



Dachorganisation Frauenhäuser Schweiz und Liechtenstein
Fédération Solidarité femmes de Suisse et du Liechtenstein
Organizzazione mantello delle Case delle Donne della Svizzera e del Liechtenstein
Organisaziun tetgala da las Chasas da dunnas da la Svizra e dal Liechtenstein

Rapport alternatif détaillé de la Fédération Solidarité femmes de Suisse et du Liechtenstein (DAO) concernant l'application de l'article 23 de la Convention d'Istanbul

Dans l'optique d'une application complète et efficace de l'art. 23 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul, CI), article dédié aux refuges sécurisés, **la Fédération Solidarité femmes de Suisse et du Liechtenstein (DAO) présente les revendications suivantes :**

Il est indispensable que les refuges disposent de places en nombre suffisant et qu'ils puissent offrir des prestations adéquates.

Seul un assez grand nombre de ces refuges proposant une aide spécifique permettra d'offrir à toutes les victimes un hébergement sécurisé immédiat et approprié.

Il faut pouvoir compter sur des solutions de transition après les hébergements ; celles-ci doivent être suffisamment nombreuses et financées par les deniers publics.

Mettre en place un bon système en aval équivaut à permettre aux femmes et aux enfants de sortir durablement de la spirale de la violence.

Il faut que les maisons d'accueil pour femmes soient subventionnées de manière adéquate par l'État, selon le modèle du financement par objet.

Seul un financement par objet assuré par l'État à hauteur raisonnable est à même de garantir aux maisons d'accueil une sécurité financière indépendamment de leur taux d'occupation, ce qui leur permettra de mieux planifier leur activité à long terme et de fournir les prestations de qualité qu'implique leur mandat.

Il faut suffisamment de personnel qualifié dans les maisons d'accueil.

Encadrer et soutenir de manière appropriée les femmes et les enfants qui se sont réfugiés dans les maisons d'accueil en quête de protection présuppose l'engagement de personnel formé ad hoc, et en nombre suffisant.

Le travail de relations publiques et de sensibilisation fourni par le personnel des refuges et des maisons d'accueil doit être financé par la Confédération et les cantons.

Sensibiliser la société à la question de la violence contre les femmes et de la violence domestique constitue l'un des investissements majeurs et des plus rentables qui soient, et il est payant à tout point de vue.

Pour son travail, la DAO doit pouvoir bénéficier d'un cofinancement adéquat et à long terme de l'État et des cantons.

Association professionnelle de 23 membres, la DAO contribue de manière significative aux échanges spécialisés entre les maisons d'accueil et les divers refuges ; elle joue en outre un rôle important sur le plan de la sensibilisation du grand public au thème de la violence domestique et de la violence à l'égard des femmes en général.

1 Bases juridiques et recommandations

Les cantons ont pour mission de garantir la mise en place de refuges en nombre suffisant, cela en vertu des bases juridiques suivantes sur le plan international, national et cantonal :

Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul, CI)

Selon l'article 23 de la CI, les Parties sont tenues de prendre les mesures législatives nécessaires pour la mise en place de refuges appropriés facilement accessibles et en nombre suffisant, afin de mettre à disposition des victimes, en particulier les femmes et leurs enfants, des logements sécurisés, et de les aider activement. Le rapport explicatif de la CI précise en outre :

Cependant, l'accès à un logement temporaire ou à un refuge général pour sans-abri ne saurait être suffisant, car il n'offrirait pas le soutien et l'autonomisation nécessaires. Les victimes se heurtent à une multitude de problèmes inter-reliés relatifs à leur santé, leur sécurité, leur situation financière et le bien-être de leurs enfants. Les refuges spécialisés pour femmes sont donc mieux équipés pour résoudre ces problèmes, car ils n'ont pas pour seule fonction d'offrir un hébergement sûr. (Conseil de l'Europe 2011 p. 27)¹

De plus, il renvoie aux recommandations du Conseil de l'Europe, qui définit comme ordre de grandeur une chambre dans un refuge (soit de la place pour une famille) pour 10'000 habitants (indication juridiquement non contraignante), tout en précisant que le nombre de refuges sécurisés doit être adapté aux besoins réels. Pour la Suisse, dont la population résidente permanente s'élevait à 8,67 millions à fin 2020, cela signifierait mettre à disposition 860 places dans les refuges ; or on est bien loin du compte. La Conférence Suisse contre la Violence Domestique (CSVD) parvient à la même conclusion dans son rapport intitulé « Mise en œuvre de la Convention d'Istanbul au niveau des cantons : État des lieux et mesures à entreprendre – rapport de la Conférence Suisse contre la Violence Domestique du mois de septembre 2018 »² :

