



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Programme fédéral de lutte contre les mariages forcés 2013-2017

Rapport du Conseil fédéral

Berne, le 25 octobre 2017

Condensé

Le mariage forcé viole des droits élémentaires de la personnalité. La loi fédérale concernant les mesures de lutte contre les mariages forcés est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013. Elle vise à empêcher les mariages forcés et à accompagner efficacement les personnes qui en sont victimes. En complément, le Conseil fédéral a lancé pour une durée globale de cinq ans, le 14 septembre 2012, un programme de lutte contre les mariages forcés couvrant les domaines de la prévention, du conseil et de l'accompagnement, de la protection et de la formation (ci-après « Programme fédéral »). Pour soutenir ce programme, la Confédération a engagé, durant les années 2013 à 2017, deux millions de francs provenant du crédit pour l'encouragement de l'intégration. Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a été chargé de mettre en œuvre ce programme, et ce, avec le soutien du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG).

Le Programme fédéral prévoyait la mise en place, dans un délai de cinq ans, de réseaux fonctionnels contre les mariages forcés dans toutes les régions de Suisse afin de permettre une coopération et des échanges réguliers entre professionnels et services de consultation en matière de violence domestique et d'intégration. Cette collaboration intensifiée visait à développer des offres et des mesures concrètes à l'intention des personnes concernées et des professionnels. Elle avait aussi pour but d'assurer aux intéressés des conseils plus ciblés et une protection accrue.

Au cours de la Phase I (de 2013 à 2014), dix-huit projets ont été financés et menés à bien dans trois régions linguistiques de Suisse ; ils visaient pour la plupart la mise en réseau régionale, cantonale ou locale, mais aussi l'information et la sensibilisation, ainsi que la formation et la formation continue en matière de lutte contre les mariages forcés. La Phase II (de 2015 à 2017) avait avant tout pour but de combler les lacunes identifiées : il s'agissait, d'une part, de préciser les groupe-cibles, de manière à pouvoir atteindre directement les personnes potentiellement concernées et leur environnement social, et, d'autre part, d'étendre la portée géographique des mesures (et de mettre ainsi en place des mesures dans des régions auparavant dépourvues en la matière, ainsi que de consolider, ou, le cas échéant, de développer les structures existantes en matière de lutte contre les mariages forcés). La Phase II a permis, elle aussi, de financer dix-huit projets.

Pendant toute la durée du Programme fédéral, la direction du programme a assumé un rôle de coordination, veillé au transfert d'informations et de savoir, et échangé ses idées avec les porteurs de projets lors de réunions de réseau, qui ont eu lieu une à deux fois par année, et de deux journées professionnelles nationales.

Le Programme fédéral a donné une impulsion essentielle à la sensibilisation et à la mise en réseau régionale et nationale des acteurs de ce domaine. Les mesures prises ont contribué à approfondir les connaissances des professionnels en matière de mariages forcés et à fournir une assistance efficace aux personnes concernées.

En ce qui concerne la suite de l'engagement, les auteurs de l'évaluation externe du Programme fédéral ont formulé de nouvelles recommandations adressées à la Confédération, aux cantons, aux villes, aux communes et aux autres acteurs concernés.

La Confédération a avant tout pour tâches de contribuer à la coordination, de soutenir le travail des professionnels au niveau national par un travail d'information et de transfert de connaissances et de veiller à assister les personnes concernées et leurs interlocuteurs sur place, en particulier dans les cas complexes. À l'avenir, la Confédération continuera de s'engager dans ce domaine et soutiendra, durant les quatre prochaines années, centre de compétence en y consacrant un montant de 800 000 francs au plus provenant du crédit pour l'encouragement de l'intégration. Au titre de deuxième contribution de la Confédération, le

SEM maintiendra un poste dévolu à assurer l'échange d'informations et de connaissances au niveau fédéral. Troisièmement, en réponse au postulat Arslan 16.3897 « Évaluation de la révision du Code civil du 15 juin 2012 (mariages forcés) », le Conseil fédéral procédera à l'évaluation de l'efficacité des nouvelles dispositions du Code civil¹ édictées en vue de protéger les victimes de mariages forcés. Cette évaluation portera aussi sur les nouvelles réglementations concernant les mariages conclus avec des mineurs.

Le Conseil fédéral continue ainsi de s'engager dans la lutte contre les mariages forcés en Suisse pour ce qui relève de sa compétence.

¹ RS 210

Table des matières

Liste des abréviations	5
1. Situation initiale	6
1.1 Contexte et buts du rapport	6
1.2 Le phénomène du mariage forcé	7
1.3 Méthodologie et structure du rapport	7
2. Programme fédéral de lutte contre les mariages forcés 2013–2017	8
2.1 But et cadre du Programme fédéral	8
2.2 Projets régionaux	9
2.2.1 Phase I du projet (2013–2014)	9
2.2.2 Phase II du projet (2015-2017)	10
2.3 Bilan du Programme fédéral	11
2.3.1 Effets	11
2.3.2 Nécessité d’agir selon l’évaluation	13
Digression : les cas internationaux	15
3. Données disponibles	16
3.1 Étude de faisabilité sur le monitoring	16
3.2 Recensement des cas dans le cadre du Programme fédéral	16
4. Conclusions du Conseil fédéral	18
4.1 Engagement de la Confédération à partir de 2018	18
4.2 Bilan	19

Liste des abréviations

BFEG	Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
ODM	Office fédéral des migrations
SEM	Secrétariat d'État aux migrations

1. Situation initiale

1.1 Contexte et buts du rapport

Le mariage forcé constitue une violation non seulement de la liberté de mariage, mais aussi du droit à l'autodétermination, et souvent même de l'intégrité corporelle. Il implique généralement des restrictions au développement personnel et la renonciation à une formation, à l'exercice d'une activité professionnelle et à l'indépendance financière.

