Ibidem., p. 14.

⁶¹ Voir plus de détails sur la question de la vraisemblance au prochain chapitre.

⁶² Cas 58, documenté par la BAAO.

⁶³ SEM, Statistique Asile 2015 (note 12).

seulement, conjugué avec le taux de protection relativement élevé de 65.7% (reconnaissance de la qualité de réfugiée et admission provisoire) montre que la notion de réfugié(e) continue d'être interprétée d'une manière centrée sur la gent masculine. Lorsque des motifs de fuite spécifiques aux femmes sont invoqués, il arrive encore trop souvent qu'un renvoi soit ordonné faute de vraisemblance. Ces motifs ne sont souvent pris en considération qu'au moment de l'examen de l'exigibilité de l'exécution du renvoi. Si l'autorité compétente ne retient pas leur pertinence en droit d'asile, il est examiné ensuite si le renvoi de Suisse est possible, est licite et peut être raisonnablement exigé. Dans la négative, une admission provisoire est ordonnée.⁶⁴ Il en va de même des traumatismes vécus au cours de la fuite ; ceux-ci ne sont pas déterminants dans l'examen de la qualité de réfugié(e). Toutefois, une admission provisoire est également prononcée si, en raison de son état de santé physique ou psychique, il ne peut pas être raisonnablement exigé de la femme concernée qu'elle retourne dans son pays d'origine. Cet état de fait n'est cependant pas satisfaisant compte tenu du statut juridique relativement précaire des personnes admises provisoirement par rapport aux réfugié(e)s.

Par ailleurs, les autorités compétentes tiennent globalement trop peu compte, dans la procédure d'asile, des informations sur la situation des femmes dans les pays de provenance comme, par exemple, la répartition des rôles entre les genres au quotidien, la scolarisation et les possibilités de formation des femmes et des jeunes filles, l'accès des femmes à l'information et les opportunités effectives des femmes de bénéficier d'une protection dans leur pays d'origine.⁶⁵ Cela peut conduire à des décisions erronées :

Cas 295⁶⁶ : *Alors qu'elle avait subi des mutilations génitales à l'âge de quatre ans et avait ensuite dû se marier sous la contrainte de son oncle, « Sanou », enceinte, a fui la Guinée avec ses deux filles pour les protéger des mêmes menaces. Cette fuite a eu lieu après que le frère de son mari – chef de la famille – avait annoncé vouloir marier sa fille de sept ans avec un homme passablement plus âgé et faire « exciser » ses deux fillettes. En Suisse, sa demande d'asile a été rejetée avec l'argument que tant les mutilations génitales que les mariages forcés sont interdits par la loi en Guinée et que cet Etat offrirait ainsi une protection suffisante. En plus, les allégations de « Sanou » manqueraient de vraisemblance parce qu'elle n'aurait pas été capable d'exprimer de façon suffisamment claire sa désapprobation au sujet des mutilations. Comme « Sanou » n'était pas prête à exposer ses filles au même sort que celui qu'elle avait dû endurer, elle a recouru au TFA. Elle*

⁶⁴ Art. 83 al. 1 LEtr.

⁶⁵ Terre des femmes, Dossier Frauenflüchtlinge (note 6).

⁶⁶ Cas 295, documenté par l'ODAE-Suisse.

craignait aussi que ses enfants lui soient enlevés en cas de retour car, selon la culture guinéenne, les enfants appartiennent à la famille du mari. Le TAF a rejeté le recours tout comme une demande ultérieure de reconsidération et a ordonné le renvoi.

Cet arrêt est choquant en particulier parce qu'il est connu qu'en Guinée, plus de 96% des femmes et des jeunes filles âgées de 15 à 49 ans sont victimes des mutilations génitales féminines (suivant les régions, déjà à partir de l'âge de quatre ans). Plus de 60% des filles en bas âge subissent en outre un mariage forcé. Comment, dans ces conditions, tant le SEM que le TAF peuvent-ils partir du principe que la Guinée est en mesure de protéger les filles en question ? Les mutilations génitales et les mariages forcés constituent des manifestations typiques de motifs de fuite spécifiques aux femmes dont il faut tenir compte en vertu de l'art. 3 al. 2 LAsi. Sur la base de cette norme et compte tenu de l'art. 3 CEDH, la Suisse aurait été tenue d'accorder protection aux recourantes.⁶⁷

3.3 La vraisemblance

En vertu de l'art. 8 LAsi, les requérant(e)s d'asile sont tenu(e)s de collaborer à la constatation des faits. Toutefois, c'est quand même en premier lieu les autorités qui sont responsables de la conduite de l'instruction.⁶⁸ Comme il n'est souvent objectivement pas du tout possible d'apporter la preuve de la qualité de réfugié(e), l'art. 7 al. 1 LAsi indique qu'il suffit que le ou la requérant(e) la rende vraisemblable. La qualité de réfugié(e) est vraisemblable lorsque l'autorité estime que celle-ci est hautement probable (art. 7 al. 2 LAsi). Par contre, ne sont pas vraisemblables notamment les allégations qui, sur des points essentiels, ne sont pas suffisamment fondées, qui sont contradictoires, qui ne correspondent pas aux faits ou qui reposent de manière déterminante sur des moyens de preuve faux ou falsifiés (art. 7 al. 3 LAsi).

⁶⁷ Voir le paragraphe « Aufzuwerfende Fragen und Kritik » sur la fiche relative au cas 295, documenté par l'ODAE-Suisse, sous : <http://beobachtungsstelle.ch/fileadmin/pdf/Case297.pdf> (dernière consultation le 29.7.2016).

⁶⁸ Spescha et al. (note. 30), p. 386.

Cas 289⁶⁹ : « Rosie », femme gravement traumatisée du Congo ayant vécu pendant des décennies le conflit frappant le Sud-Kivu, a pris la fuite après avoir assisté au meurtre de son mari lors d'une attaque surprise et avoir été violée par les assaillants. Elle a déposé une demande d'asile en Suisse. Au cours de la longue et pénible procédure d'asile qui a suivi, son état de santé s'est aggravé. En raison de divergences dans ses déclarations, devant être comprises comme dues à son traumatisme, ses allégations ont été qualifiées de non vraisemblables par les autorités. La procédure d'asile, comprenant notamment deux demandes de réexamen, a duré en tout sept ans. « Rosie » n'a pas été reconnue en qualité de réfugiée, mais elle a été mise au bénéfice de l'admission provisoire en raison de l'inexigibilité de son renvoi au Congo où règne un manque extrême de soins psychiatriques et où un traitement continu ne serait pas possible.

