



**Convention sur l'élimination
de toutes les formes
de discrimination à l'égard
des femmes**

Distr. générale
29 novembre 2024

Original : français

Anglais, espagnol et français
seulement

**Comité pour l'élimination de la discrimination
à l'égard des femmes**

**Renseignements reçus de la Suisse au sujet de la suite
donnée aux observations finales concernant son sixième
rapport périodique***

[Date de réception : 27 novembre 2024]

* Le présent document n'a pas été revu par les services d'édition.



I. Mandat

1. En 1997, la Suisse a ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF ; RS 0.108). Elle est depuis lors tenue de rendre compte périodiquement des progrès et des défis observés dans la mise en œuvre de cette Convention. En octobre 2022, la Suisse a présenté au comité compétent, le Comité CEDEF, son 6^e rapport périodique sur cette mise en œuvre. Dans ses observations finales (ci-après : recommandations) du 31 octobre 2022, le Comité CEDEF a notamment demandé à la Suisse de « fournir, dans un délai de deux ans, des informations écrites sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations figurant aux paragraphes 16 a), 32 a), 42 d) et 42 f) »¹. Les recommandations mentionnées portent sur le renforcement de la capacité des autorités judiciaires relative à l'application et à l'utilisation directes de la Convention dans les procédures judiciaires (recommandation 16 a), sur l'élimination des disparités cantonales en matière de financement de la protection des droits des femmes et de l'égalité des genres et la nécessité pour chaque canton de disposer d'un bureau de l'égalité (recommandation 32 a), sur la modification de la définition du viol et d'autres infractions sexuelles (recommandation 42 d), ainsi que sur la révision de la réglementation des cas de rigueur en cas de violence domestique (recommandation 42 f).

II. Renforcement de la capacité des autorités judiciaires relative à l'application et à l'utilisation directes de la Convention dans les procédures judiciaires

2. Aux yeux des autorités fédérales, la CEDEF a « un caractère essentiellement programmatore ». Ainsi, en 1995, dans son message relatif à la CEDEF, le Conseil fédéral évoque la jurisprudence du Tribunal fédéral sur l'interprétation des traités internationaux et affirme qu'à son avis, les dispositions de la Convention ne sont, pour l'essentiel, pas directement applicables². En 2006, il réaffirme ce point de vue dans le message concernant l'approbation du Protocole facultatif relatif à la Convention³.

3. Si le Tribunal fédéral ne remet pas en question la justiciabilité des droits civils et politiques (notamment ceux qui sont énoncés dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Pacte II de l'ONU ; RS 0.103.2), il est beaucoup plus réservé quant à l'applicabilité directe des droits économiques, sociaux et culturels. Ainsi, dans une jurisprudence constante, il constate que les dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I de l'ONU ; RS 0.103.1) « ne confèrent en principe pas aux particuliers de droits susceptibles d'être invoqués en justice »⁴. Cette pratique s'applique également à la CEDEF⁵. Selon le Tribunal fédéral, les obligations découlant de la Convention sont essentiellement générales et laissent aux États parties le choix des moyens ; les dispositions de la

¹ Observations finales sur le sixième rapport périodique de la Suisse, ch. 72, 31 octobre 2022.

² Message du Conseil fédéral du 23 août 1995 relatif à la Convention, FF 1995 IV 869, p. 895.
Selon le Conseil fédéral, on ne peut exclure que le Tribunal fédéral déclare directement applicables certaines parties des articles 9 et 15, de même que des articles 7 et 16 (*ibid.*).

³ Message du Conseil fédéral du 29 novembre 2006 concernant l'approbation du Protocole facultatif du 6 octobre 1999 relatif à la Convention, FF 2006 9253, p. 9279.

⁴ Voir notamment ATF 135 I 161 consid. 2.2.

⁵ Voir p. ex. ATF 139 I 257 consid. 6, ou arrêt du Tribunal fédéral 9C_737/2019 du 22 juin 2020 consid. 5. Voir aussi Erika Schläppi/Silvia Ulrich/Judith Wyttensbach, Kommentar zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Berne 2015, partie 2 A, ch. 24.