Le mariage forcé n'est aucunement compatible avec l'ordre juridique suisse. De même, l'article 23, paragraphe 3, du Pacte II de l'ONU (Pacte international relatif aux droits civils et politiques) prévoit lui aussi que : « Nul mariage ne peut être conclu sans le libre et plein consentement des futurs époux. » En adhérant à la Convention des Nations Unies du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), les États parties s'engagent, à l'article 16, paragraphe 1, lettre b, à prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans toutes les questions découlant du mariage et dans les rapports familiaux et à assurer à ces dernières, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, le même droit de choisir librement leur conjoint.

La « Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes » (Convention d'Istanbul), conclue le 11 mai 2011 et approuvée par les Chambres fédérales le 16 juin 2017, cite aussi le mariage forcé comme l'une des formes de violence à combattre.

La Confédération a pour tâche de veiller à la mise en œuvre des garanties constitutionnelles et de droit public en la matière. Elle est tenue de prendre des mesures pour lutter contre les mariages contractés sous la contrainte et d'assurer aux intéressés des possibilités concrètes de s'en sortir.

C'est dans ce contexte que les Chambres fédérales ont adopté, le 15 juin 2012, la loi fédérale concernant les mesures de lutte contre les mariages forcés², entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2013.

En complément de cette loi, le Conseil fédéral a lancé, le 14 septembre 2012, un programme fédéral quinquennal de lutte contre les mariages forcés. Ce programme prévoyait la mise en place, dans un délai de cinq ans, de réseaux fonctionnels contre les mariages forcés dans toutes les régions de Suisse afin de permettre une coopération et des échanges réguliers entre professionnels et services de consultation en matière de violence domestique et d'intégration. Cette collaboration intensifiée visait à développer des offres et des mesures concrètes à l'intention des personnes concernées et des professionnels. Elle avait aussi pour but d'assurer aux premières nommées des conseils plus ciblés et une protection accrue.

Le Programme fédéral de lutte contre les mariages forcés a pour origine le rapport établi par le Conseil fédéral en réponse à la motion 09.4229 Andy Tschümperlin « Aider efficacement les victimes de mariages forcés » du 11 décembre 2009 et au postulat 12.3304 Bea Heim « Prévenir efficacement les mariages forcés » du 16 mars 2012. Ce rapport se basait, pour sa part, sur la première étude complète sur le sujet, intitulée « "Mariages forcés" en Suisse : causes, formes et ampleur », rédigée à l'Université de Neuchâtel sur mandat du SEM (ci-après étude de l'ODM sur les mariages forcés 2012).³

Le présent rapport présente les résultats du programme et les enseignements qui peuvent en être tirés.

² FF 2012 5479 (publié sur Internet à l'adresse <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2012/5479.pdf>).

³ Anna Neubauer / Janine Dahinden:

« Mariages forcés » en Suisse: causes, formes et ampleur. Berne, Office fédéral des migrations 2012.

Il convient par ailleurs de déterminer dans quels domaines il est encore nécessaire d'agir et sous quelle forme la Confédération poursuivra à l'avenir son engagement dans la lutte contre le phénomène des mariages forcés.

1.2 Le phénomène du mariage forcé

Le Programme fédéral concernait trois types de situations dans lesquelles une contrainte ou des pressions sont exercées dans le cadre des relations amoureuses, du mariage ou du divorce (voir l'étude de l'ODM sur les mariages forcés 2012, pp 23/24) :

Type A : une personne subit une contrainte ou des pressions pour accepter un mariage dont elle ne veut pas (mariage forcé à proprement parler).

Type B : une personne subit une contrainte ou des pressions pour renoncer à une relation amoureuse de son choix.

Type C : une personne subit une contrainte ou des pressions pour renoncer à demander le divorce (contrainte à rester marié), que son mariage ait été conclu volontairement ou non.

Les données quantitatives concernant les mariages forcés doivent être interprétées avec une grande circonspection. Sur la base de l'étude de 2012, on constate que si les mariages forcés en Suisse ne constituent pas un phénomène de masse par rapport au nombre d'habitants, ils n'en demeurent pas moins nombreux. L'enquête a révélé qu'en l'espace de deux ans, on a estimé, auprès des 229 institutions interrogées, à plus de 700 le nombre de cas dans lesquels une personne a subi une contrainte pour se marier (type A) ou a été empêchée de vivre une relation amoureuse de son choix (type B). Dans près de 700 autres cas, des personnes se sont adressées à ces institutions parce qu'elles étaient contraintes de demeurer mariées (type C). Le nombre de cas non recensés est considéré comme élevé. Au chapitre 3 ci-après, nous nous pencherons plus avant sur les données disponibles.

1.3 Méthodologie et structure du rapport

Le présent rapport se fonde sur les deux évaluations du Programme fédéral.⁴ Il prend en compte les développements qui ont suivi les interventions parlementaires dans ce domaine. Les différentes possibilités de continuer à travailler sur cette thématique ont été évoquées avec le comité consultatif, les porteurs de projets et divers services fédéraux.

Le rapport se compose de trois parties :

Le chapitre 2 présente les activités du Programme fédéral et dresse le bilan de leurs effets.

Le chapitre 3 résume les possibilités de collecter des données quantitatives.

Le chapitre 4 expose la manière dont la Confédération entend s'engager dans la lutte contre les mariages forcés.

⁴ Büro Vatter AG, *Politikforschung & Politikberatung : Evaluation der Phase II des Bundesprogramms Bekämpfung Zwangsheiraten. Bericht im Auftrag des Staatssekretariats für Migration*, 24 février 2017.
Büro Vatter AG, *Politikforschung & Politikberatung : Bundesprogramm Bekämpfung Zwangsheiraten: Evaluation von Phase I Schlussbericht*, Berne, 19 novembre 2014.