Comme dans le cas de « Rosie », beaucoup de demandes d'asile déposées par des femmes ou des jeunes filles sont rejetées pour le motif d'un manque de vraisemblance ; elles aboutissent cependant souvent à une admission provisoire en raison de l'inexigibilité du renvoi ; or, précisément dans ces cas, les décisions sont très fréquemment erronées. Ces erreurs procèdent notamment du fait que les autorités ne reconnaissent pas l'existence des traumatismes au début de la procédure d'asile. Il arrive alors très souvent que l'état de santé de la femme concernée s'aggrave en cours de procédure.

Bien des femmes qui arrivent en Suisse ont vécu l'inimaginable, ayant par exemple souffert la torture ou la violence et l'exploitation sexuelles, se retrouvent émotionnellement sous stress et sont traumatisées.⁷⁰ Or, un traumatisme peut avoir pour effet d'aliéner la capacité de tenir un récit exempt d'inexactitudes dans tous les détails et de restituer les faits dans un ordre toujours logique. Les femmes concernées ont beaucoup de peine à se souvenir avec exactitude de ce qu'elles ont vécu et d'en parler, en particulier aussi parce que les événements traumatisants font naître un réflexe de refoulement. Leur charge psychique souvent énorme peut même les empêcher parfois de répondre à certaines questions. Une pression supplémentaire apparaît lorsqu'il s'agit d'une femme qui a été reniée par sa famille ou par la société dans le pays de provenance ou si la question de la violence sexuelle est tabou dans le pays d'origine : dans de tels cas, la femme en question n'ose souvent pas aborder ce qu'elle a vécu et d'autant moins en présence d'un ou une interprète originaire du même pays.⁷¹ Ces circonstances peuvent avoir pour effet de rendre

⁶⁹ Cas 289, documenté par la BAAO.

⁷⁰ Nathalie Poehn, La détermination de la vraisemblance, in: Newsletter ODAE-Suisse, janvier 2015, p. 3.

⁷¹ HCR, Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced People, Guidelines for Prevention and Response, mai 2003, p. 24.

ses motifs de fuite non vraisemblables. Toutefois, une telle situation ne saurait être interprétée en sa défaveur car son silence ne doit pas être tenu pour une violation délibérée de son obligation de collaborer, mais pour une conséquence involontaire du traumatisme vécu.⁷² Pour que les autorités soient en mesure de reconnaître l'existence de traumatismes et de savoir comment devoir se comporter et réagir face à la femme concernée dans un tel cas, des formations du personnel sur le thème des traumatismes sont absolument incontournables. Comme le rappel de certains événements peut entraîner une rechute, il faut en outre si possible renoncer à une présentation répétée des vécus douloureux.⁷³ Certaines femmes n'arrivent à parler de leur vécu qu'à la troisième ou quatrième audition, car elles ont d'abord besoin de créer un climat de confiance.⁷⁴ Dans ces cas, il est particulièrement important de leur ouvrir l'accès à une aide psychologique ou psychiatrique. De même, le fait qu'un événement particulier ne soit mentionné que dans une audition complémentaire ne saurait en aucun cas suffire à qualifier le récit de mensonger et à mettre ainsi en péril la reconnaissance de la qualité de réfugiée. La plupart du temps, le fait de différer certaines allégations, même essentielles, s'explique par un sentiment de honte ou de culpabilité ou encore par un mécanisme d'autoprotection développé au fil du temps.⁷⁵ Les femmes souffrant d'un traumatisme sont particulièrement vulnérables et c'est précisément pour elles que l'octroi d'une protection devrait aller de soi.

Cas 285⁷⁶ : *Malgré le diagnostic médical spécialisé de syndrome de stress posttraumatique concernant « Mehret », jeune Erythréenne, ses déclarations à l'audition – elle a fait état de plusieurs viols et mauvais traitements, de même que d'une détention dont elle avait pu finalement s'échapper – ont été qualifiées de tentatives de tromperies conscientes en raison de contradictions dans son récit et non pas de symptômes de son traumatisme. L'ODM (aujourd'hui : SEM) a retenu que son lieu d'origine était inconnu, mais l'a néanmoins renvoyée sans toutefois examiner la question des obstacles au renvoi. Comme « Mehret » craint la persécution en Erythrée et ne peut y retourner et comme elle ne possède pas une autre nationalité, elle ne peut quitter la Suisse. Elle y reste sans titre de séjour, touche l'aide d'urgence et doit interrompre sa psychothérapie pourtant urgentement nécessaire.*

⁷² Nathalie Poehn, In dubio pro refugio (note 38), p. 1.

⁷³ HCR, Sexual and Gender-Based Violence (note 71), p. 30.

⁷⁴ Nathalie Poehn, La détermination de la vraisemblance (note 70), p. 3.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ Cas 285, documenté par la BAAO.

3.4 Femmes et jeunes filles dans le système Dublin⁷⁷

Dans le cadre de l'application du règlement Dublin, il se produit aussi régulièrement des décisions peu compréhensibles d'un point de vue humain. Même si la responsabilité de mener la procédure d'asile incombe à un autre Etat Dublin selon les critères posés par ce règlement – dans la plupart des cas, l'Etat où il est établi que le ou la requérant(e) d'asile est entré(e) en premier –, la Suisse peut décider d'examiner elle-même une demande d'asile sur la base de l'art. 17 par. 1 du règlement Dublin III en relation avec l'art. 29 al. 3 OA 1 (clause discrétionnaire). Autrement dit, elle a la possibilité de renoncer à un transfert pour des motifs humanitaires.

Comme le montre le cas documenté exposé ci-dessous, la Suisse ne fait que très rarement usage de son droit d'entrer elle-même en matière, ce qui a pour effet que des personnes particulièrement vulnérables, comme par exemple des victimes de la traite des êtres humains ou des femmes gravement traumatisées, ne bénéficient pas d'une protection suffisante.