Convention ne fondent donc pas d'obligations subjectives et justiciables de non-discrimination à l'encontre des femmes. Dans le même temps, le Tribunal fédéral affirme que les dispositions « ne sont pas de simples injonctions morales ou politiques, mais font au contraire partie de l'ordre juridique objectif »⁶.

4. Le Tribunal fédéral voit dans la CEDEF un complément à l'article 8, alinéa 3, de la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101) et une concrétisation de ce « mandat d'égalité formulé de manière très générale »⁷. Comme le Tribunal fédéral, le Tribunal administratif fédéral relève dans sa jurisprudence l'importance des normes de la Convention pour une interprétation du droit interne conforme au droit international, mais précise ensuite qu'elles « s'adressent toutefois en premier lieu aux institutions législatives, politiques et sociales des États membres. Par conséquent, ce n'est pas au tribunal de se pencher sur [les violations dénoncées], mais au législateur, aux politiques et à la société »⁸.

5. La pratique des autorités fédérales présentée ici a déjà été pointée du doigt par le Comité CEDEF dans ses recommandations de 2003, de 2009 et de 2016. Pour ce qui est de la dernière recommandation en la matière, le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) en a d'abord informé spécifiquement le Tribunal fédéral et les tribunaux cantonaux ainsi que l'Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire (ASM). Dans la perspective du présent rapport intermédiaire, le BFEG a ensuite consulté le Tribunal fédéral, l'ASM, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), la Fondation pour la formation continue des juges suisses et la Fédération suisse des avocats (FSA) sur la prise en compte de la Convention dans les offres de formation continue et sur son importance dans la pratique, autrement dit dans la jurisprudence⁹. Au vu des réponses obtenues, voici ce que l'on peut en dire :

6. En Suisse, la formation initiale et continue des professionnels de la justice est organisée différemment selon la profession et selon le canton. Pour exercer une activité dans le domaine de la justice, il est généralement nécessaire d'avoir suivi des études de droit. Les facultés de droit de Suisse délivrent dans ce contexte un enseignement sur l'égalité des sexes, sur son inscription dans le droit constitutionnel et international et sur la situation juridique qui en résulte. En Suisse, il n'y a toutefois pas de formation initiale ou continue destinée aux professionnels du droit spécifiquement axée sur la CEDEF.

7. Dans le domaine de compétence des ministères publics, la question de l'égalité est abordée dans le cadre de formations continues spécifiques ainsi que lors de la modification des bases juridiques du droit pénal. Compte tenu de la révision du droit pénal relatif aux infractions sexuelles en cours¹⁰, les membres des ministères publics prêtent une attention accrue à cette thématique. Les futurs policiers et policières sont également sensibilisés au sujet de l'égalité et à l'importance des conventions internationales telles que la CEDEF dans le cadre de leur formation initiale. En outre, ils peuvent suivre diverses formations continues traitant différentes formes de discrimination, notamment en raison de stéréotypes de genre. Il n'y a pas non plus en Suisse de formation continue axée sur l'égalité pour les juges ou pour les avocats et avocates. Cependant, les associations professionnelles, les hautes écoles, les hautes

⁶ ATF 137 I 305 consid. 3.2. Comme exemple d'article prévoyant des mesures concrètes pour l'égalité matérielle des femmes, le Tribunal fédéral cite l'article 11, paragraphe 2, CEDEF : protection contre le licenciement ; congés maternité payés ; garderies d'enfants.

⁷ ATF 137 I 305 consid. 3.2.

⁸ Arrêt du Tribunal administratif fédéral F-4997/2022 du 10 novembre 2022 consid. 6.3.

⁹ Le Tribunal fédéral a renoncé à répondre à la deuxième question au motif de l'indépendance judiciaire qui est la sienne en matière de jurisprudence.

¹⁰ Voir ch. 4.

écoles spécialisées et les centres de formation cantonaux organisent régulièrement des journées d'étude et des conférences juridiques qui peuvent être consacrées à des sujets en rapport avec l'égalité et au cours desquelles il est possible de mettre l'accent sur l'importance de la CEDEF.