2. Programme fédéral de lutte contre les mariages forcés 2013–2017

2.1 But et cadre du Programme fédéral

Le but principal du Programme fédéral de lutte contre les mariages forcés (2013-2017) était de contribuer à la mise en place, dans toutes les régions de Suisse, de « réseaux fonctionnels contre les mariages forcés », afin de permettre une coopération et des échanges réguliers entre enseignants, professionnels et services de consultation en matière de violence domestique et d'intégration⁵. Cette collaboration intensifiée vise à développer des offres et des mesures de prévention à l'intention des personnes (potentiellement) concernées, de leur entourage et des professionnels, par exemple des campagnes de sensibilisation. Les personnes concernées doivent en outre pouvoir bénéficier de conseils plus ciblés et d'une protection accrue.⁶

Le SEM était chargé de mettre en œuvre ce programme, et ce, avec le soutien du BFEG. Le SEM et le BFEG y ont consacré 130% de postes. Un comité spécialisé, qui s'est réuni à quatre reprises, assistait la direction du programme. Composé de divers acteurs nationaux, intercantonaux et régionaux, il exerçait une fonction consultative.

Pour soutenir ce programme, la Confédération a engagé, durant les années 2013 à 2017, deux millions de francs provenant du crédit pour l'encouragement de l'intégration.

Au cœur du Programme fédéral se trouvaient les projets régionaux. Au cours de chacune des deux phases, dix-huit projets ont été menés à bien dans trois régions linguistiques : durant la Phase I (de 2013 à 2014), la priorité consistait à mettre en œuvre les projets de mise en place de réseaux de partenariat dans les régions où il n'existait encore aucune structure de coopération en matière de lutte contre les mariages forcés. La Phase II (de 2015 à 2017) a consisté à combler les lacunes identifiées dans les réseaux et leurs offres.

Tableau 1 : Aperçu des activités du programme fédéral

<u>Mesures au niveau local (porteurs de projet)</u>	<u>Mesures au niveau fédéral (co-direction du programme SEM et BFEG)</u>
<u>Continuellement: réunions de réseau</u>	
Phase I: <ul style="list-style-type: none">• <u>Mesures initiales</u>• <u>Mesures de consolidation</u>	Manifestation: <u>colloque 2016 et conférence 2017</u> Communication
Phase II: <ul style="list-style-type: none">A: <u>accompagnement et conseil</u>B: <u>sensibilisation, information, prévention</u>C: <u>formation continue des professionnels</u>D: <u>mise en réseau</u>E: <u>autres mesures</u>	Monitoring: <u>étude de faisabilité, coordination de la mise en oeuvre</u> Evaluation des <u>phases I et II</u> Rapport

Source : Büro Vatter 2017 : p. 8.

⁵ Les groupes cibles sont les organisations et les professionnels des domaines de l'égalité des sexes, de la violence domestique, de l'aide aux victimes, de la migration et de l'intégration, de la formation et de la formation continue, de l'état civil, de la santé, des services sociaux, de la jeunesse, de la police, des droits de l'homme et des autres ONG, ainsi que de la science et de la recherche.

⁶ Rapport du Conseil fédéral du 14 septembre 2012 à l'intention de l'Assemblée fédérale donnant suite à la motion 09.4229 Andy Tschümperlin « Aider efficacement les victimes de mariages forcés » du 11 décembre 2009, transmise le 1^{er} juin 2010, et au postulat 12.3304 Bea Heim « Prévenir efficacement les mariages forcés » du 16 mars 2012, transmis le 15 juin 2012.

Sept réunions nationales ont eu lieu avec les porteurs de projets afin de leur permettre d'échanger leurs expériences. Par ailleurs, une journée professionnelle organisée en janvier 2016 a réuni tous les services participant au programme afin de procéder à des analyses et de favoriser les discussions relatives à la mise en œuvre du programme. Une deuxième journée professionnelle aura lieu en octobre 2017.

Au niveau fédéral, le programme comportait également une étude de faisabilité relative à un suivi national (*monitoring*) en matière de mariages forcés (voir chap. 3.1), la publication de « fiches thématiques » destinées à approfondir des questions liées aux mariages forcés, et l'information et la communication, notamment le site internet trilingue www.mariages-forces.ch.

Le Programme fédéral a été évalué en 2014 et en 2017 par un organe externe. Les évaluations comprenaient aussi des recommandations sur l'évolution du programme.⁷

Par ailleurs, en complément du Programme fédéral, le SEM organise, en collaboration avec le BFEG, des séances d'information, notamment pour les autorités des migrations, afin d'assurer la mise en œuvre de la réglementation en matière de cas de rigueur en cas de violence conjugale et de mariages forcés (application de l'art. 50 de la loi fédérale sur les étrangers [LEtr]). Il informe en outre ces partenaires par des circulaires et des directives relatives à la LEtr.⁸ L'étude menée pour donner suite au postulat Feri (15.3408) « Droit de séjour de victimes de violences conjugales » traite aussi, accessoirement, des mariages forcés.⁹

2.2 Projets régionaux

2.2.1 Phase I du projet (2013–2014)

Phase I du projet

Au cours de la première phase du projet (soit de juillet 2013 à décembre 2014), et au terme d'une mise au concours à l'échelle nationale, des demandes de projets portant sur des « mesures initiales » et des « mesures de consolidation » ont été mises en œuvre. Les projets de la première catégorie avaient pour but de mettre en place des réseaux de lutte contre les mariages forcés et d'identifier les lacunes existant dans ce domaine. Les projets de la seconde catégorie visaient à entretenir et à renforcer les réseaux en place en comblant les lacunes identifiées. Pour soutenir les projets de la première phase, la Confédération a engagé 800 000 francs provenant du crédit pour l'encouragement de l'intégration.

Durant la Phase I du projet, la Confédération a délibérément adopté une approche exploratoire et ouverte. La plupart des porteurs des projets soutenus (15) œuvraient au niveau régional, cantonal ou local ; deux autres étaient actifs au niveau national et l'un au sein de sa propre communauté. Onze des dix-huit porteurs de projets étaient des services administratifs, les sept autres des organisations privées (ONG). Les porteurs de projets étaient issus de divers contextes thématiques (intégration/migration, population migrante, égalité des sexes, violence domestique et aide aux victimes, droits de l'homme).