Cas 287⁷⁸ : « Mariama » a vécu depuis sa naissance avec sa famille en esclavage chez un Maure blanc. Elle a été violée pour la première fois à l'âge de neuf ans et a été contrainte à l'âge de 13 ans d'épouser un homme plus âgé qui l'a maltraitée et qui l'a abandonnée avec deux enfants trois ans plus tard. Enfant déjà, « Mariama » devait faire la cuisine, nettoyer, laver et prodiguer des soins personnels aux femmes du maître de maison. Comme les autres filles habitant les lieux, elle était violée presque chaque jour. Son père a été tué en 2007 lorsqu'il a voulu se révolter. En été 2012, « Mariama » a pu fuir mais a dû laisser ses deux enfants à sa mère en Mauritanie. Ceux-ci subissent maintenant le même destin que leur mère a connu pendant 30 ans. En octobre 2014, « Mariama » a demandé l'asile en Suisse. Lors de l'audition, le traumatisme et les souffrances particulières de « Mariama » n'ont guère été abordées et, en outre, l'interprète présent était un homme. A la fin seulement, on lui a demandé si elle aurait encore fait d'autres déclarations si l'interprète avait été une femme, sur quoi elle a répondu par la négative. Sa représentante juridique affirme cependant que ce n'est que dans un climat de confiance avec des interlocutrices féminines qu'il aurait été possible à « Mariama » de parler en détail de son vécu traumatisant. Une spécialiste avait diagnostiqué chez elle un syndrome de stress posttraumatique et une dépression grave avec tendance latente au suicide. Comme « Mariama » était venue en Suisse par l'Italie, sa

⁷⁷ Pour d'autres informations sur le système Dublin, voir notamment le rapport de l'ODAE-Suisse paru en 2015 : Nathalie Phoen/Fabienne Bratoljic, Personnes particulièrement vulnérables dans le système Dublin, l'exemple de l'Italie, décembre 2015.

⁷⁸ Cas 287, documenté par l'ODAE-Suisse.

demande d'asile a fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière sur la base de l'art. 31a LAsi avec renvoi en Italie. De l'avis du SEM, ce pays disposerait d'une infrastructure médicale suffisante pour garantir le traitement nécessaire. Même pas trente années de servage n'ont semblé suffire pour reconnaître l'existence de motifs humanitaires donnant lieu à l'application de la clause discrétionnaire. Un recours contre cette décision a été rejeté par le TAF.



3.5 Filles requérantes d'asile mineures non accompagnées⁷⁹

Comme déjà mentionné, 489 demandes d'asile ont été déposées en Suisse en 2015 par des filles mineures non accompagnées, ce qui correspond au 17.9% de toutes les demandes émanant de mineur(e)s non accompagné(e)s pendant la même période (2'736).⁸⁰ Il faut relever que les filles mineures non accompagnées risquent de souffrir d'une triple discrimination : en tant que personnes en fuite, que femmes et qu'enfants mineures sans protection familiale. C'est pourquoi, il est particulièrement important à leur égard d'accorder une priorité à leur intérêt supérieur d'enfants (art. 3 al.1 CDE)⁸¹) et de tenir compte de la situation spécifique des femmes requérantes d'asile. Concrètement, cela doit se traduire notamment par un hébergement adapté comme il n'a cependant pas été mis à disposition dans le cas de « Zahra » :

Cas 264⁸² : Comme le frère et une des sœurs de « Zahra » ont la nationalité suisse, « Zahra » a pu entrer légalement en Suisse avec un visa délivré par l'ambassade. Elle était accompagnée par son deuxième frère et sa femme. Ils ont été hébergés ensemble dans un centre de transit jusqu'au moment où il a été constaté que « Zahra » avait déjà précédemment déposé une demande d'asile en Suisse. Or, selon l'art. 82 al. 2 en relation avec l'art. 111c LAsi, les personnes qui présentent une deuxième demande d'asile n'ont plus droit qu'à l'aide d'urgence. Sur ce, « Zahra » a été placée dans un centre d'hébergement de l'aide d'urgence. Son frère et sa femme n'avaient pas le droit de l'accompagner. Seulement, « Zahra » est une jeune fille traumatisée par son vécu en Syrie. La séparation de son frère lui est extrêmement pénible en raison de son traumatisme et de son jeune âge et ne correspond clairement pas à une prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant au sens de l'art. 3 CDE. Comme l'office cantonal des migrations a refusé une requête visant à autoriser « Zahra » de retourner dans son précédent lieu d'hébergement, elle a retiré sa demande d'asile et a sollicité une admission provisoire auprès des autorités cantonales. L'obtention de l'admission provisoire peut garantir qu'elle soit attribuée à une commune avec les membres de sa parenté. Mais « Zahra » perd ainsi la possibilité d'exposer ses motifs d'asile dans le détail et d'obtenir éventuellement une autorisation de séjour en tant que réfugiée.

⁷⁹ Comme l'ODAE-Suisse a déjà publié un rapport sur la situation des RMNA (Stefanie Kurt/Eliane Panicara/Vera Strickler, Enfants et adolescents/es en fuite – La situation des requérants(e)s d'asile mineur(e)s non accompagné(e)s en Suisse, novembre 2014), nous n'entrons pas dans plus de détails à leur sujet dans le présent chapitre.

⁸⁰ SEM, Statistique RMNA 2015 (note 13).

⁸¹ Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, RS 0.107.

⁸² Cas 264, documenté par l'ODAE-Suisse.

4 Hébergement et encadrement en Suisse⁸³

4.1 Hébergement des requérantes d'asile

En Suisse, pendant la procédure, les requérant(e)s d'asile sont le plus souvent hébergé(e)s dans des logements collectifs (CEP, centres de transit cantonaux) où femmes, hommes et familles vivent ensemble dans un espace des plus exigus, ce qui entraîne forcément des intrusions dans la sphère privée. Cette situation peut être pénible en particulier pour les femmes ; il arrive régulièrement que des requérantes d'asile se plaignent de désagréments ou d'un environnement dominé par la violence.⁸⁴

« Je me demande souvent comment ces femmes seules se sentent dans un pays et en un lieu qu'elles ne connaissent pas. En plus, c'est un endroit qui connaît la mixité. Que font-elles pour pouvoir dormir la nuit en toute sécurité ? Bloquent-elles leur porte avec une table et des chaises ? » Collaboratrice d'un centre de transit (source : Terre des femmes, Rapport sur la situation des femmes requérantes d'asile dans les logements collectifs (note 84), p. 7).