8. Il convient également de mentionner ici les standards minimaux pour la formation initiale et la formation continue dans les champs professionnels « droit »¹¹ et « police »¹², élaborés par le BFEG en collaboration avec d'autres services fédéraux, les cantons ainsi que la société civile dans le cadre de la Convention d'Istanbul (RS 0.311.35). Ceux-ci définissent les compétences en matière de violence fondée sur le genre, sexualisée et domestique qui sont pertinentes pour les professions concernées. Ces standards minimaux s'adressent aux responsables de la formation au sein des facultés et académies de droit, des hautes écoles spécialisées, des écoles de police et de l'Institut suisse de police. Ils s'adressent également aux personnes travaillant dans les ministères publics pour adultes et pour mineurs, les tribunaux, les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA), les études d'avocats et les corps de police.

9. En ce qui concerne la pertinence de la CEDEF dans la pratique, les autorités suisses de poursuite pénale ne la considèrent pas comme prioritaire pour leur domaine d'activité en comparaison avec d'autres traités internationaux¹³, dans la mesure où les objectifs visés ne relèvent pas en premier lieu du droit pénal. De manière générale, on constate que la jurisprudence ne se réfère la plupart du temps pas directement à la CEDEF, mais plutôt aux dispositions correspondantes du droit interne (voir supra jurisprudence du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif fédéral).

III. Élimination des disparités cantonales en matière de financement de la protection des droits des femmes et de l'égalité des genres et nécessité pour chaque canton de disposer d'un bureau de l'égalité

10. Le principe de l'égalité de droit et de fait entre l'homme et la femme est énoncé à l'article 8, alinéa 3, Cst. À l'instar des obligations découlant de la CEDEF, le mandat constitutionnel de pourvoir à l'égalité doit être mis en œuvre à tous les échelons du fédéralisme étatique¹⁴.

11. Désireux de dresser un état des lieux de la situation dans les cantons pour ce qui est de cette deuxième recommandation, le BFEG a mené une large consultation auprès des cantons par l'intermédiaire de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et de la Conférence suisse des délégué·e·s à l'égalité (CSDE). Les résultats de cette consultation peuvent être résumés ainsi :

12. Dans les cantons, la situation est très variable. La plupart des cantons et quelques grandes villes ont institué une organisation chargée des questions d'égalité

¹¹ Standards minimaux pour la formation initiale et continue : champ professionnel droit.

¹² <https://backend.ebg.admin.ch/fileservice/sdweb-docs-prod-ebgch-files/files/2024/06/25/d8498987-ca89-47ef-b573-696f796cf686.pdf> Standards minimaux pour la formation initiale et continue : champ professionnel police.

¹³ P. ex. 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 ; RS 0.311.35), la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Convention de Lanzarote ; RS 0.311.40) ou la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (RS 0.311.543).

¹⁴ Voir l'arrêt du Tribunal fédéral 1C_504/2016 du 19 octobre 2017, consid. 4.2; consid 4.5, ainsi que l'ATF 131 I 305 consid. 4.

sous la forme d'un bureau ou d'une commission consultative. Certains cantons disposent à la fois d'un bureau au sein de l'administration et d'une commission de l'égalité. À l'heure actuelle, la CSDE compte 17 membres cantonaux et 8 membres communaux. Elle soutient, coordonne, planifie et réalise des activités de portée nationale et contribue à la formation de l'opinion publique ainsi qu'à une politique cohérente en matière d'égalité. Sur les 9 cantons non représentés au sein de la CSDE, 5 disposent soit d'une commission de l'égalité, soit d'un bureau assurant la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes à la manière d'une tâche transversale, soit d'un bureau externe chargé des questions relatives à l'égalité entre femmes et hommes.

13. Les différents bureaux cantonaux et communaux se distinguent par leur mandat. Dans la moitié des bureaux environ, le mandat initial a été élargi. Outre l'accent mis sur l'égalité entre femmes et hommes, certains se sont vu attribuer la lutte contre la violence fondée sur le genre, la politique familiale ou l'égalité des personnes LGBTI. Dans le cas d'autres bureaux, on examine un possible élargissement du mandat.