Les projets soutenus ne visaient pas uniquement la mise en place de réseaux, mais aussi l'organisation d'activités dans les domaines de l'information et de la sensibilisation, ainsi que de la formation et de la formation continue. La plupart des projets poursuivaient ces deux

⁷ Voir note 4.

⁸ Circulaire « Violence conjugale » du 12 avril 2013

<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/familie/20130413-rs-ehengewalt-f.pdf>; Directives et commentaires Domaine des étrangers, chap. 6.14.3 Mariage forcé et mariage avec des mineurs <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/weisungen-aug-f.pdf>

⁹ Büro Bass: *Bericht über die Praxis der Regelung des Aufenthaltsrechts von gewaltbetroffenen ausländischen Personen*, (à paraître).

objectifs en parallèle, étant précisé que, par rapport à la conception originelle de la Phase I, la priorité a peu à peu évolué de la mise en place de réseaux à l'organisation de mesures concrètes.

Résultats de la Phase I

Le rapport d'évaluation externe de la Phase I souligne que, dans les régions où les projets ont été réalisés, le Programme fédéral a eu des effets concrets avant tout en ce qui concerne les professionnels et les institutions. Dans sept cantons, de nouveaux réseaux ont été mis en place grâce au programme, permettant à divers services d'aborder conjointement la thématique de la lutte contre les mariages forcés. Dans huit autres régions (six cantons et deux villes), les réseaux, les activités et les offres existantes ont été poursuivis, consolidés et, parfois, étendus. Tous les projets ont renforcé l'intensité des échanges entre les services ainsi que la collaboration dans le cadre de projets concrets. La plupart de ces projets avaient pour objet l'information et la sensibilisation ou la formation, mais rarement la prise en charge de cas concrets de mariages forcés.

Les projets ont entraîné, pour la plupart, un accroissement des compétences et la création voire l'extension de ressources qualifiées (savoir spécifique, connaissance de la thématique, connaissances des acteurs concernés et des offres). Les réunions de réseau y ont contribué. Il s'est avéré nécessaire d'agir notamment pour atteindre et prendre en charge plus efficacement les personnes (potentiellement) concernées et pour étendre les mesures à l'ensemble du pays.

2.2.2 Phase II du projet (2015-2017)

Phase II du projet

La Phase II du Programme fédéral de lutte contre les mariages forcés avait pour but principal de mettre en œuvre des mesures visant à combler les lacunes identifiées. Sur la base de l'évaluation de la Phase I, des expériences faites par les porteurs de projets et des remarques formulées par le comité consultatif, cinq catégories de mesures à soutenir durant la Phase II ont été définies.

La mise au concours concernant la Phase II s'est déroulée d'octobre à décembre 2014. Pour soutenir cette phase, la Confédération a engagé près d'un million de francs provenant du crédit pour l'encouragement de l'intégration. Au cours de cette deuxième phase, dix-huit projets ont été soutenus et réalisés entre le 1^{er} avril 2015 et le 31 août 2017.

Pour ce qui a trait à leur teneur, la majorité des projets concernaient les domaines de la sensibilisation, de l'information et de la prévention à l'intention des personnes (potentiellement) concernées et/ou de leur entourage, et/ou la formation continue des professionnels. Neuf projets promouvaient la mise en réseau régionale. Trois porteurs de projets étaient actifs au niveau interrégional dans les domaines de la sensibilisation, de la prise en charge ou du conseil aux personnes concernées et/ou à leur entourage.

Onze des dix-huit projets ont été mis en œuvre par des services étatiques, les sept autres par des organisations privées (ONG, association de migrants). Les porteurs de projets étaient issus de divers contextes thématiques (intégration/migration, population migrante, égalité des sexes, violence domestique et aide aux victimes, droits de l'homme). Dans trois cas, le champ d'application géographique des projets était interrégional. Onze projets ont été mis en place sur le territoire des cantons concernés, quatre dans des villes.

Résultats de la Phase II

D'après l'évaluation de la Phase II, le programme a permis d'accentuer l'orientation vers les groupes cibles recherchée durant cette phase. En particulier, la plupart des projets locaux étaient centrés sur des mesures de sensibilisation et d'information des personnes (potentiellement) concernées, de leur entourage ou de l'opinion publique. Dans le domaine du conseil et de la prise en charge des personnes concernées, le programme a soutenu une offre interrégionale en Suisse alémanique dans le cadre d'un projet.

En Suisse latine par contre, une offre en la matière fait défaut au niveau interrégional. Seule une extension géographique partielle des activités du programme s'est avérée possible. Dans neuf cantons, aucune activité n'a eu lieu dans le cadre du Programme fédéral ; dans d'autres cantons, les activités locales se sont concentrées sur les principales villes. Les réunions de réseau menées dans le cadre du Programme fédéral et l'évaluation ont permis aux porteurs de projets et aux autres services intéressés de tirer parti des enseignements concernant les facteurs de succès et les difficultés rencontrées.

2.3 Bilan du Programme fédéral

2.3.1 Effets

Selon l'évaluation externe¹⁰, le Programme fédéral de lutte contre les mariages forcés a eu des répercussions dans de nombreuses régions de Suisse. Grâce au soutien financier apporté par le Programme fédéral et du fait que la Confédération a mis la thématique des mariages forcés à l'ordre du jour et chapeauté et coordonné les actions à un niveau supérieur par le programme, des mesures ont vu le jour dans de nombreuses régions de Suisse (mais pas dans toutes) et des activités existantes ont pu être développées. Des progrès sensibles ont été réalisés par rapport à la situation qui prévalait avant la mise en place du Programme fédéral, lorsque seules quelques ONG se penchaient sur le sujet et un petit nombre de régions seulement disposaient de leurs propres structures. Des effets se sont manifestés essentiellement dans quatre domaines :

Mise en réseau : d'après l'évaluation, le Programme fédéral a contribué de manière décisive à la création, dans de nombreuses régions de Suisse, de réseaux de lutte contre les mariages forcés. De plus, les réseaux préexistants ont été développés ou ont ajouté la question des mariages forcés à leur programme. Les auteurs de l'évaluation se sont interrogés, à certains égards, sur la pérennité de ces structures : à ce jour, en effet, ces dernières reposent fortement sur l'engagement de personnes clés ; la légitimité que le Programme fédéral donnait aux activités régionales constituait aussi un facteur propice à la mise en place, voire au développement, des réseaux en place. La faible pertinence, au quotidien, du sujet des mariages forcés aux yeux de divers acteurs concernés, associée à l'ancrage ténu des réseaux sur le plan formel, compromet la pérennité de ces structures.