Les familles sont en règle générale logées dans une chambre commune pour chacune d'elles. Les autres chambres sont attribuées soit à des femmes seules soit à des hommes seuls. Une autre séparation de l'espace n'est très souvent pas possible par manque de locaux disponibles (ce manque est flagrant dans les centres fédéraux), ce qui a notamment pour effet que les femmes et les hommes doivent se partager les voies d'accès aux toilettes et aux douches. Dans certains centres, il n'existe même pas d'installations sanitaires séparées. En particulier pour les femmes ayant été victimes de violence sexuelle ou domestique ou d'exploitation sexuelle, la cohabitation avec des hommes dans un espace réduit peut engendrer des sentiments d'insécurité les amenant à se cantonner presque sans arrêt dans leur chambre (certaines d'entre elles n'osant plus même aller aux toilettes la nuit). Elles n'ont pas de possibilités de retrait individuel, ce qui leur serait pourtant indispensable pour trouver calme et repos après un vécu de violence, de torture et de fuite et pour stabiliser leur état de santé. Selon Terre des femmes, il arrive parfois même que des membres masculins du personnel d'encadrement entrent dans les chambres des femmes avec leur passe-partout sans attendre une réponse après n'avoir frappé qu'une fois à la porte.⁸⁵

⁸³ Pour plus d'informations, voir notamment le rapport de Terre des femmes mentionné dans la note suivante sur la situation des femmes requérantes d'asile dans les logements collectifs.

⁸⁴ Terre des femmes, Rapport sur la situation des femmes requérantes d'asile dans les logements collectifs, Berne 2014, p. 6.

⁸⁵ Ibidem, p. 6 ss.

Cette situation n'est guère supportable pour les femmes concernées. Du point de vue juridique, se pose la question de la compatibilité du mode d'hébergement des requérantes d'asile en Suisse avec le droit supérieur, en particulier lorsque celles-ci sont particulièrement vulnérables, par exemple pour avoir été victimes de la traite des êtres humains. L'art. 12 par. 1 let. a de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains⁸⁶ et l'art. 6 par. 3 let. a du Protocole de Palerme⁸⁷ exigent des Etats contractants qu'ils prennent des mesures pour assister les victimes dans leur rétablissement physique, psychologique et social. Ces mesures comprennent notamment la garantie d'un hébergement convenable et sûr ainsi qu'une assistance psychologique et matérielle (art. 12 par. 1 let. a de la convention précitée). Or, il est fort douteux qu'un hébergement collectif dans la mixité réponde à ces exigences.

4.2 Encadrement, soins médicaux et santé

Dans la plupart des centres, les employé(e)s sont en même temps chargé(e)s de la fonction de personnes de référence ou d'encadrement. En principe, les résidentes peuvent s'adresser en tout temps à ces personnes, mais les barrières linguistiques et la surcharge de travail des employé(e)s compliquent souvent un tel accès dans la pratique. Les femmes concernées ont en plus besoin de temps pour établir un climat de confiance. Il est donc important que les femmes réservées qui ne se plaignent ni ne réagissent jamais, soient activement rendues attentives à la fonction d'assistance du personnel. On ne saurait en aucun cas déduire de leur attitude que tout va bien pour elles et qu'elles n'ont pas de problèmes.⁸⁸

Beaucoup de femmes sont physiquement, mais aussi psychiquement malades quand elles arrivent en Suisse, d'où l'importance capitale de la question de la santé dans le domaine de l'asile. Or, en matière de soins médicaux, la situation se présente très différemment d'un centre à l'autre : parfois, un(e) professionnel(le) de la santé rattaché(e) au centre donne des consultations selon un horaire prédéfini alors que d'autres centres offrent en plus des consultations psychologiques/psychiatriques – ce qu'il faut particulièrement saluer – mais dans la plupart des centres, les requérant(e)s d'asile doivent s'annoncer au personnel pour qu'il puisse organiser un rendez-vous avec un ou une médecin en cas de besoin.⁸⁹

⁸⁶ Convention du 16 mai 2005 sur la lutte contre la traite des êtres humains, RS 0.311.543.

⁸⁷ Protocole additionnel du 15 novembre 2000 à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, RS 0.311.542.

⁸⁸ Terre des femmes, Rapport sur la situation des femmes requérantes d'asile dans les logements collectifs (note 84), p. 15 s.

⁸⁹ Ibidem, p. 17.

Cette dernière variante est insatisfaisante sur deux plans : d'une part, les collaborateurs et collaboratrices n'ont guère de compétences médicales, ce qui peut les amener à refuser une consultation médicale par erreur d'appréciation ; d'autre part, ils et elles font partie de la vie quotidienne du centre alors qu'il serait important que les soucis médicaux et psychiques des requérant(e)s puissent être directement abordés dans un cadre protégé qui en soit indépendant.⁹⁰ Ce point de vue est du reste partagé par la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) qui recommande qu'au moins un(e) professionnel(le) de la santé soit engagé(e) dans chaque centre.⁹¹

Comme beaucoup de femmes souffrent de traumatisme en raison de leur situation dans leur pays d'origine ou de ce qu'elles ont vécu pendant leur fuite, un encadrement psychologique voire psychiatrique régulier est d'une grande importance et devrait, à notre avis, être garanti dans tous les centres. Il est même essentiel que les femmes traumatisées puissent bénéficier d'un traitement et d'un encadrement précoces pour éviter que leur état de santé se dégrade encore davantage. L'accès à un(e) psychologue et/ou psychiatre n'est toutefois guère possible dans les centres fédéraux – sauf dans les cas d'urgence comme par exemple une tentative de suicide. Les personnes concernées doivent au contraire attendre en règle générale jusqu'à leur transfert dans un canton voire jusqu'à l'octroi d'une protection avant de pouvoir suivre une thérapie régulière.

4.3 Ecole, formation et occupation

Comme, en Suisse, les enfants de moins de seize ans sont obligés de suivre l'école, les requérant(e)s d'asile de cette tranche d'âge sont aussi scolarisé(e)s. Dès leur attribution à un canton, c'est ce dernier qui est compétent en matière d'école et de formation. Cependant, une scolarisation immédiate n'intervient pas partout sans problèmes et il faut parfois attendre des mois avant que l'enfant puisse participer de manière effective à un enseignement (que ce soit dans une école interne à un centre ou dans une école publique ordinaire).⁹² Pour les filles – et pour les garçons – de plus de 16 ans, la situation est encore plus difficile parce qu'elles ne sont plus soumises à l'obligation d'aller à l'école. En principe, il leur est possible d'entrer en apprentissage déjà pendant la procédure d'asile, mais les chances de trouver une place de formation de manière autonome sont relativement minces.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ CNPT, Rapport à l'attention de l'Office fédéral des migrations sur la visite de la Commission nationale de prévention de la torture dans les centres d'enregistrement et de procédure de la Confédération, Berne 2012, p. 15.

