

Droits des femmes et droits humains: Comment mieux mettre à profit la dynamique internationale dans la politique suisse d'égalité?

Résumé succinct d'une étude effectuée sur mandat de la Commission fédérale pour les questions féminines

La traduction française de la version intégrale sera disponible sur www.comfem.ch au début de 2008.

par ERIKA SCHLÄPPI

Thème abstrait, trop éloigné de la réalité, aucune mesure ne s'impose en Suisse... De tels préjugés au sujet des droits humains sont fréquents. Aussi l'auteure de cet article a-t-elle voulu mettre en lumière la pertinence et le potentiel des standards relevant du droit international public quant à la politique d'égalité, et présenter de nouvelles lignes d'action possibles concernant la mise en œuvre des droits humains en Suisse.

1. Introduction: Pourquoi cette étude?

La situation des femmes et celle des hommes ainsi que les relations entre les sexes dans la société, l'économie et la politique soulèvent actuellement une controverse dans le monde entier. Au sein de la communauté internationale également, les rapports sociaux de genre dans divers domaines de la vie sont à l'ordre du jour. Les débats internationaux sur les droits des femmes, les droits humains et les discriminations fondées sur le sexe n'ont cessé de s'intensifier ces dernières années, une dynamique qui jusqu'à présent n'a été que partiellement perçue en Suisse.

Le mouvement des femmes dans notre pays s'est aligné sur les tendances internationales, notamment au cours des années 1970 et 1980. Par exemple en 1975, le Congrès suisse des femmes, à l'origine de l'initiative constitutionnelle «Egalité des droits entre hommes et femmes», fut conçu avant tout comme une contribution de la Suisse à l'Année internationale de la femme. Malgré l'engagement considérable de quelques organisations féminines à l'occasion de la Conférence mondiale sur les femmes tenue à Pékin en 1995, le cadre de référence international a ces dernières années plutôt été relégué au second plan dans les débats helvé-

tiques. Un nombre élevé de femmes et d'hommes œuvrant en faveur de l'égalité entendent se concentrer sur la résolution de problèmes concrets. Une grande partie d'entre eux jugent les débats à l'échelon international trop abstraits pour qu'ils puissent en tirer parti dans leur activité quotidienne.

S'inspirer des débats internationaux et accomplir un travail concret en faveur de l'égalité ne sont pas deux choses incompatibles. La dimension internationale n'est pas un thème de plus à traiter dans la politique suisse d'égalité. Il s'agit plutôt, afin de renforcer l'engagement des personnes actives dans ce domaine, de mieux mettre à profit les normes, instruments et mécanismes internationaux. Par conséquent, la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF a commandé une étude qui devrait permettre d'établir comment mieux exploiter, en Suisse, le potentiel de ces instruments et mécanismes et quelle incidence cela aurait notamment sur les tâches de la commission. Le présent résumé donne un aperçu des standards actuels et des mécanismes de surveillance à l'échelon international et expose les possibilités d'exploiter de façon systématique ce potentiel dans la politique suisse d'égalité.

2. Droits humains et droits des femmes: standards internationaux

Interdiction de discrimination et principe de l'égalité sont deux des piliers de la protection internationale des droits humains

Toutes les conventions sur les droits humains aux niveaux international et européen contiennent des **interdictions de discrimination** formelles. Les articles 2, pratiquement identiques, des pactes I et II relatifs aux droits humains¹ obligent les Etats parties à garantir «sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation» les droits énoncés dans ces deux documents (idem: art. 14 CEDH,² cf. également les conventions n° 100 «Convention sur l'égalité de rémunération» et n° 111 «Convention concernant la discrimination (emploi et profession)» de l'Organisation internationale du travail OIT³). Toutes ces interdictions de discrimination ne sont applicables qu'en liaison avec d'autres garanties concernant les droits humains, par ex. dans les domaines du travail ou de la formation, de la sécurité sociale, de la santé ou de la participation

politique (clauses «accessoires» de non-discrimination).

La norme spécifique en matière d'égalité figurant dans chacun des pactes (art. 3) contraint les Etats parties à assurer le **droit égal** des hommes et des femmes de jouir de tous les droits mentionnés dans ces deux documents. Elle est donc aussi applicable à titre «accessoire». Le principe de l'**égalité des droits** à l'art. 26 du Pacte relatif aux droits civils et politiques a quant à lui une valeur absolue et par conséquent une portée plus générale. L'article prévoit l'égalité de chacune et chacun devant la loi et au niveau de l'application de la loi. Une disposition analogue figure dans le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, adopté en 2000 par le Conseil de l'Europe et entré en vigueur en 2005.