La Suisse ne brille pas en comparaison européenne en matière d'abris d'urgence pour femmes et enfants (cf. rapport de la CDAS et données de Women against violence). Il y a trop peu de places à disposition et/ou des solutions de suivi adéquates ne sont pas assurées, ni leur financement. C'est dans ce domaine que le besoin d'agir au niveau cantonal est le plus grand. (CSVD 2018 p. 15)

Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (Loi sur l'aide aux victimes, LAVI)

Selon l'art. 9 al. 1 de la LAVI, les cantons sont tenus de mettre des centres de consultation à disposition des victimes et de tenir compte de la spécificité des besoins des diverses catégories auxquelles elles appartiennent. Leur mandat de prise en charge est en outre fixé dans l'art. 14 al. 1 de la LAVI. Celui-ci définit l'étendue des prestations des centres de consultation : assistance médicale, psychologique, sociale, matérielle et juridique appropriée. Il stipule qu'il leur appartient au besoin de procurer un hébergement d'urgence³ à la victime ou à ses proches.

Lois cantonales d'introduction à la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions et autres bases juridiques cantonales

Divers cantons ont en la matière des bases juridiques différentes, lesquelles s'étendent au financement des refuges.

¹ Conseil de l'Europe (2011). Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. <https://rm.coe.int/16800d38c9> (consulté le 14.4.2021).

² CSVD (2018). *Mise en œuvre de la Convention d'Istanbul au niveau des cantons : État des lieux et mesures à entreprendre – rapport de la Conférence Suisse contre la Violence Domestique du mois de septembre 2018*. Berne.

³ Le terme hébergement d'urgence est utilisé dans la LAVI comme un concept générique pour toute forme de lieux de séjour proposant de façon temporaire protection et logement à des victimes d'infractions.

2 Situation initiale

Le terme de « refuges » qui figure dans la CI comprend, outre les maisons d'accueil pour femmes, également des lieux d'hébergement temporaires pour des hommes ou des victimes de la traite d'êtres humains, destinés à les protéger de menaces directes.

Dans le présent rapport, il faut comprendre la notion de « maison d'accueil » comme une résidence destinée aux interventions de crise, s'adressant à des femmes adultes et à leurs enfants lorsqu'elles sont confrontées à des violences physiques, psychiques et/ou sexuelles. Elles trouvent dans ces maisons à la fois le logement, la protection, les consultations et l'accompagnement dont elles ont besoin.

2.1 Nombre et couverture géographique

Il existe en Suisse 35 refuges, dont 19 sont des maisons d'accueil pour femmes.

En 2019, selon les statistiques de la DAO, ces 19 maisons d'accueil disposaient de 144 places (chambres) et de 318 lits. La majorité des cantons ont signé des accords de prestations avec une ou plusieurs d'entre elles. Les cantons d'Argovie et de Soleure, Saint-Gall et les deux Appenzell (Rhodes Intérieures et Extérieures) ainsi que Bâle-Campagne et Bâle-Ville ont chacun une maison d'accueil commune. Parmi les cantons qui ne disposent pas de maison d'accueil, Nidwald, Obwald, Thurgovie et Uri ont signé un accord avec une maison d'accueil d'un autre canton et participent dès lors à son financement. En Suisse orientale, on collabore avec la maison d'accueil du Liechtenstein. Quatre cantons (Glaris, Jura, Schaffhouse et Schwyz) n'ont de contrat avec aucune maison d'accueil. Durant l'année 2020, en raison de la pandémie, il a fallu augmenter à 156 le nombre de chambres (Zurich, Tessin et Vaud) et à 327 le nombre de lits. Argovie et Soleure ont réduit leur offre de prestations à 10 lits.⁴

Pour ce qui concerne les solutions de transition adéquates après un séjour en maison d'accueil (logements provisoires avec un accompagnement, ou suivi post-hébergement en ambulatoire) on constate que le besoin a fortement augmenté ces dernières années, entre autres au vu de la constellation de problèmes souvent présente chez les victimes suite à la violence vécue, et en raison de l'assèchement du marché du logement. Or l'offre ne suffit pas, actuellement, à couvrir ce besoin croissant. Il convient de relever en outre qu'une grande partie des coûts des solutions transitoires existantes est financée par des acteurs privés ou par des dons. Un bon système en aval influencerait d'une part sur l'efficacité des interventions de crise, car on pourrait accompagner à plus long terme le passage vers une vie autonome et exempte de violence ; et d'autre part, si on disposait d'une bonne offre au niveau post-hébergement, les places en milieu sécurisé se libéreraient plus rapidement dans les refuges au profit des victimes nécessitant une intervention en urgence.