⁹² Pour plus d'informations sur le thème de l'école, voir : Kurt/Panicara/Strickler (note 79), p. 25 s.

Les centres offrent en principe des cours de langue, mais rarement d'autres possibilités de formation comme par exemple des cours d'informatique.⁹³ Cependant, beaucoup de femmes ne peuvent pas participer aux cours proposés en particulier parce qu'il manque une infrastructure de garde de leurs enfants.⁹⁴ En outre, l'offre de cours est quantitativement nettement insuffisante et les listes d'attente sont longues.⁹⁵ Lorsque les cours connaissent une fréquentation majoritairement masculine, certaines femmes se gênent de s'y inscrire. Ces problèmes compliquent ensuite l'intégration des femmes dans la société suisse et dans le monde professionnel. C'est pourquoi, il faudrait absolument prévoir suffisamment de cours et les centres devraient organiser une garde des enfants pour que les femmes avec enfants puissent participer plus facilement aux formations disponibles.

En règle générale, les centres offrent aussi aux requérant(e)s d'asile la possibilité d'accomplir des travaux d'utilité publique comme par exemple des travaux de déblaiement et des travaux forestiers, des travaux d'assainissement, des travaux de nettoyage des rives et des travaux d'entretien de l'environnement. Ces possibilités d'occupation sont toutefois pour la plupart plutôt conçus pour des hommes et restent ainsi réservés aux requérants d'asile masculins. Or, il faudrait absolument organiser des activités de même valeur pour les femmes et développer celles qui correspondent spécifiquement aux aptitudes des femmes.⁹⁶

Pour que les femmes puissent établir des contacts et avoir des échanges entre elles, il faudrait créer des salles de séjour séparées qui leur soient réservées. Dans la plupart des centres, il n'y a qu'une salle de séjour mixte qui est toutefois utilisée principalement par les requérants d'asile masculins. Bien des femmes se gênent en effet de s'y rendre parce qu'elles ne se sentent pas bien dans une compagnie essentiellement masculine.⁹⁷

⁹³ CNPT, Rapport à l'attention de l'Office fédéral des migrations sur la visite de la Commission nationale de prévention de la torture dans les centres de requérants d'asile de la Confédération en 2013, Berne 2014, p. 10.

⁹⁴ Terre des femmes, Rapport sur la situation des femmes requérantes d'asile dans les logements collectifs (note 84), p. 12.

⁹⁵ Ibidem.

⁹⁶ CNPT (note 93), p. 14.

⁹⁷ Terre des femmes, Rapport sur la situation des femmes requérantes d'asile dans les logements collectifs (note 84), p. 9.

5 Après la procédure d'asile

5.1 Reconnaissance de la qualité de réfugiée et octroi de l'asile

Si une personne correspond à la qualité de réfugié(e) (art. 3 LAsi) et qu'aucun motif d'exclusion (art. 53 ss. LAsi) ne s'y oppose, l'asile lui est accordé en Suisse. Elle a ensuite droit à une autorisation de séjour (permis B de réfugié ; art. 60 al. 1 LAsi). Les réfugié(e)s reconnu(e)s jouissent d'une protection contre le refoulement,⁹⁸ ont le droit d'exercer une activité lucrative (art. 61 LAsi) et jouissent en outre d'autres droits en matière de regroupement familial, d'accès à l'aide sociale et aux prestations des assurances sociales et de liberté de mouvement.

Les réfugié(e)s reconnu(e)s au bénéfice de l'asile ont aussi droit aux mesures cantonales d'intégration.⁹⁹ Comme les femmes, en particulier les mères de jeunes enfants, ont un accès souvent très limité aux cours de langue et aux programmes d'occupation déjà pendant la procédure d'asile, leur intégration dans la société suisse et le monde du travail après la reconnaissance de leur qualité de réfugiées s'avère fréquemment plus difficile que celle des hommes. Leur niveau de connaissances linguistiques et de formation est souvent plus bas que celui des hommes notamment aussi en raison de la répartition des rôles entre les sexes dans les pays de provenance. C'est pourquoi, il serait important que soient proposées des mesures d'intégration qui soient spécialement adaptées à la situation des femmes. Par ailleurs, ce sont en règle générale les femmes qui se chargent de la garde des enfants, ce qui complique leur insertion dans le monde du travail parce que les garderies et les crèches sont en général hors de prix par rapport à leur budget.¹⁰⁰

5.2 Admission provisoire

Si l'exécution du renvoi n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut pas être raisonnablement exigée, le SEM ordonne l'admission provisoire (art. 83 al. 1 LEtr ; permis F). Le permis de séjour correspondant n'est pas une autorisation de droit des étrangers mais seulement une mesure de remplacement ; la personne devrait en principe quitter la Suisse, mais sa présence y est tolérée pour un des motifs mentionnés

⁹⁸ OSAR, Manuel (note 30), p. 369.

⁹⁹ Ibidem, p. 111.

¹⁰⁰ Cette affirmation est confirmée par exemple par le rapport suivant qui relève que, tant chez les réfugié(e)s reconnu(e)s que chez les personnes admises provisoirement, les hommes exercent plus souvent un travail que les femmes : HCR, Arbeitsmarkintegration, Die Sicht der Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommen in der Schweiz, Genève 2014, p. 50.

ci-dessus.¹⁰¹ Dans la pratique, les personnes admises provisoirement restent le plus souvent assez longtemps en Suisse, mais, dans bien des domaines, leur statut est précaire par rapport à celui des bénéficiaires de l'asile. Pour les femmes concernées, la réglementation du regroupement familial applicable aux personnes admises provisoirement est très difficilement supportable car elle prévoit un délai d'attente d'au moins trois ans (art. 85 al. 7 LETr). Cette réglementation peut entraîner des situations guère compréhensibles sur le plan humain.