14. En raison de leur souveraineté financière, les cantons et les communes décident eux-mêmes de l'ampleur des moyens destinés à la mise en œuvre de l'égalité. À cet égard, les cantons décident, dans leur domaine de compétence, des structures organisationnelles qu'ils se sont données et des ressources financières qu'elles requièrent.

¹⁵. Du fait du fédéralisme, on constate des écarts considérables entre cantons et entre communes quant aux ressources mises à la disposition des différents bureaux de l'égalité. Pour une majorité de bureaux cantonaux et communaux, le budget est resté à peu près constant ces dernières années, lorsqu'il n'a pas légèrement augmenté en raison d'un élargissement du mandat. Les demandes de coupes ou de réductions budgétaires, formulées dans une minorité de cantons et de villes dans le contexte de l'affaiblissement des finances publiques, ont toutes été rejetées par les organes législatifs.

16. Il ressort en outre de la consultation que pour la majorité des cantons, éliminer les disparités cantonales en matière de financement des politiques menées dans le domaine de l'égalité entre femmes et hommes, ainsi que le recommande le Comité CEDEF, n'est ni politiquement réaliste ni souhaitable, et ce aussi pour des questions de fédéralisme. Si les cantons s'accordent à dire qu'il faut engager suffisamment de moyens, la plupart estiment toutefois que le type de structure qui convient le mieux et l'ampleur des moyens financiers requis dépendent de la situation et des conditions propres à chaque canton. La majorité d'entre eux estiment également que les ressources financières ne sont pas le seul critère à prendre en compte lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre les engagements internationaux et nationaux en matière de protection des droits des femmes et d'égalité des sexes : les petits cantons peuvent tout à fait obtenir d'excellents résultats avec des moyens relativement modestes. Une minorité serait en revanche favorable à un cadre de financement uniforme qui garantirait un niveau minimal de ressources à consacrer à l'égalité et permettrait d'assurer une offre de base en la matière.

17. Pour prendre en compte la question de l'égalité dans les structures administratives cantonales et la faire davantage infuser dans la société, il est essentiel d'élaborer des stratégies et des plans d'action. Certaines autorités cantonales et communales ont donc déjà adopté des stratégies ou des plans d'action pluriannuels relatifs à la promotion de l'égalité entre femmes et hommes en général ou à certains de ses domaines. Dans le cadre de la Stratégie Égalité 2030¹⁵, plusieurs cantons ont en outre annoncé l'élaboration de nouvelles stratégies et de nouveaux plans d'action.

¹⁵ <https://www.egalite2030.ch/fr/>.

Il s'agit notamment de promouvoir l'égalité au sein de l'administration cantonale ou communale, avec un accent sur l'égalité salariale, la conciliation entre emploi et famille, l'éducation, le choix et la formation professionnels, le marché du travail, la participation politique des femmes, l'intégration des migrantes, la lutte contre le harcèlement sexuel ainsi que contre la violence fondée sur le genre et les stéréotypes de genre.

18. L'échange entre spécialistes joue un rôle important dans la mise en réseau et le renforcement des bureaux de l'égalité en Suisse. La Charte romande de l'égalité entre les femmes et les hommes¹⁶, signée en septembre 2023 par les conseillères et conseillers d'État en charge de l'égalité des cantons romands, est le fruit d'un tel échange, une collaboration intercantionale en l'occurrence. Ce document réaffirme l'importance de renforcer les politiques publiques cantonales d'égalité entre les femmes et les hommes et reconnaît l'importance et la valeur de la Conférence romande des bureaux de l'égalité¹⁷.

IV. Modification de la définition du viol et d'autres infractions sexuelles

19. La révision du droit pénal en matière sexuelle est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2024¹⁸. Le cœur de cette réforme est l'extension des infractions de viol et de contrainte sexuelle.