Sensibilisation et compétences des professionnels : il ressort des résultats de l'évaluation que, dans diverses régions, les activités entreprises dans le cadre du Programme fédéral ont permis d'améliorer la sensibilité des différents professionnels à la thématique des mariages forcés. Le programme aura en outre démontré la pertinence du sujet. Selon les informations dont disposaient les auteurs de l'évaluation, avant le Programme fédéral, l'attitude de certains professionnels était empreinte de préjugés et de stéréotypes, si bien que la situation de départ présentait un défi. Les résultats de l'évaluation ont aussi montré qu'il n'avait pas été possible, jusqu'alors, de toucher suffisamment certains groupes cibles considérés comme importants

¹⁰ Büro Vatter AG, Politikforschung & Politikberatung: *Evaluation der Phase II des Bundesprogramms Bekämpfung Zwangsheiraten. Bericht im Auftrag des Staatssekretariats für Migration*, février 2017, pp 61 à 67.

(p. ex., les enseignants et les employeurs), état de fait qui peut s'expliquer par une difficulté d'accès à ces personnes ou par un manque de ressources. Il est difficile d'estimer dans quelle mesure les activités liées à des projets du Programme fédéral ont favorisé un transfert de compétences allant au-delà de la sensibilisation (notamment pour le conseil et la prise en charge des personnes concernées et/ou de leur entourage).

Dans ce contexte, les auteurs de l'évaluation ont critiqué le fait que les participants ne prennent souvent part qu'une fois aux activités poursuivant un objectif allant au-delà de la simple sensibilisation, p. ex. les séances de formation continue d'une demi-journée.

Sensibilisation des personnes (potentiellement) concernées : lors de la Phase II, les mesures prises localement étaient centrées sur la sensibilisation et la prévention des personnes (potentiellement) concernées et/ou de leur entourage. Les activités visaient essentiellement à sensibiliser les personnes concernées et/ou leur entourage ; à cela s'ajoutaient, dans certaines régions, des mesures ayant trait à la prévention primaire. D'après l'évaluation, le Programme fédéral a contribué à la mise en place de ces activités en fournissant les ressources financières et en légitimant ces activités sur le plan local. Faute de données, l'évaluation n'a toutefois pas pu se prononcer de manière sûre sur les incidences de ces mesures sur les groupes cibles.

Conseil, prise en charge et protection des personnes concernées : au cours du Programme fédéral, il est apparu que les cas de mariages forcés pouvaient s'avérer très complexes et nécessiter l'intervention d'un service spécialisé dans le conseil et la prise en charge. Les services spécialisés régionaux étant assez rarement confrontés à des cas concrets, l'équipe d'évaluation a estimé qu'il serait judicieux de créer un service spécialisé interrégional disposant d'une expertise spécifique de cette thématique, comme celui mis en place en Suisse alémanique au cours de la Phase II. Les auteurs de l'évaluation considèrent qu'il ne serait pas réaliste d'envisager d'assurer un niveau de compétence suffisant dans les seules structures ordinaires, à un niveau régional, pour traiter les situations complexes découlant de mariages forcés. Les interactions entre les divers acteurs impliqués n'ont que partiellement pu être établies.

S'agissant des éléments positifs, l'évaluation retient notamment que le programme a contribué à amorcer une discussion objective sur le mariage forcé (abandon de préjugés et de stéréotypes, clarification de cette notion).

Parmi les critiques émises, l'évaluation constate que l'objectif principal de mettre en place des réseaux fonctionnels de lutte contre les mariages forcés dans l'ensemble de la Suisse n'a pas été atteint. Dans neuf cantons (en particulier en Suisse centrale et orientale), aucune activité n'a été entreprise dans le cadre du Programme fédéral ; ces cantons représentent quasiment 9 % de la population. À cet égard, il convient de relever que, dans les cantons fortement peuplés de Zurich et de Berne, les activités locales se sont concentrées dans les villes principales et que les services cantonaux n'ont pas été systématiquement impliqués. Des lacunes demeurent aussi en ce qui concerne les compétences des professionnels et la sensibilisation des personnes concernées. Autrement dit, pour les personnes concernées et/ou leur entourage, la situation se présente de manière très variable d'une région à l'autre.

Les auteurs de l'évaluation relativisent cette critique en se référant à la marge de manœuvre restreinte de la Confédération : cette dernière peut inciter financièrement les acteurs en mettant à leur disposition des ressources destinées à la mise en place de projets ; elle peut aussi motiver des porteurs de projets potentiels à prendre part au programme ou influencer de manière positive sur leurs avantages par des offres attractives soutenues dans le cadre du programme (p. ex., réunions de réseau, colloques). Néanmoins, en fin de compte, services administratifs et ONG prennent leurs décisions de manière autonome. La Confédération n'a pas la compétence d'obliger les régions à mettre en œuvre des mesures dans ce domaine.

L'évaluation souligne aussi que, pour de nombreux acteurs régionaux (autorités cantonales ou municipales, services de conseil, ONG locales), la lutte contre les mariages forcés constitue un thème marginal. Ces acteurs ne sont que rarement confrontés directement à des cas de cette nature. Selon les auteurs de l'évaluation, maintenir leur volonté de s'engager dans ce domaine, entretenir une sensibilisation permanente et générer du savoir en la matière relèvera de la gageure.