Cas 234¹⁰² : *Après avoir été victime d'un viol perpétré par des milices al-Schabaab, « Amal » a quitté la Somalie et a demandé l'asile en Suisse. Elle a dû laisser ses cinq enfants âgés de deux à dix ans auprès de sa mère « Halima » car le voyage aurait été beaucoup trop dangereux pour eux. Sa demande d'asile a été rejetée, mais en raison de l'inexigibilité de son renvoi, elle a obtenu l'admission provisoire. Comme les enfants de moins de 18 ans des personnes admises provisoirement ne peuvent être regroupés que trois ans au plus tôt après le prononcé de l'admission provisoire, « Amal » n'a aucune possibilité de faire venir ses enfants en Suisse pour la rejoindre. Après l'assassinat de son fils, « Halima » fuit à Addis-Abeba avec ses cinq petits-enfants. En Ethiopie, la famille vit dans une extrême pauvreté et dans la peur constante d'être expulsée en Somalie. Au début 2012, avec l'aide d'un représentant juridique, la famille présente une demande d'asile depuis l'étranger. Dans l'intervalle, la fille aînée d'« Amal » est violée dans la rue par trois hommes mais les autorités éthiopiennes refusent d'enregistrer la plainte. Après la réponse du représentant juridique à un premier questionnaire de l'ODM (aujourd'hui : SEM), la famille ne reçoit plus aucune nouvelle. Cinq lettres du représentant juridique pour insister sur l'urgence du cas sont restées sans réponse. En 2013, le représentant juridique informe l'ODM du décès de « Halima » et du fait que les cinq enfants sont ainsi désormais livrés à eux-mêmes. Comme même cette lettre reste sans réponse, le représentant juridique contacte la conseillère fédérale Sommaruga et lui explique la situation. A peine quelques mois plus tard, en décembre 2013, un visa d'entrée est délivré aux enfants.*

De telles situations concrètes sont contraires non seulement à la garantie du droit à la vie familiale (art. 8 CEDH), mais aussi à celle de l'intérêt supérieur de l'enfant au sens de l'art. 3 CDE. Pour les mères concernées, elles sont carrément insupportables. C'est pourquoi, dans des telles circonstances, il faut absolument trouver une solution pragmatique qui tienne compte des particularités du cas d'espèce.

¹⁰¹ OSAR, Manuel (note 30), p. 113.

¹⁰² Cas 234, documenté par l'ODAE.

5.3 Renvoi et retour

Lorsqu'une demande d'asile fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière ou d'une décision de rejet, l'autorité ordonne le renvoi de Suisse.¹⁰³ La personne concernée souffre de la brutalité de cette conséquence et n'arrive à la comprendre qu'avec peine, surtout si elle a vécu déjà plusieurs années en Suisse. Si l'exécution du renvoi est possible, est licite et peut être raisonnablement exigée, l'autorité fixe en général dans un premier temps un délai pour un départ volontaire et autonome.¹⁰⁴ Si la personne refuse de quitter volontairement la Suisse ou si les autorités ont des raisons de penser qu'elle rejoindra la clandestinité, elles peuvent ordonner des mesures administratives de contrainte pour garantir l'exécution du renvoi.¹⁰⁵

Dans un tel cas, le placement direct en détention administrative de droit des étrangers n'est pas rare même pour des femmes et même si – au regard du principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 et art. 36 al. 3 Cst) – un tel placement n'est admissible que comme *ultima ratio* lorsqu'aucune mesure moindre n'est possible pour atteindre le même but.¹⁰⁶ Comme la détention administrative de droit des étrangers a pour seul but de garantir l'exécution du renvoi et non pas de sanctionner un comportement déterminé, les conditions de cette détention doivent se différencier clairement de celles qui relèvent de la détention provisoire ou de l'exécution ordinaire des peines (art. 81 al. 2 LEtr). Dans la pratique, les détentions administratives ont toutefois en général lieu dans les mêmes établissements, ce qui a pour effet que, s'apparentant à celles de la détention pénale, les conditions de la détention administrative sont le plus souvent trop restrictives et que les prescriptions légales ne sont que relativement respectées.¹⁰⁷ Il s'ensuit que les personnes concernées elles-mêmes ressentent effectivement leur détention comme une peine.¹⁰⁸

Selon l'art. 81 al. 3 LEtr, la forme de la détention doit tenir compte des besoins des personnes à protéger et des familles accompagnées d'enfants mineur(e)s. Dans la pratique, la détention est toutefois souvent très pénible en particulier pour les femmes hautement vulnérables par exemple parce qu'elles souffrent d'un traumatisme. Comme les

¹⁰³ OSAR, Manuel (note 30), p. 112.

¹⁰⁴ Caroni et al. (note 35), p. 165.

¹⁰⁵ Ibidem, p. 178 ss.

¹⁰⁶ Constantin Hruschka, Die rechtliche Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben für die Haft in Schengen- und Dublin-Fällen in der Schweiz, in: Breitenmoser et al. (éd.), Schengen und Dublin in der Praxis – Aktuelle Fragen, Zurich/St. Gall 2015, p. 356.

¹⁰⁷ CNPT, Rapport d'activités 2011, http://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/taetigkeitsberichte/121009_ber-f.pdf (dernière consultation le 26.8.2016), p. 32.

¹⁰⁸ Peter Albrecht, Die ausländerrechtlichen Zwangsmassnahmen im Konflikt mit dem Strafrecht, in: BJM 2009, p. 241.

possibilités d'occupation en détention administrative sont encore plus limitées pour les femmes que pour les hommes, les conditions de détention se présentent le plus souvent de manière encore plus restrictive pour elles.¹⁰⁹ A part l'heure quotidienne de promenade à l'air libre exigée par la jurisprudence du Tribunal fédéral,¹¹⁰ les femmes passent toute la journée dans leur cellule.¹¹¹ Une situation particulièrement pénible est celle des mères de jeunes enfants, comme on en connaît certaines, qui sont détenues alors que leurs enfants sont placés ailleurs.¹¹² Il arrive aussi régulièrement que des femmes enceintes soient mises en détention administrative. Souvent, leur état de santé n'est pas suffisamment pris en considération comme le documente le cas suivant :

Cas 256¹¹³ : Après le rejet de sa demande d'asile en Suède, « Soraya », jeune Erythréenne, a déposé une deuxième demande d'asile en Suisse. Son mari, qu'elle a épousé en Suède selon la coutume traditionnelle, vit en Suisse en tant que réfugié reconnu. L'ODM (aujourd'hui : SEM) n'est cependant pas entré en matière sur la demande d'asile de « Soraya » et a décidé de la transférer en Suède selon la réglementation Dublin. Elle a ensuite été placée en détention administrative. Comme elle n'était pas d'accord avec la décision prise à son égard, elle a recouru au TAF en faisant valoir d'une part qu'elle avait déjà reçu une décision négative en Suède et que ce pays la renverrait en Erythrée en cas de transfert et d'autre part qu'elle se trouvait enceinte de son mari depuis quelques semaines. Bien que le recours au TAF ait un effet suspensif, la détention administrative de « Soraya » a été maintenue. Cependant, son état de santé s'y est dégradé au point qu'après sept semaines, il a fallu interrompre sa grossesse. Le jour même de sa sortie de l'hôpital « Soraya » est à nouveau placée en détention. Ce n'est que le lendemain qu'elle est libérée par décision du tribunal cantonal qui considère la détention comme disproportionnée, sans toutefois ne faire aucune mention de ses problèmes de santé ni de son interruption de grossesse. Plus tard, le TAF décide que l'examen de la demande d'asile de « Soraya » se fasse en Suisse (clause discrétionnaire) en raison des « circonstances particulières du cas » et du risque d'un refoulement vers le Soudan parce que la Suède considère qu'il s'agit du pays de provenance effectif de « Soraya ».