2.2 Offres de prestations

Les refuges, respectivement les 19 maisons d'accueil pour femmes, diffèrent du point de vue de leur offre de prestations. Quatre d'entre elles⁵ ne sont pas joignables par téléphone 24 heures sur 24. Mais toutes proposent un service de suivi 24h / 24, dont 13 sur place et 6 grâce à un service de garde.⁶

Il existe en outre de grandes différences entre les refuges, respectivement les maisons d'accueil, pour ce qui est des ressources humaines et des qualifications du personnel. Ces dissimilitudes ont un impact direct sur l'étendue de l'offre et sur sa nature.

2.3 Standards

Depuis 2016, les maisons d'accueil pour femmes et les cantons disposent du document intitulé « Catalogue de prestations des maisons d'accueil pour femmes » de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)⁷. Celui-ci énumère comme suit les prestations majeures des maisons d'accueil et les répartit en 10 groupes distincts, cette

⁴ DAO (2021). *Statistiques DAO 2020* (disponibles auprès de l'association).

⁵ Informations sous toute réserve, les données de certaines maisons d'accueil faisant défaut.

⁶ DAO (2021). *Statistiques DAO 2020* (disponibles auprès de l'association).

⁷ CDAS (2016). *Catalogue de prestations des maisons d'accueil, approuvé le 19 mai 2016 par le comité de la CDAS*. Berne

liste ayant valeur de recommandation :

1. Point de contact et d'information et service spécialisé
2. Accorder sécurité et protection, accueil et intervention de crise
3. Accorder hébergement, nourriture et infrastructure
4. Conseil d'expertes et soutien pendant le séjour
5. Soutien dans l'assurance des moyens d'existence matériels
6. Encadrement, accompagnement au quotidien et développement des compétences pendant le séjour
7. Offres spécifiques pour les enfants
8. Préparation au départ et solutions pour la suite
9. Suivi / post-intervention
10. Information du public
11. Office de conseil ambulatoire.

Bien que ce catalogue de prestations ne soit pas juridiquement contraignant, il constitue un instrument essentiel. En parallèle, les maisons d'accueil disposent chacune d'un document de base, ou de principes directeurs, qui mettent entre autres l'accent sur une compréhension de la violence faite aux femmes sous l'angle de la spécificité de genre et sur les aspects liés à la sécurité.

2.4 Accès

Dans notre pays, l'accès aux refuges et aux maisons d'accueil pour femmes peut s'avérer malaisé pour certains groupes de personnes. Selon une analyse de la CDAS, effectuée en 2019⁸, il s'agit surtout des catégories suivantes :

- personnes souffrant d'addictions,
- personnes atteintes de maladies psychiques graves,
- personnes ayant des animaux domestiques,
- femmes dont les fils sont adolescents (la limite d'âge pour leur admission varie en fonction des refuges, elle peut être fixée déjà à 12 ou à 14 ans)
- victimes n'ayant pas encore atteint leur majorité, lorsqu'elles n'entrent pas dans un refuge avec leur mère.

De plus, l'accès est également ardu pour certains groupes tels que :

- les personnes handicapées sur le plan cognitif ou physique, ou à mobilité réduite (en chaise roulante, malvoyantes ou non-voyantes, sourdes),
- les personnes physiquement handicapées nécessitant des soins,
- les jeunes adultes qui sont victimes de la violence de leurs parents.

Selon la DAO, l'accès aux refuges se révèle en outre compliqué pour les groupes suivants :

- femmes immigrées ayant dû fuir leur pays, PTBS, victimes de tortures, car elles ont besoin d'un soutien spécifique,
- personnes LGBTIQ.