La Charte sociale européenne,⁴ révisée en 1996, oblige les Etats contractants à prendre des mesures appropriées pour assurer ou promouvoir «l'exercice effectif du droit à **l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession** sans discrimination fondée sur le sexe» (art. 20).

La Convention CEDAW définit les droits des femmes ainsi que les obligations des Etats parties, chargés de veiller à la réalisation de l'égalité.

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)⁵ fut adoptée par l'ONU en 1979. Depuis lors, 185 Etats l'ont ratifiée, lui conférant ainsi un caractère juridiquement contraignant, mais nombre d'entre eux ont émis d'importantes réserves. La notion de discrimination définie dans la convention est asymétrique: Cette dernière ne protège fondamentalement que les femmes. L'adoption de mesures positives «visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait» est explicitement considérée comme ne constituant pas un acte de discrimination (art. 4).

La convention concrétise les obligations que doivent remplir les Etats parties dès le moment où ils l'ont ratifiée. Par exemple

■ inscrire le principe de l'égalité des droits dans leur Constitution et veiller au moyen de la législation et de la politique à l'application dudit principe (art. 2, let. a),

■ décider des mesures appropriées pour éliminer la discrimination pratiquée par des particuliers, des organisations et des entreprises (art. 2, let. e),

■ prendre des mesures positives afin de garantir aux femmes l'exercice et la jouissance des droits humains (art. 3) et

■ modifier les schémas et modèles de comportement socioculturels, en vue d'éliminer les préjugés à l'égard de l'un ou de l'autre sexe et les stéréotypes de rôles (art. 5.).

La convention précise dans d'autres dispositions les obligations des Etats contractants quant à l'application de l'interdiction de discrimination dans divers domaines de la vie publique et de la vie privée.

Ces standards sont (avec certaines restrictions) également contraignants pour la Suisse.

La Suisse a ratifié très tardivement, en comparaison des pays européens voisins, les standards généraux en matière de droits humains: la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales CEDH en 1974, les deux pactes de l'ONU relatifs aux droits humains en 1992. Les protocoles additionnels à la CEDH n'ont été ratifiés qu'en partie, la Charte sociale européenne pas du tout.⁶ Les interdictions générales de discrimination et les diverses obligations de mener une politique d'égalité active quant à l'exercice de tous les droits humains, de même que celles découlant des conventions n° 100 et 111 de l'OIT concernant l'emploi et la profession, en particulier dans le domaine de la rémunération, s'appliquent aujourd'hui également à la Suisse.

Lorsqu'elle a ratifié le Pacte relatif aux droits civils et politiques, la Suisse a émis une **réserve** formelle à l'art. 26. Invoquant les inégalités subsistant entre les sexes dans le droit suisse, elle a limité l'égalité juridique aux droits garantis dans le pacte. Le Protocole n° 12 (2000) à la Convention européenne des droits de l'homme CEDH, qui confère un caractère absolu au principe d'égalité des droits, n'a toujours pas été signé ni ratifié par notre pays.

Depuis 1997, la Suisse compte parmi les Etats parties à la Convention CEDAW, avec les deux (à l'origine trois) réserves émises en ce qui concerne les différences de traitement selon le sexe dans le droit civil (droit du nom et ancien régime matrimonial).

3. Promotion et surveillance sur le plan international

La communauté internationale – y compris la Suisse – reconnaît régulièrement, au niveau politique, la nécessité de prendre des mesures afin de concrétiser l'égalité.

La déclaration finale de la **Conférence mondiale sur les droits de l'homme (1993)** a marqué le début d'une prise en considération accrue de la thématique de l'égalité (*gender mainstreaming*) dans divers champs d'activité de l'ONU. La Conférence y stipule que les droits humains des femmes «font inaliénablement, intégralement et indissociablement partie des droits universels de la personne». Les déclarations finales des conférences mondiales sur les femmes revêtent une importance particulière du point de vue de la politique d'égalité. La **4ème Conférence mondiale sur les femmes à Pékin (1995)** était consacrée au bilan concernant les stratégies futures formulées en 1985 à Nairobi. Une plate-forme d'action y a été adoptée, qui énumère en détail les mesures à prendre à tous les niveaux afin d'éliminer les discriminations à l'endroit des femmes et de promouvoir ces dernières dans les domaines les plus divers de la vie.