2.3.2 Nécessité d'agir selon l'évaluation

En ce qui concerne la suite de l'engagement, les auteurs de l'évaluation externe du Programme fédéral formulent neuf recommandations adressées à la Confédération, aux cantons, aux villes, aux communes et aux autres acteurs :

Recommandation 1 : Une fois le Programme fédéral terminé, les villes et les communes ainsi que les institutions non étatiques devront créer localement des conditions favorables au succès de la lutte contre les mariages forcés.

Recommandation 2 : Afin de promouvoir la mise en réseau et l'échange d'expériences, la Confédération ou les cantons (conférence intercantonale) devront soutenir les acteurs locaux impliqués dans la lutte contre les mariages forcés.

Recommandation 3 : Un service supérieur (service interrégional spécialisé dans les mariages forcés ; voir Recommandation 5) mettra un savoir spécifique à la disposition des acteurs locaux impliqués dans la lutte contre les mariages forcés.

Recommandation 4 : Les acteurs régionaux veilleront à assurer une sensibilisation suffisante et une coordination réciproque afin que les personnes (potentiellement) concernées par les mariages forcés ou les personnes de leur entourage soient accompagnées de manière appropriée par un service compétent.

Recommandation 5 : Confédération et cantons désigneront un ou plusieurs services interrégionaux non étatiques compétents pour traiter les cas complexes de mariages forcés dans toute la Suisse ; ils en régleront le financement.

Recommandation 6 : Les acteurs régionaux et le ou les services spécialisés interrégionaux définiront les interfaces communes et la collaboration dans le traitement des cas.

Recommandation 7 : Il conviendra de clarifier les rôles des services fédéraux dans les cas de mariages forcés relevant de leurs domaines de compétence respectifs. À cet égard, il faudra définir les interfaces et la collaboration avec le ou les services spécialisés supérieurs.

Recommandation 8 : Confédération et cantons devront examiner si des mesures spécifiques sont nécessaires et, le cas échéant, lesquelles, pour accompagner à long terme les personnes concernées par un mariage forcé.

Recommandation 9 : Confédération, cantons et organisations privées devront créer, à un niveau stratégique, une structure commune ayant pour but d'améliorer les conditions de lutte contre les mariages forcés en Suisse.

Les auteurs de l'évaluation résument comme suit les champs d'action prioritaires :

Renforcement du conseil et de la prise en charge des personnes concernées (« case management ») : Les acteurs régionaux (autorités communales et cantonales, services de conseil, acteurs privés) continuent de jouer un rôle essentiel dans le conseil et la prise en charge des personnes concernées. Le conseil et la prise en charge des cas particulièrement complexes devraient être assurés au niveau suisse par un ou plusieurs services spécialisés suprarégionaux. Dans certains cas, la Confédération assumera une fonction de soutien. Il conviendra par ailleurs de clarifier les interfaces et la collaboration entre les acteurs locaux, le

ou les services spécialisés interrégionaux et la Confédération. La Confédération et les cantons devront en outre examiner si des mesures spécifiques sont nécessaires pour assurer l'accompagnement à long terme des personnes concernées.

Développement des conditions au niveau local : Une fois le programme fédéral terminé, les cantons, les villes, les communes et les institutions non étatiques devront créer localement des conditions favorables au succès de la lutte contre les mariages forcés ; à cet égard, des services supérieurs (Confédération, niveau intercantonal, services spécialisés interrégionaux) les assisteront, en particulier dans le domaine du transfert du savoir, de la mise en réseau et de l'échange d'expériences.

Création d'une structure stratégique : Confédération, cantons et organisations privées devront créer, au niveau stratégique, une structure commune ayant pour but d'améliorer les conditions de lutte contre les mariages forcés en Suisse.

Digression : les cas internationaux

L'évaluation souligne aussi que les ONG ont à plusieurs reprises exprimé le souhait que la Confédération assume un rôle actif dans la coordination des cas internationaux (à savoir, quand la personne concernée séjourne à l'étranger, p. ex. parce qu'elle est en vacances ou à la suite d'un départ forcé).

En vertu de la loi sur les Suisses de l'étranger¹¹, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) fournit une protection consulaire aux ressortissants suisses et aux personnes vis-à-vis desquelles la Suisse assume une fonction protectrice (réfugiés reconnus et apatrides). Les personnes menacées de mariage forcé peuvent s'adresser directement à la représentation consulaire concernée, ou contacter la *helpline* du DFAE. Dans certaines limites, la représentation suisse peut aussi conseiller les personnes au bénéfice d'un titre de séjour suisse valable ou périmé qui séjournent à l'étranger.¹²

À ce jour, les représentations suisses n'ont que rarement été confrontées à des cas de personnes menacées de mariage forcé. Les services consulaires ont cependant été sensibilisés à cette question : ils observent ces cas avec attention et examinent s'il est nécessaire d'intervenir, en particulier auprès des représentations établies dans des pays où les mariages forcés sont fréquents.

Si un mariage forcé a lieu à l'étranger, le droit pénal suisse stipule que cet acte est punissable pour autant que l'infraction ait été commise à l'étranger, que l'auteur se trouve en Suisse et qu'il ne soit pas extradé (art. 181a, al. 2, CP). En 2013, l'Office fédéral de l'état civil (OFEC) a édicté des directives en la matière pour sensibiliser les autorités de l'état civil et préciser la marche à suivre en cas d'enregistrement de mariages conclus à l'étranger s'il y a soupçon de mariage forcé.¹³

La coordination poursuivie au niveau fédéral pourra partiellement satisfaire à la volonté d'améliorer l'échange d'informations et la sensibilisation dans les cas où les personnes concernées se trouvent à l'étranger (voir chap. 4.).

¹¹ Loi fédérale du 26 septembre 2014 sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (loi sur les Suisses de l'étranger [LSEtr] ; RS 195.1).

