



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

Distr. générale
15 janvier 2019

Original : français

Anglais, espagnol et français
seulement

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

**Observations finales concernant le rapport unique
tenant lieu des quatrième et cinquième rapports
périodiques de la Suisse**

Additif

**Renseignements reçus de la Suisse au sujet de la suite
donnée aux observations finales***

[Date de réception : 19 décembre 2018]

* La version originale du présent document n'a pas été revue par les services d'édition.



Table des matières

	<i>Page</i>
1. Objet	3
2. Élaboration d'une stratégie nationale globale en matière de genre et renforcement des institutions de l'égalité	3
2.1 Stratégies et plans d'action en matière de genre.....	3
2.2 Renforcement des bureaux et des commissions de l'égalité	5
3. Plan d'action national pour lutter contre la violence sexiste à l'égard des femmes	7
4. Incidence du système de pension alimentaire en vigueur sur les couples divorcés à faible revenu ...	8

1. Objet

1. En novembre 2016, la Suisse a présenté ses quatrième et cinquième rapports sur l'exécution de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF). Dans ses recommandations du 18 novembre 2016, le Comité demande à la Confédération « de lui fournir, dans un délai de deux ans, des informations écrites sur les mesures qu'elle aura prises pour donner suite aux recommandations énoncées aux paragraphes 19 b) et c), 27 c) et 49 d) »¹. Les recommandations évoquées concernent l'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'action nationaux globaux en matière de genre et le renforcement des institutions de l'égalité existantes (recommandation 19 b et c), l'adoption d'un plan d'action national pour lutter contre la violence sexiste à l'égard des femmes (recommandation 27 c) ainsi que l'élaboration d'une étude pour analyser l'incidence du système de pension alimentaire en vigueur sur les couples divorcés à faible revenu (recommandation 49 d).

2. Élaboration d'une stratégie nationale globale en matière de genre et renforcement des institutions de l'égalité

2.1 Stratégies et plans d'action en matière de genre

2. La promotion de l'égalité entre femmes et hommes constitue un mandat constitutionnel (art. 8 al. 3 Cst.). Comme le Conseil fédéral l'a déjà exposé dans ses réponses à différentes interventions parlementaires², des actions restent nécessaires dans de nombreux domaines afin de concrétiser l'égalité entre femmes et hommes. Il est toutefois de l'avis qu'une stratégie spécifique ou un plan d'action global ne sauraient produire l'effet escompté et préfère promouvoir l'égalité dans le cadre existant des instruments de planification stratégique du gouvernement et de l'administration.

3. Le programme de la législature du Conseil fédéral fixe des priorités claires dans le domaine de l'égalité entre femmes et hommes. Le programme de la législature 2015-2019³ inscrit la garantie du respect de l'égalité des sexes dans l'objectif 10. Cet objectif prévoit pour 2018, par exemple, la concrétisation, par voie d'ordonnance, des aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants ainsi que la rédaction d'un rapport final sur le programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté. Les résultats liés aux objectifs annuels sont documentés dans le rapport de gestion annuel du Conseil fédéral.

4. La Stratégie du Conseil fédéral pour le développement durable de la Suisse⁴ contient aussi des préoccupations importantes concernant la politique de l'égalité et présente un plan d'action. Dans le champ d'action 8 intitulé « Cohésion sociale et égalité des sexes », le Conseil fédéral s'est fixé des objectifs stratégiques quant à l'égalité entre femmes et hommes. Cela concerne la sphère professionnelle et privée, la participation entière et effective des femmes à tous les niveaux de décision de la vie économique, politique et publique ainsi que la répartition plus égale du travail de soin (care) non rémunéré entre femmes et hommes (objectif 8.2). La diminution « de

¹ Observations finales sur le rapport unique tenant lieu des quatrième et cinquième rapports périodiques de la Suisse, N. 54, 18 novembre 2016.

² <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20183122> ; <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20153731>.

³ <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/dokumentation/fuehrungsunterstuetzung/legislaturplanung.html>.