La Conférence mondiale sur les femmes de 1995 a notamment été l'occasion pour la Suisse de ratifier la Convention contre les discriminations à l'égard des femmes. Le message y relatif adressé au Parlement a été approuvé par le Conseil fédéral quelques jours avant le début de la conférence. Afin de mettre en œuvre la plate-forme d'action décidée à Pékin, ce dernier a institué un groupe de travail interdépartemental qui a élaboré en 1999 un **programme d'action national** de grande envergure.⁷ Ce programme propose des mesures et comporte des recommandations concrètes s'adressant aux services de l'administration fédérale, aux autorités cantonales, aux organisations non gouvernementales ainsi qu'aux particuliers. Sa mise en œuvre a fait l'objet de divers rapports du Conseil fédéral et de la Coordination ONG après Pékin Suisse au cours de ces dernières années.⁸

Le **Conseil de l'Europe** a lui aussi joué un rôle central dans la promotion de l'égalité entre les sexes dans les Etats membres et créé à cet effet plusieurs institutions et forums.⁹ L'Organisation internationale du travail **OIT** s'est concentrée ces dernières années sur la promotion et

l'application de normes fondamentales concernant le travail. Elle a adopté en 1998 les Principes et droits fondamentaux au travail, qui fixent des priorités parmi ses quelque 200 conventions. L'égalité sur le lieu de travail est l'un des quatre domaines thématiques explicitement abordés dans ces principes.¹⁰

Des organes internationaux (groupes d'expertes et experts indépendants) surveillent l'application des normes en matière de droits humains dans les différents Etats parties.

Les conventions sur les droits humains deviennent contraignantes pour les Etats contractants à partir du moment où ils les ont ratifiées de leur plein gré. Une fois qu'elles sont entrées en vigueur, ces Etats assument la responsabilité d'appliquer sous surveillance internationale, dans leur propre sphère d'autorité, les normes qu'ils ont approuvées. Diverses conventions internationales (ou les protocoles facultatifs additionnels) prévoient, lorsque les Etats contractants ne respectent pas leurs obligations internationales, la possibilité de déposer une **plainte individuelle** auprès de l'organe de surveillance international. C'est le cas de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), du Pacte relatif aux droits civils et politiques ainsi que des conventions contre la torture, contre le racisme et contre les discriminations envers les femmes CEDAW. S'agissant du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, un protocole additionnel concernant la plainte individuelle est en préparation.

Comme la plupart des autres Etats membres du Conseil de l'Europe, la Suisse a reconnu la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme de prononcer des jugements contraignants relativement à des plaintes individuelles. Il est également possible de déposer à partir de notre pays une telle plainte auprès du Comité de surveillance concernant la Convention contre la torture et, depuis peu, du Comité de surveillance concernant la Convention contre le racisme.

En revanche, la Suisse n'a pas encore ratifié les protocoles additionnels au Pacte relatif aux droits civils et politiques ainsi qu'à la Convention contre les discriminations à l'égard des femmes, qui prévoient tous deux la possibilité de déposer une plainte individuelle.

Le Conseil fédéral a décidé, fin novembre 2006, de proposer au Parlement d'adhérer au Protocole facultatif à la Convention contre les discriminations à l'égard des femmes CEDAW et d'approuver par conséquent la procédure de plainte individuelle en cas de violation de cette convention.

Reste à savoir quand et comment les Chambres fédérales se prononceront.

En ratifiant les conventions sur les droits humains, les Etats parties s'engagent dans la plupart des cas (excepté celui de la CEDH) à adresser périodiquement aux organes de surveillance respectifs un rapport sur la mise en œuvre au niveau national de ces traités. Contrairement à la plainte individuelle, la **procédure des rapports gouvernementaux** permet de surveiller l'application des conventions en dehors du cas particulier que constitue la violation d'une règle, et d'apprécier plus amplement les efforts déployés par lesdits Etats pour se conformer aux normes internationales.

Les comités de surveillance de l'ONU discutent, lors d'une réunion publique, les rapports avec la délégation de l'Etat concerné et adoptent des observations finales (*concluding observations*) contenant des propositions d'amélioration et des recommandations destinées audit Etat. Ces comités reçoivent dans la plupart des cas, en complément aux rapports, des informations émanant de sources non gouvernementales (dites «rapports parallèles»), d'autant plus qu'ils ont des possibilités très limitées d'examiner eux-mêmes la situation dans les différents pays.

La Suisse elle aussi fournit périodiquement un rapport sur la mise en œuvre de ses obligations en matière de droits humains, dans lesquelles il est toujours tenu compte de la dimension genre.