¹² La Convention de Vienne sur les relations consulaires, conclue à Vienne le 24 avril 1963, définit la marge de manœuvre de la Suisse en la matière.

¹³ Directives OFEC n° 10.13.07.01 du 1^{er} juillet 2013 (Mesures de lutte contre les mariages et partenariats forcés).

3. Données disponibles

3.1 Étude de faisabilité sur le monitoring

La question d'un recensement institutionnalisé des mariages forcés s'est posée après la première quantification prudente de ce phénomène par l'Université de Neuchâtel en 2012 (voir chap. 1.2). La même année, le Conseil fédéral a envisagé de procéder à une étude de faisabilité portant sur les bases méthodiques et les coûts d'un suivi des mariages forcés sur tout le territoire.

En 2013, le Laboratoire d'études transnationales et des processus sociaux de l'Université de Neuchâtel a mené une étude de faisabilité sur mandat du SEM.¹⁴ Cette étude se fondait sur une analyse de la littérature spécialisée et sur des entretiens avec des experts de Suisse, d'Allemagne, de France et de Grande-Bretagne.

L'étude de faisabilité a conclu qu'il n'existait aucune méthode de suivi susceptible de générer des données pertinentes et fiables. Selon cette étude, tous les moyens d'aborder le phénomène (enquêtes auprès de la population et des institutions, complément des statistiques existantes) généreraient des coûts très importants et ne seraient que partiellement pertinents : les difficultés méthodologiques, notamment la subjectivité liée à l'élément de contrainte et le nombre de cas non recensés du fait que les personnes concernées n'annoncent pas les cas de mariage forcé empêchent de procéder à un suivi fidèle à la réalité. Au vu de ces circonstances, le SEM et le BFEG ont renoncé à établir un suivi systématique et détaillé dans le cadre du Programme fédéral et ont préféré opter pour une solution pragmatique : le recensement des cas auprès des partenaires de projet.

3.2 Recensement des cas dans le cadre du Programme fédéral

Dès 2015, les porteurs de projets et leurs partenaires de réseau ont été invités à décrire les cas auxquels ils étaient confrontés de manière anonyme, et à les annoncer au Service spécialisé en matière de mariages forcés, chargé de les collecter et de les analyser à l'intention de la Confédération.¹⁵ Le but de ce recensement était de recueillir davantage d'informations sur l'ampleur et les modalités du phénomène des mariages forcés en Suisse et de renforcer la prise de conscience au sein des diverses institutions.

Dans le cadre du Programme fédéral, 905 cas ont été signalés entre début 2015 et le 31 août 2017 : 169 ont été annoncés par des porteurs de projets du Programme fédéral et par leurs partenaires; 736 ont été directement enregistrés par le Service spécialisé en matière de mariages forcés. Pour la seule année 2016, 86 cas ont été annoncés par les porteurs de projets du programme et leurs partenaires au sein du réseau et 311 par le Service spécialisé en matière de mariages forcés (soit 397 cas au total).¹⁶

Cependant, ces données ne sauraient refléter l'ampleur actuelle du phénomène en Suisse. En effet, premièrement et comme déjà mentionné, la couverture géographique des activités déployées dans le cadre du Programme fédéral est lacunaire ; deuxièmement, il n'est pas

¹⁴ Laboratoire d'études transnationales et des processus sociaux, Université de Neuchâtel, Eric Crettaz avec la collaboration de Janine Dahinden : Etude de faisabilité d'un monitoring des « mariages forcés » en Suisse, Rapport final pour l'Office Fédéral des Migrations, septembre 2013.

¹⁵ Ont été recensés comme cas les premiers contacts avec les personnes directement concernées et leur environnement social (professionnels tels qu'enseignants, employeurs, membres de la police, APEA ou services sociaux, mais aussi partenaires ou collègues, etc.) qui ont abouti à des conseils. Les cas ayant fait l'objet de plusieurs prises de contact, y compris à des moments différents ou avec/par des acteurs différents, n'ont été recensés qu'une seule fois.

¹⁶ Avec le temps, le cercle des personnes annonçant des cas s'étend et le monitoring commence à prendre de l'ampleur.

possible de vérifier si les institutions contactées ont annoncé tous les cas ; troisièmement, comme indiqué précédemment, le nombre de cas non recensés est sans doute élevé.

Le recensement permet cependant de vérifier si les activités des porteurs de projets atteignent leur cible. Les réponses variables des institutions dépendent parfois beaucoup de leur implication dans le programme. L'utilité du recensement réside en particulier dans la collecte d'informations supplémentaires sur la situation sociodémographique et économique des personnes concernées et sur les modalités des mariages forcés, en vue de mieux cibler les mesures d'information et de sensibilisation à mettre en œuvre.

L'analyse des cas annoncés entre 2015 et août 2017 montre que la part des femmes concernées par les mariages forcés s'élève à 83 % et celle des hommes à 17 %.

Comme dans l'étude de l'ODM sur les mariages forcés 2012, on constate que de nombreuses personnes concernées bénéficient d'une autorisation de séjour B ou d'une autorisation d'établissement C ; la proportion de personnes ayant un passeport suisse n'est cependant pas négligeable pour autant.

Les pays d'origine les plus fréquents des personnes concernées en Suisse demeurent le Kosovo, le Sri Lanka, la Turquie, l'Albanie et la Macédoine.¹⁷ Par ailleurs, le nombre de cas de personnes originaires d'Afghanistan et de Syrie a sensiblement augmenté depuis la réalisation de l'étude de l'ODM sur les mariages forcés 2012.

En ce qui concerne l'âge des personnes, c'est la proportion élevée de mineurs qui frappe : de 2015 au 31 août 2017, 257 cas impliquant des mineurs ont ainsi été recensés. De fait, la proportion des moins de 18 ans se situe à 28,4 %.

¹⁷ La forte représentation de certaines nationalités pourrait s'expliquer par leur forte proportion au sein de la population résidant en Suisse (voir l'étude de l'ODM sur les mariages forcés 2012, p. 49).