⁴ <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/nachhaltige-entwicklung/politik-und-strategie/strategie-nachhaltige-entwicklung-2016-2019.html>.

façon importante » de toutes les formes de violence faites aux femmes et aux filles (objectif 8.3) et l'intégration des migrant·e·s (objectif 8.4) constituent d'autres objectifs stratégiques du Conseil fédéral en matière d'égalité. Le Rapport national 2018 de la Suisse⁵ concernant l'Agenda 2030 pour le développement durable se réfère à la mise en œuvre de ces objectifs.

5. Ces dernières années, des stratégies spécifiques visant la réalisation de l'égalité entre femmes et hommes ont été adoptées dans différents départements de l'administration fédérale. Ainsi la « Stratégie égalité des genres et droits des femmes » du Département fédéral des affaires étrangères, lancée en septembre 2017⁶, définit des principes d'action et des objectifs stratégiques de la politique extérieure de la Suisse en matière d'égalité des genres et des droits des femmes. Le plan d'action suisse pour la mise en œuvre de la Résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU sur les femmes, la paix et la sécurité (PNA 1325) a été révisé cette année pour la quatrième fois (période 2018-2022). L'Office fédéral du personnel, quant à lui, poursuit une stratégie qui porte une attention particulière à l'égalité des sexes et fixe les valeurs cibles concernant la répartition entre les sexes, plus particulièrement pour ce qui a trait à la proportion de femmes dans les fonctions et classes salariales supérieures⁷.

6. Les rapports sur la Convention de l'ONU à propos de l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes couplés aux recommandations du Comité ont eu pour effet une mise en œuvre plus systématique, par l'administration fédérale, de l'égalité entre femmes et hommes, la définition de priorités stratégiques et l'évaluation des effets des mesures prises. Un groupe de travail interdépartemental, dans lequel de nombreux services fédéraux compétents pour la mise en œuvre de ces mesures sont représentés, a regroupé les recommandations du Comité dans des champs d'action thématiques et établi une feuille de route avec les mesures concrètes à réaliser au plan fédéral et cantonal. Cette feuille de route est régulièrement mise à jour. Les champs d'action thématiques se réfèrent, entre autres, aux mécanismes et instruments de la politique d'égalité, aux mesures temporaires spéciales, aux stéréotypes et pratiques préjudiciables, à la violence fondée sur le sexe et à la traite des êtres humains, à la participation à la vie politique et publique, à l'éducation, à la vie professionnelle et à la sécurité sociale, à la santé, aux groupes de femmes défavorisées, au mariage, à la famille ainsi qu'à la politique extérieure.

7. Les cantons sont aussi tenus de mettre en œuvre le mandat constitutionnel de pourvoir à l'égalité. Dans deux arrêts, le Tribunal fédéral a relevé que, selon l'art. 8 al. 3 Cst. et l'art. 2 let. a CEDEF, toutes les instances publiques ont l'obligation de prendre des mesures en vue de la réalisation de l'égalité effective⁸. Un grand nombre de cantons et de communes se sont saisis du dossier dans les secteurs les plus divers. Cependant, les cantons disposent toujours d'une grande marge de décision quant à leurs priorités stratégiques. Selon les données disponibles, certaines autorités cantonales et communales ont adopté des stratégies ou plans d'action pluriannuels qui se réfèrent à la promotion de l'égalité entre femmes et hommes en général⁹ ou dans des domaines spécifiques. Il s'agit, en premier lieu, de la promotion de l'égalité au

⁵ https://www.eda.admin.ch/dam/agenda2030/fr/documents/laenderbericht-der-schweiz-2018_FR.pdf ; https://www.eda.admin.ch/dam/agenda2030/fr/documents/agenda2030-grundlage-laenderbericht-bestandesaufnahme-schweiz-2018_FR.pdf.

⁶ https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/publications/Chancengleichheit/EDA-Strategie-Geschlechtergleichstellung-Frauenrechte_FR.pdf.