2.5 Hébergements

En 2020, non moins de 978 femmes et 982 enfants ont été hébergés dans les 19 maisons d'accueil pour femmes de Suisse. Ces institutions ont enregistré 2'304 demandes d'admission, dont 42% ont pu être satisfaites directement et 21% ont essuyé un refus en raison du manque de ressources. Parmi ces dernières, 47% des femmes ont été adressées à une autre maison d'accueil ou, à défaut, aiguillées vers un autre type de structure d'hébergement, et 52% redirigées vers divers services spécialisés. Mais le manque chronique de ressources n'est pas seul en cause derrière ces refus d'admissions : il convient d'évoquer également l'appartenance cantonale des intéressées, le niveau du danger qu'elles courent ou le fait

⁸ CDAS (2019). *Analyse de la situation de l'offre et du financement des refuges et hébergements d'urgence dans les cantons. Rapport de base*. Berne.

qu'elles ne remplissent pas tous les critères nécessaires au statut de victimes selon la loi.⁹

2.6 Financement et principes fondamentaux

Le financement des refuges, respectivement des maisons d'accueil pour femmes, est assuré à la fois par les deniers publics (canton concerné, cantons n'ayant pas de refuges en propre) et par des dons.

Il varie selon les cantons et en partie aussi selon le type d'hébergement. D'après l'analyse de la CDAS effectuée en 2019¹⁰, seuls trois refuges en Suisse sont cofinancés par un budget global suffisant ou un socle contributif fixe de l'État. Pour la plupart des autres, les subventions se font sous la forme d'un financement par sujet, en fonction du taux d'occupation. Cela signifie que l'apport du canton et des communes est soumis aux fluctuations caractéristiques de ce type d'offre. Avec pour corollaire que les refuges en question doivent assumer à eux seuls l'essentiel de la prise de risque que cela sous-entend, et sont donc en partie sous-financés par les pouvoirs publics. Sans compter que le financement par sujet implique, sur le plan du rendement global, un surcroît de travail administratif non négligeable (demandes de garanties, décomptes par cas séparés, recherches de fonds).

La forme que revêt concrètement le subventionnement des refuges a des répercussions sur leur sécurité financière et leur planification. Les différences mentionnées ci-dessus font que cette sécurité est loin d'être garantie de façon homogène dans les divers cantons.

Il faut également relever que le travail de relations publiques, qui figure dans le catalogue de prestations de la CDAS et qui inclut la sensibilisation du public à la question des violences domestiques (lui conférant par-là un caractère préventif) est, quant à lui, fourni par le personnel de maintes maisons d'accueil sans pour autant être indemnisé, ni par les cantons, ni par la Confédération.

2.7 Organes juridiquement responsables

Derrière la grande majorité des refuges se trouvent des fondations. La participation des autorités au financement de ces structures varie d'un refuge à l'autre et d'un canton à l'autre.

2.8 Financement des séjours

Dans la plupart des cantons, la première partie du séjour en maison d'accueil pour femmes comprend 35 jours. Cette période est financée par l'aide cantonale aux victimes selon la LAVI, indépendamment du revenu de l'intéressée. Pour ce qui touche à la suite du séjour, au-delà des 35 jours initiaux, on constate en revanche là aussi des différences entre les cantons : les subventions se font parfois sous la forme d'une prolongation de la prise en charge par la LAVI, parfois sous la forme d'une aide sociale de la commune, parfois encore sous la forme d'un autofinancement de la victime elle-même – pour autant qu'elle dispose des ressources nécessaires.

2.9 Coordination entre institutions spécialisées et services d'aide en général

Soucieuses d'offrir des prestations de qualité, les collaboratrices des refuges et des maisons d'accueil travaillent main dans la main avec divers services externes ou offices d'aide tels que les services sociaux, les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, les écoles, etc. Procéder de manière coordonnée est crucial ; toutefois, en raison de manque de sensibilisation des services d'aide externes sur le sujet de la violence domestique et de la violence à l'égard des femmes, la collaboration ne va pas toujours de soi.

En tant qu'association professionnelle, la Fédération Solidarité femmes de Suisse et du Liechtenstein (DAO), forte de ses 23 membres, encourage et coordonne les échanges entre les diverses maisons d'accueil depuis 1987. De plus, elle fonctionne depuis des décennies comme interlocutrice privilégiée des médias, des instances politiques et administratives (Confédération et cantons), de diverses commissions, groupements et ONG pour tout ce qui concerne le conseil spécialisé, les rapports, les études ou les procédures de consultation

⁹ DAO (2021). *Statistiques DAO 2020* (disponibles auprès de l'association).