¹⁰⁹ CNPT, Rapport d'activités 2011 (note 107), p. 29.

¹¹⁰ ATF 122 I 230, consid. 4b.

¹¹¹ CNPT, Rapport d'activités 2011 (note 107), p. 29.

¹¹² Voir par exemple Terre des femmes, Schattenbericht (note 55), p. 3.

¹¹³ Cas 256, documenté par l'ODAE.

En cas de renvoi forcé par voie aérienne, il faut aussi tenir compte de la situation particulière des femmes. Ainsi, un ligotage n'est en règle générale pas nécessaire et serait donc disproportionné ne serait-ce qu'en raison des rapports naturels de force entre la femme renvoyée et les représentant(e)s de la police accompagnant le convoi. Il n'empêche que des ligotages (partiels ou totaux) de femmes ont régulièrement lieu. Il y a même eu des cas où des femmes ont été attachées par des policiers masculins semble-t-il faute de suffisamment de personnel féminin sur place.¹¹⁴ Une telle situation est toutefois intolérable en raison de la proximité physique nécessitée par un ligotage. Par ailleurs, il arrive que les opérations de ligotage et de préparation au vol se fassent en présence des enfants de la femme concernée, ce qui a un effet grandement traumatisant tant pour la mère que pour les enfants et qui est en tous les cas incompatible avec les exigences de la CDE.¹¹⁵

5.4 Femmes et jeunes filles sous le régime de l'aide d'urgence

Les requérant(e)s d'asile débouté(e)s ou frappé(e)s d'une décision de non-entrée en matière n'ont plus droit aux prestations de l'aide sociale en Suisse (art. 82 al. 1 LEtr), mais qu'à l'aide d'urgence garantie par l'art. 12 Cst.¹¹⁶ Il s'agit là de prestations minimales en argent ou en nature, de la fourniture d'un hébergement sommaire et de soins médicaux d'urgence.¹¹⁷ Cette mesure de restrictions a pour but de rendre la vie la plus dure possible aux personnes concernées pour qu'elles se décident à quitter la Suisse. Ce sont principalement des hommes qui vivent dans les centres d'aide d'urgence ou centres fournissant des prestations en nature si bien que les structures n'y sont guère adaptées aux besoins des femmes qui y résident.¹¹⁸ Le droit des femmes à une sphère intime et privée n'est pas respecté dans la plupart de ces lieux d'hébergement : souvent, il n'y a pas d'installations sanitaires séparées et parfois même pas de dortoirs séparés.¹¹⁹ Cette situation est intolérable en particulier pour les femmes victimes de viols, de mariage forcé, de traite des êtres humains ou de violence sexuelle. En plus, le risque d'être

¹¹⁴ Terre des femmes, Schattenbericht (note 55), p. 3 ; CNPT, Rapport au Département fédéral de justice et police (DFJP) et à la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) sur le contrôle des renvois de droit des étrangers de mai 2014 à avril 2015, Berne 2015, p. 11.

¹¹⁵ CNPT, Observations des renvois en vertu du droit des étrangers (note 114), p. 8.

¹¹⁶ Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999, RS 101.

¹¹⁷ OSAR, Nothilfe, <https://www.fluechtlingshilfe.ch/asylrecht/das-asylverfahren/nothilfe.html> (dernière consultation le 21.8.2016).

¹¹⁸ Amnesty International, Frauen in der Nothilfe – Was wissen wir von Ihnen?, <https://www.amnesty.ch/de/laender/europa-zentralasien/schweiz/dok/2011/nothilfe/2011/frauen/factsheet-abfrauen-in-der-nothilfe-2013-was-wissen-wir-von-ihnen-bb.-2-seiten> (dernière consultation le 21.8.2016).

¹¹⁹ Ibidem.

harcelées, menacées voire même violées est relativement élevé en raison de l'exiguïté des lieux et des tensions généralement fortes et marquées par la violence et la frustration qui y règnent. La peur engendrée par cette situation amène souvent les femmes résidant dans les centres d'aide d'urgence à une attitude de repli sur elles-mêmes.¹²⁰ Dans les faits, leur liberté de mouvement est ainsi souvent très limitée.

Les bénéficiaires de l'aide d'urgence touchent entre six et douze francs par jour selon les cantons : c'est à peine suffisant pour survivre et cela ne couvre dans la plupart des cas pas l'achat de « produits de luxe » comme par exemples des tampons, des serviettes hygiéniques, des moyens de contraception ou des bocaux de nourriture pour bébés.¹²¹ Comme dans la plupart des cantons elles n'ont plus d'assurance-maladie, les personnes dépendant de l'aide d'urgence n'ont droit à des soins médicaux qu'en cas d'urgence.¹²² En général, les cantons résilient l'assurance dès que le délai de départ a expiré bien que les personnes au séjour irrégulier soient elles aussi soumises à l'obligation d'assurance selon l'art. 3 LAMal¹²³.¹²⁴ Elles ne peuvent guère non plus conclure elles-mêmes une assurance faute d'argent. Ainsi, les contrôles gynécologiques pendant une grossesse et les vaccinations des jeunes enfants n'entrent plus en ligne de compte car, sans assurance qui les couvre, ces interventions sont tout simplement inaccessibles avec un budget de l'aide d'urgence. Pour ce qui est des possibilités d'occupation, il n'y en a pas même pour les enfants mineurs. De surcroît, les centres d'aide d'urgence sont souvent fermés la journée, ce qui contraint des femmes et des enfants à rester dans la rue.¹²⁵ Ce régime est contraire à la dignité humaine et bafoue des droits fondamentaux des femmes et des enfants.

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ Ibidem.

¹²² Ibidem.

¹²³ Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie, RS 832.10.