⁷ https://www.epa.admin.ch/epa/fr/home/themes/politique-du-personnel/personalstrategie_2016_2019.html.

⁸ ATF 137 I 305 ; IC_504/2016, voir plus bas.

⁹ Par ex., le canton de Genève ainsi que les villes de Berne, Genève et Zurich.

sein de l'administration cantonale ou communale¹⁰, avec un accent mis sur l'égalité salariale, la conciliation entre emploi et famille¹¹, l'éducation¹², le choix et la formation professionnels, le marché du travail¹³, la violence fondée sur le sexe¹⁴, la participation politique des femmes¹⁵, la lutte contre les stéréotypes de genre¹⁶ et l'intégration des migrantes¹⁷. Les villes de Berne et de Zurich, dans leurs plans d'action, se basent explicitement sur les objectifs de la Charte européenne pour l'égalité des femmes et des hommes dans la vie locale. Certains cantons et communes ont, à l'instar de la Confédération, intégré des objectifs politiques en matière d'égalité dans leur programme de législature¹⁸ ou ont explicitement inscrit les questions d'égalité dans l'activité des services compétents en tant qu'objectif stratégique¹⁹. D'autres cantons, finalement, ont inscrit des objectifs d'égalité entre les femmes et les hommes dans des stratégies plus larges (comme la protection générale contre la discrimination ou la promotion de la famille et de la diversité²⁰). Cependant, les ressources à disposition pour la mise en œuvre des mesures restent modestes et des moyens supplémentaires pour le monitoring des stratégies et plans d'action ne sont pas prévus.

2.2 Renforcement des bureaux et des commissions de l'égalité

8. Comme cela a déjà été évoqué dans les quatrième et cinquième rapports, la Suisse dispose d'un réseau étendu d'institutions étatiques se consacrant à la promotion de l'égalité entre femmes et hommes. Ces institutions ont cependant des mandats et des positions hiérarchiques très variables.

9. Au niveau fédéral, le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) effectue un travail permanent pour faire avancer l'égalité entre les sexes dans tous les domaines de la vie et pour éliminer toute forme de discrimination directe ou indirecte à l'égard des femmes. Plusieurs départements et offices ont chargé des services internes de promouvoir l'égalité entre les sexes, à l'instar de l'Office fédéral du personnel et du Secrétariat général du Département fédéral des affaires étrangères. La Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF), en tant qu'organe consultatif de la Confédération, travaille sur toutes les questions liées aux femmes et à l'égalité entre les sexes en Suisse²¹.

10. La plupart des cantons²² et quelques grandes villes ont établi une institution chargée des questions d'égalité sous forme de bureaux ou de commissions

¹⁰ Par ex., les cantons de Fribourg et Saint-Gall ainsi que les Villes de Zurich, Berne et Genève.

¹¹ Les cantons de Lucerne et Fribourg ainsi que la Ville de Berne.

¹² Le canton de Genève.

¹³ Les cantons de Lucerne, Saint-Gall et celui du Jura.

¹⁴ Les cantons de Saint-Gall, Genève et du Jura ainsi que les Villes de Genève, Berne et Zurich.

¹⁵ Le canton du Jura.

¹⁶ La Ville de Genève.

¹⁷ La Ville de Zurich.

¹⁸ Par ex., le canton de Bâle-Ville dispose d'objectifs et mesures clairs concernant le choix de la profession sans tenir compte du sexe, l'égalité des sexes au sein de l'administration, la conciliation entre travail et famille et contre la violence domestique ; le canton de Bâle-Campagne a une « stratégie d'avenir pour l'égalité entre femmes et hommes » dans le programme de législature en cours ; le canton de Vaud a défini des mesures concernant l'égalité dans le domaine social, dans la formation et l'intégration, la conciliation de la vie familiale et professionnelle, la violence sexospécifique, l'égalité salariale ainsi que l'introduction du congé paternité dans l'administration.