20. Désormais, les actes seront considérés comme viol ou contrainte sexuelle dans tous les cas où la victime aura fait comprendre à l'auteur, par des mots ou des gestes, qu'elle ne veut pas entretenir de rapports sexuels avec lui et où celui-ci aura intentionnellement passé outre la volonté exprimée par la victime. C'est ainsi la solution du refus, dite « non, c'est non », qui est mise en œuvre. L'état de sidération dans lequel se trouve la victime sera également considéré comme une expression de refus. Si la victime est pétrifiée par la peur et n'est pas en mesure d'exprimer son refus ou de se défendre, l'auteur aura à répondre de viol ou d'atteinte et contrainte sexuelles s'il profite de l'état de choc dans lequel elle se trouve.

21. Par ailleurs, le viol ne se limitera plus à l'acte sexuel, mais comprendra tout acte analogue qui implique une pénétration du corps ; il englobera donc bien plus d'actes d'ordre sexuel qu'à ce jour. La nouvelle infraction est décrite sous forme épicène, afin que les juges puissent appliquer la disposition sur le viol indépendamment du sexe de la victime.

22. Le motif d'exemption de peine figurant aux articles 187, chiffre 3, 188, chiffre 2, 192, alinéa 2, et 193, alinéa 2 du Code pénal pointé par le Comité CEDEF a été purement et simplement abrogé.

V. Révision de la réglementation des cas de rigueur en cas de violence domestique

23. Le 14 juin 2024, le Parlement a voté une modification de la réglementation des cas de rigueur en cas de violence domestique¹⁹.

¹⁶ Charte romande de l'égalité entre les femmes et les hommes.

¹⁷ <https://egalite.ch/>.

¹⁸ RO 2024 27.

¹⁹ FF 2024 1449.

24. Ainsi, à l'avenir, en cas de dissolution de la famille, les membres étrangers de la famille des ressortissants suisses et des titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C), mais aussi désormais des titulaires d'une autorisation de séjour (permis B) ou d'une autorisation de courte durée (permis L) et des personnes admises à titre provisoire (livret F) auront droit à l'octroi d'une autorisation de séjour et à la prolongation de sa durée de validité s'ils sont victimes de violence domestique. La nouvelle réglementation s'appliquera en outre aux concubins et concubines de nationalité étrangère, à condition qu'ils aient obtenu auparavant une autorisation pour cas de rigueur destinée à favoriser la vie commune en Suisse, comme c'est déjà le cas pour les personnes liées par un partenariat enregistré entre personnes du même sexe. Par ailleurs, la liste des indices possibles de violence domestique dont les autorités doivent tenir compte sera complétée et réglée au niveau de la loi. Elle comprend par exemple la reconnaissance du statut de victime de la personne concernée au sens de la loi sur l'aide aux victimes (RS 312.5), la confirmation de la nécessité d'une prise en charge ou de l'octroi d'une protection par un service spécialisé dans la violence domestique ainsi que l'existence de rapports médicaux ou d'une procédure pénale.

25. Il est prévu que cette modification de la loi sur les étrangers et l'intégration (RS 142.20) entre en vigueur le 1^{er} janvier 2025 et permette à la Suisse de retirer la réserve concernant l'article 59 de la Convention d'Istanbul²⁰. Il n'est pas nécessaire d'accroître les capacités des autorités de migration, car la révision peut être mise en œuvre avec les ressources existantes. En revanche, conformément au plan d'action national relatif à la Convention d'Istanbul²¹ et à la feuille de route sur la violence domestique²², il convient d'œuvrer à la sensibilisation des autorités de migration et de renforcer leur collaboration avec les centres de conseil aux victimes et les maisons d'accueil pour femmes.

²⁰ Cette réserve a été émise parce que le droit suisse ne prévoyait pas de droit légal à une autorisation de séjour indépendante en cas de dissolution d'un mariage pour les membres étrangers de la famille de la personne au bénéfice d'un statut de séjour, quel qu'il soit. Voir le message du Conseil fédéral du 2 décembre 2016 concernant l'approbation de la convention d'Istanbul, FF 2017 163, ch. 2.7.1.

²¹ www.egalite2030.ch/fr/pan-ci-29 (mesure 29).

²² Violence domestique : feuille de route de la Confédération et des cantons (champ d'action 6).