¹⁰ CDAS (2019). *Analyse de la situation de l'offre et du financement des refuges et hébergements d'urgence dans les cantons. Étude de fond*. Berne.

(nouvelles lois ou révisions de lois existantes), mettant ainsi à disposition ses multiples savoirs pour les besoins de la cause. Pendant plus de trente ans, elle a été financée uniquement par des dons et par les cotisations de ses membres. Depuis 2021, elle bénéficie pour la première fois d'un soutien fédéral pour son poste de coordination, sur la base d'un projet et pour une première durée de trois ans.

3 Revendications

3.1 Nombre et couverture

Sur la base des recommandations du Conseil de l'Europe, il importe d'examiner régulièrement, tant sur le plan cantonal que régional, dans quelle mesure le nombre de places disponibles dans chaque canton est suffisant. Parallèlement au nombre de places, la planification des offres de prestations doit inclure tout particulièrement le taux d'occupation et les ressources humaines.

Toute victime de violence domestique, quel que soit son domicile, doit pouvoir accéder facilement à une maison d'accueil pour femmes. Par conséquent, les cantons qui ne disposent pas de leur propre offre en la matière devraient être obligés de participer aux frais de gestion des refuges, de manière proportionnée et dans le cadre d'un accord de prestations.

L'accès aux refuges doit impérativement être garanti pour les mineures également, ainsi que pour les femmes atteintes d'un handicap physique et/ou psychique, pour celles qui souffrent d'une addiction, pour les immigrées ayant dû fuir leur pays, les TBS, les victimes de tortures, les personnes LGBTIQ, etc., que ce soit dans une maison d'accueil pour femmes ou dans tout autre lieu spécialisé.

3.2 Solutions de suivi post-intervention

Un bon système en aval (par exemple sous la forme de logements-relais ou d'un accompagnement en ambulatoire après le séjour en maison d'accueil) doit être mis en place par les cantons et financé à hauteur suffisante par ces derniers. Les options doivent être assez nombreuses. Quant au financement des solutions de transition (abri et besoins vitaux) il incombe aux communes de participer aux coûts (aide sociale). Les frais liés à l'accompagnement lui-même ne doivent pas être facturés à la victime, au risque de l'endetter, mais être remboursés par l'État.

3.3 Financement des maisons d'accueil

Les prestations essentielles mentionnées ci-dessus, fournies par les maisons d'accueil selon le catalogue de la CDAS, doivent être prises en charge par l'État sous la forme d'un financement par objet. Ce dernier doit être versé conjointement par les cantons où sont situées ces institutions et par ceux qui ne disposent pas de refuges en propre. Les montants appropriés doivent être fixés dans le cadre d'un accord de prestations avec chaque maison d'accueil.

Parallèlement aux coûts générés par le taux d'occupation (dans l'idéal, il faudrait compter un taux d'occupation des chambres de 75% au maximum), le financement par objet doit aussi inclure les frais qui doivent être engagés indépendamment du taux d'occupation (frais de mise à disposition et prestations de base fixes). En font partie par exemple l'infrastructure et les ressources humaines. C'est le seul moyen d'atténuer le risque financier typique couru par toute institution offrant des interventions de crise, en raison des fluctuations de son taux d'occupation.

3.4 Nombre de collaboratrices / personnel

Se fondant à la fois sur ses calculs et sur son expérience, la DAO peut affirmer que pour un séjour d'une durée de 35 jours en maison d'accueil (avec un encadrement 24h / 24), il faut pouvoir mettre à disposition

- 30% d'un poste à plein temps par personne et par journée ou
- 225 heures par personne.

3.5 Financement du travail de relations publiques et de sensibilisation fourni par les refuges et les maisons d'accueil

Le travail de relations publiques et de sensibilisation fourni par les refuges et les maisons d'accueil doit être financé par la Confédération et les cantons et par conséquent il faut en tenir compte dans leurs budgets, car il peut contribuer dans une mesure significative à limiter les coûts au niveau des interventions.

3.6 Financement du travail de la DAO en tant qu'association professionnelle des maisons d'accueil

Le travail de la DAO en tant qu'association professionnelle des maisons d'accueil doit être cofinancé de façon adéquate à long terme par la Confédération et par les cantons.

Contact

Fédération Solidarité femmes de Suisse et du Liechtenstein
Case postale 2309
3001 Berne
koordination@frauenhaus-schweiz.ch
077 535 56 25