¹⁹ Les villes de Berne et Zurich.

²⁰ La ville de Winterthour.

²¹ Les informations dans les quatrième et cinquième rapports de la Suisse concernant la méthodologie et les priorités thématiques du BFEG et de la CFQF sont toujours d'actualité.

²² À l'exception des cantons de Zoug, Nidwald, Obwald et d'Argovie.

consultatives. La Conférence suisse des déléguées à l'égalité (CSDE), qui regroupe les bureaux de l'égalité de la Confédération, des cantons et des communes, compte actuellement 15 membres cantonaux et 5 membres communaux²³. Au cours des deux dernières années, deux bureaux cantonaux se sont retirés ; l'un parce qu'il a été dissous et l'autre car il a fusionné avec un autre bureau, ce qui a fait disparaître le thème de l'égalité entre femmes et hommes du mandat²⁴. Certains bureaux se consacrent exclusivement à l'égalité des sexes²⁵, tandis que d'autres s'occupent aussi de thématiques plus variées comme le développement durable, la famille, la diversité sociale et culturelle, l'égalité pour les personnes handicapées, les personnes LGBTI²⁶ ou encore l'intégration de personnes migrantes. La CSDE continue de soutenir, coordonner, planifier et réaliser des activités d'envergure nationale dont le but est d'assurer une politique d'égalité durable et cohérente. Le BFEG collabore étroitement avec la CSDE dont il assure la vice-présidence.

11. Ces dernières années, dans les débats politiques au niveau de la Confédération mais aussi au niveau de plusieurs cantons et communes, les institutions chargées des questions d'égalité ont dû justifier leur existence et défendre leurs ressources humaines et financières de manière répétée. Cela est particulièrement le cas lorsque les finances publiques sont en difficulté.

12. Toutefois, au niveau fédéral, ces deux dernières années, les requêtes de coupes budgétaires ont été refusées et le budget du BFEG a régulièrement été approuvé par le parlement suisse.

13. Les différences entre les cantons et les communes sont considérables en ce qui concerne les ressources à disposition des institutions de l'égalité. En raison de l'autonomie financière des cantons et des communes, chaque collectivité détermine elle-même l'étendue des moyens qu'elle met à disposition. De nombreuses institutions se sont retrouvées sous une pression économique, de sorte que les moyens à disposition ne suffisent pas pour remplir pleinement leur mandat légal.

14. Le rôle des bureaux consiste à fournir de l'information, du conseil et du soutien spécialisé à d'autres services de l'administration censés faire respecter l'égalité entre femmes et hommes dans leurs domaines de compétences respectifs – à l'aide de leurs propres ressources humaines et financières. Quelques institutions cantonales de l'égalité indiquent vouloir renforcer leurs efforts de communication, utiliser davantage les opportunités de l'ère numérique pour sensibiliser d'autres parties de la population et continuer à renforcer le réseautage personnel et institutionnel ainsi que la collaboration avec d'autres services de l'administration, avec le monde politique et le grand public. Cela devrait permettre d'accroître leur visibilité et leur autorité dans le domaine, et d'améliorer la perception politique du sujet.

15. Dans un arrêt du 19 octobre 2017, le Tribunal fédéral a confirmé, notamment en se référant aux obligations découlant de la Convention CEDEF, un précédent jugement selon lequel toutes les instances publiques ont l'obligation de prendre des mesures institutionnelles et organisationnelles en vue de la réalisation de l'égalité effective. Il s'agit en particulier de déterminer les services administratifs destinés à la promotion de l'égalité, leurs compétences et les ressources humaines et financières dont ils disposent. De plus, les services désignés doivent disposer des connaissances et compétences nécessaires à la mise en œuvre de leur mandat, ce qui ressort en

²³ Les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Fribourg, Genève, Lucerne, Neuchâtel, Saint-Gall, Vaud, Zurich, des Grisons, du Jura, du Tessin et du Valais ; les villes de Berne, Genève, Lausanne, Zurich et Winterthour.