4. Conclusions du Conseil fédéral

4.1 Engagement de la Confédération à partir de 2018

Le Conseil fédéral part du principe que cantons et communes contribuent aussi activement à la lutte contre les mariages forcés dans le cadre de leur mandat légal, notamment dans les domaines de l'égalité des sexes/de la violence domestique/de l'aide aux victimes, de la migration et de l'intégration, de la formation et de la formation continue, de l'état civil, de la santé, des affaires sociales, de la jeunesse et de la police.

La Confédération permet en principe aux cantons de continuer de soutenir les mesures de lutte contre les mariages forcés au moyen du crédit pour l'encouragement de l'intégration dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux (PIC), pour autant que ces mesures visent à atteindre les objectifs stratégiques des huit domaines d'encouragement.

Elle ne prévoit pas de poursuivre le Programme fédéral, ni donc de maintenir son soutien financier direct à des activités locales.

Par contre, elle s'engage, sur la base des expériences réalisées, des recommandations de l'évaluation et du mandat parlementaire actuel, à prendre trois mesures de lutte contre les mariages forcés :

Centre de compétence contre les mariages forcés

Au moyen du crédit pour l'encouragement de l'intégration, la Confédération soutiendra, sur la base d'un appel d'offres lancé en juin 2017, un centre de compétence pour les années 2018 à 2021 afin qu'il soit possible, au niveau national :

- d'accompagner, en collaboration avec les services concernés, les cas complexes de mariages forcés qui ne peuvent pas être traités exclusivement sur place, faute de connaissances spécialisées ;
- de mettre à disposition des acteurs locaux, sous une forme adaptée, des connaissances spécialisées sur les mariages forcés (p. ex., des informations et des explications générales, des informations sur les mesures prometteuses ou efficaces en matière de sensibilisation et d'accompagnement des personnes concernées et/ou de leur entourage), notamment par des publications, des échanges d'expériences, des offres de formation continue ou des activités médiatiques ;
- de mettre en œuvre des activités destinées à sensibiliser les professionnels, les personnes (potentiellement) concernées et l'opinion publique.

Le porteur de projet peut être soit une seule institution ou organisation, soit un consortium d'institutions ou organisations. La Confédération engagera à cette fin un montant de 800 000 francs au plus provenant du crédit pour l'encouragement de l'intégration pour les années 2018 à 2021.

Coordination et gestion des connaissances au niveau fédéral

En ce qui concerne la gestion des connaissances et la coordination au niveau fédéral, le SEM demeure l'interlocuteur de la Confédération, des cantons et des acteurs privés en matière de mariages forcés. Il entretient activement la mise en réseau avec d'autres services fédéraux (notamment l'OFJ, le DFAE, le BFEG, l'OFAS, le SEFRI et les commissions fédérales) et avec les conférences intercantionales. Il assure par ailleurs l'échange d'informations et la coordination avec des services non étatiques, poursuit les mesures de lutte contre les mariages forcés relevant de sa compétence (p. ex., la sensibilisation du personnel fédéral) et surveille l'évolution de ce phénomène.

Mariages de mineurs

Depuis l'été 2016, les médias abordent de plus en plus souvent la question des mariages forcés avec des mineurs et des mariages impliquant des mineurs de manière générale. Le Service spécialisé en matière de mariages forcés a constaté lui aussi de nombreux cas de mariages forcés impliquant des mineurs (voir chap. 3).

Cette thématique a fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires. Ont notamment été déposées les questions 16.5461 Rickli « Mariages précoces en Suisse », 16.1060 Rickli « Mariages précoces en Suisse », 16.5462 Rutz « Reconnaissance des mariages précoces » et l'interpellation 16.3655 Buffat « Mariages forcés dans notre pays ». Par ailleurs, la motion 16.3916 Rickli « Interdire les mariages précoces » est en cours de traitement.

La Confédération se penchera sur cette thématique dans le cadre de la mise en œuvre du postulat Arslan 16.3897 « Évaluation de la révision du Code civil du 15 juin 2012 (mariages forcés) », adopté par le Conseil national le 16 décembre 2016. Cette évaluation vise à déterminer si les dispositions relatives aux mariages forcés intégrées au Code civil en 2012, qui prévoient que la minorité constitue un nouveau motif de nullité du mariage, sont suffisantes pour atteindre les objectifs visés, ou s'il convient d'entreprendre des actions supplémentaires. Selon le texte du postulat, l'examen doit aussi porter sur la situation des mariages avec des mineurs conclus à l'étranger, y compris sur la base d'une comparaison internationale.

La mise en œuvre de ce postulat permettra non seulement d'aborder la problématique des mariages impliquant des mineurs, mais également d'évaluer, au vu des dispositions du Code civil, si des mesures allant plus loin sont de manière générale nécessaires dans la lutte contre les mariages forcés.

4.2 Bilan

Au terme de cinq ans d'engagement intense dans la lutte contre les mariages forcés en Suisse, on constate que le Programme fédéral a donné de nombreuses et précieuses impulsions à cette lutte. Ces élans constituent une bonne base pour permettre aux professionnels en contact avec les personnes concernées de détecter les situations imminentes de mariage forcé et d'y réagir de manière adéquate. Il est toutefois manifeste que d'autres mesures sont nécessaires.

La lutte contre les mariages forcés ne peut être couronnée de succès que si les trois niveaux étatiques, les institutions du secteur public et les ONG s'y consacrent tous durablement. Dans le cadre de ses compétences, le Conseil fédéral entend continuer à s'engager, au niveau national, dans cette lutte en Suisse en soutenant un centre de compétence, en mettant à disposition un service de contact à la Confédération et en procédant à l'évaluation des dispositions du Code civil relatives à la protection des victimes de mariages forcés et aux mariages impliquant des mineurs. Il souhaite apporter ainsi une contribution essentielle pour imposer l'ordre juridique et concrétiser les droits de l'homme.