¹²⁴ Pour davantage d'informations sur le sujet, voir : Roswitha Petry, *La situation juridique des migrants sans statut légal – Entre droit international des droits de l'homme et droit suisse des migrations*, Genève/Zurich/Bâle 2013, p. 257 ss.

¹²⁵ Amnesty International, *Frauen in der Nothilfe* (note 118).

6 Pistes de solutions et revendications

Les observations qui précèdent nous conduisent aux revendications suivantes¹²⁶ que l'ODAE-Suisse adresse aux autorités et institutions compétentes, à leurs collaborateurs et collaboratrices, aux personnes d'encadrement ainsi qu'à la société civile :

- Les aspects spécifiques aux femmes doivent être régulièrement thématisés dans le domaine de l'asile car ce n'est qu'ainsi qu'il peut être garanti que les droits des femmes soient respectés dans la procédure d'asile. Quelques bases juridiques éparses ne suffisent pas pour améliorer efficacement la situation des femmes ; il faut au contraire des procédures d'asile qui soient adaptées aux besoins des femmes et des jeunes filles, une sensibilisation et une information continues ainsi que des cours de formation continue axés sur la différence des genres pour les collaborateurs et collaboratrices des autorités compétentes (SEM, TAF, etc.). Les dossiers concernant des femmes doivent être traités par des personnes spécialement formées.
- La violence et les traumatismes subis par des femmes requérantes d'asile doivent être pris en considération dans la procédure d'asile. Il faut en plus que des soins médicaux appropriés soient mis à la disposition. Les vécus traumatisants peuvent avoir pour effet une incapacité de restituer les motifs de fuite sans lacune et par conséquent une appréciation de non vraisemblance de l'exposé de ces motifs. Une telle situation ne saurait toutefois en aucun cas être interprétée au détriment de la femme en question. C'est au contraire la méthode de l'audition qui doit être adaptée en conséquence. Les femmes doivent en outre toujours être entendues en présence d'une équipe purement féminine.
- Les réalités de la vie des femmes et des jeunes filles dans leurs pays de provenance doivent être prises en considération dans la décision sur l'asile. Pour que cela soit possible, il faut que les collaborateurs et collaboratrices compétent(e)s soient suffisamment formé(e)s sur les spécificités des pays. Il est trop souvent parti de l'idée que les femmes concernées auraient pu s'adresser aux autorités locales ou qu'il y aurait eu une alternative de protection interne. Ces suppositions ne se vérifient cependant souvent pas car la volonté de protéger des autorités du pays d'origine fait la plupart du temps défaut dans la réalité.

¹²⁶ Les revendications formulées par l'Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers sont soutenues par d'autres organisations et associations, notamment par Terre des femmes (www.terre-des-femmes.ch) et Amnesty International (www.amnesty.ch).

- > Il est demandé au SEM de publier désormais une statistique de l'asile séparée pour les hommes et les femmes. Cette statistique devrait contenir des informations détaillées en particulier sur les motifs de rejet des demandes d'asile.
- > L'hébergement des femmes et des jeunes filles requérantes d'asile doit veiller à en assurer la sécurité en tout temps. Les femmes et les hommes devraient être hébergé(e)s dans des bâtiments séparés. Si cela n'est pas possible, il faut au moins les loger à des étages différents. Les installations sanitaires doivent en tous les cas être séparées. Dans la mesure du possible, il faut mettre à la disposition des femmes de propres locaux communs. Il faut organiser une garderie d'enfants dans chaque centre pour que les mères puissent participer aux cours de langue et aux programmes d'occupation. Le personnel de sécurité doit être féminin dans une proportion suffisamment grande.
- > La situation dans les infrastructures d'aide d'urgence est inhumaine et doit absolument être adaptée aux besoins des femmes et des enfants.
- > Il faut qu'au moins un ou une spécialiste de la santé soit engagé(e) dans chaque centre pour que des soins médicaux appropriés puissent être garantis.
- > Pour des motifs de sécurité du droit et parce que la notion de réfugié(e) continue d'être interprétée de manière centrée sur les hommes, il faudrait ajouter un nouveau motif de persécution à l'art. 3 al. 1 LAsi pour la persécution spécifique aux femmes et au genre.
- > Dans le cadre des procédures Dublin, les autorités suisses doivent davantage faire usage de leur droit d'entrer elles-mêmes en matière (clause discrétionnaire) en présence d'indices que la personne concernée est particulièrement vulnérable.
- > Il doit être renoncé au placement en détention administrative des personnes particulièrement vulnérables telles que notamment les femmes traumatisées, malades, misérables ou enceintes et des mères accompagnées de jeunes enfants. Les enfants doivent rester avec leurs mères/parents qui doivent s'occuper d'eux.
- > De manière générale, il faut renoncer à des ligotages (entiers ou partiels) en cas de renvoi par avion.

7 Abréviations

BAAO	Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht Ostschweiz
CDE	Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, RS 0.107
CEDAW	Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, RS 0.108
CEDH	Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, RS 0.101
CEP	Centre d'enregistrement et de procédure
CGR	Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, RS 0.142.30
CNPT	Commission nationale de prévention de la torture
Cst	Constitution fédérale suisse du 18 avril 1999, RS 101
FGM	Female Genital Mutilation
HCR	Haut Commissariat aux réfugiés
JICRA	Jurisprudence et Informations de la Commission suisse de recours en matière d'asile
JO	Journal officiel de l'Union européenne
LAsi	Loi du 26 juin 1998 sur l'asile, RS 142.31
OA 1	Ordonnance 1 du 11 août 1999 relative à la procédure, RS 142.311
OASA	Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative, RS 142.201
ODAE	Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers
ODAE-Suisse	Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
ODM	Office fédéral des migrations (aujourd'hui : SEM)
OSAR	Organisation suisse d'aide aux réfugiés
RMNA	Requérant(e)s d'asile mineur(e)s non accompagné(e)s
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
TAF	Tribunal administratif fédéral



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

L'Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers montre à l'aide de cas concrets documentés comment la loi sur l'asile et celle sur les étrangers ont des effets sur la situation des personnes concernées.

Davantage d'informations sous : odae-suisse.ch

Vous pouvez soutenir le travail de l'Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers :

- > en distribuant nos informations
- > en nous informant de cas intéressants
- > en nous faisant un don ou
- > en devenant membre.

CCP 60-262690-6 / IBAN CH70 0900 0000 6026 2690 6

Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers

Un grand merci de votre soutien.