²⁴ Le canton d'Obwald et le canton d'Argovie.

²⁵ Les cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Berne, Vaud, des Grisons et du Tessin.

²⁶ L'abréviation correspond à : Lesbiennes, gays, bisexuels, transgenres et intersexes.

particulier des recommandations générales et des observations finales du comité CEDEF en relation avec l'art. 2 let. a CEDEF²⁷.

16. En résumé, il convient de retenir que ces dernières années, les institutions de l'égalité, à quelques exceptions près, sont de plus en plus soumises à une pression politique et financière.

3. Plan d'action national pour lutter contre la violence sexiste à l'égard des femmes

17. La violence à l'égard des femmes et la violence domestique demeurent, en Suisse aussi, un problème largement répandu, avec de graves conséquences pour les personnes concernées, leurs familles et la société dans son ensemble²⁸. Dans son message concernant l'approbation de la Convention d'Istanbul, le Conseil fédéral a souligné les efforts entrepris jusqu'à présent par la Suisse en termes de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique et il a indiqué que la Suisse remplit en grande partie les exigences de la Convention²⁹. Grâce à la Convention d'Istanbul, ratifiée par la Confédération le 14 décembre 2017, un outil international très complet contre la violence sexiste à l'égard des femmes est entré en vigueur le 1^{er} avril 2018³⁰. La Convention pose un cadre contraignant et global pour la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et contre la violence domestique, qui guidera désormais les autorités fédérales, cantonales et communales ainsi que la société civile. Elle repose sur quatre champs d'action : la prévention de la violence, la protection des victimes, la poursuite pénale et une approche politique globale avec des mesures concertées qui, à l'aide de ressources appropriées, doit être mise en œuvre.

18. Puisque la Suisse disposait déjà lors de la ratification de la Convention d'Istanbul des bases juridique requises, il reste désormais à donner la priorité à la concrétisation des buts matériels de la Convention. En 2018, d'entente avec les cantons, un concept de mise en œuvre a été élaboré pour définir dans le détail les tâches et les compétences de la Confédération et des cantons ainsi que la forme de collaboration utilisée. Il y est aussi indiqué comment les ONG sont intégrées dans ce processus.

19. Dans le cadre de la répartition des tâches et compétences, la Confédération est en priorité responsable de la coordination nationale et internationale, de la législation relevant de son domaine de compétence et de sa mise en œuvre, de l'élaboration de documents et d'études, de l'établissement de statistiques et analyses nationales. Le BFEG est à la tête du groupe de travail interdépartemental chargé de la mise en œuvre de la Convention au niveau fédéral dans lequel sont représentés les Offices fédéraux de la santé publique, des assurances sociales, de la statistique, de la justice, de la police ainsi que le Secrétariat d'État aux migrations et le Secrétariat général du Département fédéral des affaires étrangères, chacun compétent dans son propre domaine. En novembre 2018, le BFEG a publié une vue d'ensemble des tâches et des

²⁷ 1C_504/2016, cons. 4.2 ; cons. 4.5.

²⁸ Pour des chiffres sur les infractions violentes dans un contexte domestique, voir Office fédéral de la statistique OFS: Statistique policière de la criminalité 2017 : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/criminalite-droit-penal/police/violence-domestique.html>.

²⁹ FF 2017 163.

³⁰ RS 0.311.35.

mesures en cours prises par la Confédération à titre de mise en œuvre de la Convention d'Istanbul, vue d'ensemble qui sera régulièrement mise à jour³¹.

20. Incombent aux cantons notamment la coordination intra et intercantonale, la poursuite pénale et les mesures policières de protection, l'aide aux victimes et la mise à disposition de refuges, les mesures pour la protection de l'enfant et de l'adulte, les offres de conseils et programmes d'apprentissage à l'intention des auteur·e·s de violence et les moyens préventifs plus poussés (p.ex., en matière d'information et de formation). En 2018, les cantons ont aussi établi un rapport contenant des mesures pour la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul. De plus, quelques cantons, tels Vaud et Fribourg, ont adopté leurs propres plans d'action et de mesures en matière de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes ainsi que contre la violence domestique.

21. La mise en œuvre de la Convention d'Istanbul est une tâche transversale et commune. Pour cette raison, la coordination des activités de mise en œuvre joue un rôle essentiel. Le BFEG est responsable de la coordination sur le plan national, de la mise en œuvre, de l'observation et de l'évaluation des politiques et d'autres mesures, ainsi que de la coordination à l'échelon fédéral. Pour la coordination intercantonale, la Conférence suisse contre la violence domestique (CSVD) est compétente, en vertu du mandat donné par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). La CSVD met en réseau les organismes cantonaux de coordination, d'intervention et d'autres services spécialisés contre la violence domestique en Suisse.

22. Dans le cadre d'un comité mixte, la Confédération et les cantons vont coordonner leurs tâches en vue de satisfaire aux exigences de la Convention d'Istanbul. En font partie trois services fédéraux du groupe de travail interdépartemental chargé de la mise en œuvre de ladite Convention ainsi que la CDAS, la CCDJP et la CSVD. Dans certains cas, le comité est habilité à requérir l'avis d'autres services fédéraux ou conférences cantonales à titre consultatif et il peut aussi auditionner des ONG.

23. La Convention d'Istanbul fournit à la Suisse un cadre contraignant pour prendre des mesures ciblées à tous les échelons. Le comité réunissant Confédération et cantons examinera la nécessité de prendre de nouvelles mesures sur la base du premier rapport de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe ainsi que des conclusions et recommandations y relatives, et se déterminera sur l'élaboration d'un plan d'action national.

4. Incidence du système de pension alimentaire en vigueur sur les couples divorcés à faible revenu

24. Dans ses recommandations de 2009 déjà, le Comité a constaté que le droit suisse en matière de divorce, s'agissant de la compensation de la prévoyance professionnelle, n'était pas satisfaisant du point de vue de l'égalité des sexes. Le droit du divorce révisé, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2017, apporte une modification importante relative au partage de la prévoyance professionnelle en cas de divorce. Les avoirs et les prétentions de rente sont partagés de manière plus équitable entre les conjoints ; le conjoint qui n'a jamais travaillé ou seulement à temps partiel n'est dorénavant plus désavantagé dans la constitution de sa prévoyance. En principe, la prestation de sortie acquise durant le mariage continue d'être partagée par moitié entre

³¹ <https://www.ebg.admin.ch/ebg/fr/home/themes/droit/droit-international/convention-d-istanbul.html>.

les deux conjoints. L'une des nouveautés est que les avoirs seront aussi partagés lorsque le conjoint débiteur est déjà à la retraite ou invalide. En fonction des circonstances, le calcul se basera sur une prestation de sortie hypothétique, ou alors la rente touchée sera partagée et convertie en rente viagère en faveur du conjoint créancier. Les institutions de prévoyance et de libre passage sont tenues d'annoncer périodiquement tous les titulaires d'avoirs de prévoyance. De la sorte, le tribunal en charge du divorce peut s'assurer qu'il n'existe pas d'avoirs de prévoyance qui ont été soustraits au partage.

25. Ainsi, lors d'un divorce, les prétentions de l'assurance vieillesse et invalidité (premier pilier) ainsi que les avoirs de la prévoyance professionnelle (deuxième pilier) seront partagés par moitié entre les conjoints.

26. Soulignons par ailleurs que les bénéficiaires de prestations de vieillesse dont les revenus ne couvrent pas les dépenses ont droit aux prestations complémentaires, ce qui les met à l'abri du risque de tomber dans la pauvreté. Ce dispositif demeure particulièrement important pour les personnes divorcées à bas revenus; en effet, même un partage équitable des avoirs de prévoyance ne leur garantit pas à lui seul un revenu suffisant lorsqu'elles atteignent l'âge de la retraite.