Sous l'angle de l'égalité, il convient de mentionner avant tout les rapports suivants:

■ Le premier rapport à l'intention du **Comité économique et social** lui a été remis en 1996. Les *observations finales* du comité au sujet de ce rapport, qui datent de 1998, contiennent une série de critiques relatives à la situation économique et sociale des femmes en Suisse, et diverses mesures y sont recommandées.¹¹ Le deuxième rapport était attendu en 1999 déjà, le troisième en 2004. Ils seront réunis dans un deuxième et troisième rapport (qui a du retard) en préparation.

■ Le premier et à la fois deuxième rapport à l'intention du **Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes** ou comité CEDAW a été adopté par le Conseil fédéral en 2001. Le comité l'a étudié en 2003 (ainsi qu'un rapport parallèle émanant de diverses organisations en Suisse) et a adopté des *observations finales* substantielles.¹² Le troisième rapport était prévu en 2006. Le Conseil fédéral devrait pouvoir l'approuver vers la fin de l'année 2007.

L'OIT surveille elle aussi l'application de ses nombreuses conventions dans les Etats parties, en se fondant principalement sur les rapports fournis par ces derniers. Ces Etats doivent rendre compte tous les deux ans des mesures juridiques et pratiques prises en vue d'appliquer les huit conventions fondamentales (dont les n° 100 et 111), tous les cinq ans dans le cas des autres conventions. La Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations CEACR (*Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations CEACR*) examine les rapports et formule soit des observations sur des questions fondamentales ayant trait à l'application, soit des demandes directes afin d'obtenir des informations supplémentaires.

Les rapports de la Suisse concernant la mise en œuvre des conventions n° 100 et 111 de l'OIT sont remis régulièrement aux instances compétentes de cette dernière. La Commission d'experts CEACR a adressé depuis 1990 de nombreuses observations et *demandes directes* aux autorités helvétiques, qui se rapportent aux dites conventions et traitent en détail dans divers contextes du manque d'égalité entre femmes et hommes dans le monde du travail (sous-représentation des femmes dans les fonctions de direction et aux échelons de rémunération supérieurs, inégalité salariale, disparités dans la formation et le perfectionnement professionnels, inégalités sur le plan des assurances sociales).¹³ Les questions d'égalité occupent également une place centrale dans les *demandes directes* de la commission relatives à d'autres conventions de l'OIT (par exemple la Convention n° 128 concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants).

En Suisse, les débats sur les rapports gouvernementaux et les observations de l'OIT se déroulent toutefois essentiellement dans le cercle limité des trois partenaires traditionnels de cette organisation (autorités nationales, c'est-à-dire fédérales,

syndicats, organisations d'employeuses et d'employeurs): Les rapports des instances étatiques (DFE/SECO) ne sont pas publiés. Selon les directives de l'OIT, le Conseil fédéral informe périodiquement le Parlement de son intention de ratifier ou non de nouvelles conventions. Il lui a par exemple demandé en 2001 (étant donné la situation juridique à l'époque, qui entre-temps a changé) de renoncer à ratifier la nouvelle mouture de la Convention sur la protection de la maternité (n° 183).¹⁴

4. Défis découlant du système international des droits humains

Malgré l'instrumentalisation politique des droits humains dont les droits des femmes et l'inefficacité fréquente de la surveillance exercée au plan international, les droits humains internationaux occupent une grande place dans les débats de politique intérieure de nombreux pays.

En politique internationale, il n'est pas rare que des arguments relatifs aux droits humains aient été ou soient avancés pour dissimuler d'autres objectifs, souvent beaucoup moins altruistes: Par exemple, pour justifier son intervention en Afghanistan le gouvernement américain a notamment invoqué la nécessité de lutter contre les discriminations à l'égard des femmes afghanes. Les droits humains sont par conséquent souvent perçus aujourd'hui comme des concepts au service de la politique impérialiste de l'Occident, et non pas comme des standards relevant du droit international public. Cependant, dans la politique intérieure de nombreux pays les droits humains internationaux jouent un rôle important quant à la promotion de réformes politiques pacifiques: les forces favorables au changement en font une base légitime et un cadre référentiel contraignant, dans leurs actions visant à prévenir les abus de pouvoir dans leurs pays respectifs ainsi qu'à rappeler aux autorités étatiques (et aux élites sociales dont elles sont le porte-parole) leurs devoirs envers les individus vivant sur leur territoire. Les groupes d'expertes et experts internationaux et les divers mécanismes de surveillance internationaux peuvent remplir une fonction de soutien, certes limitée mais importante, lorsque leur travail est réellement mis à profit dans les débats nationaux sur les réformes.

De nombreuses féministes se déclarent sceptiques quant au rôle de l'Etat et du droit dans la promotion de l'égalité des sexes.

Un certain nombre de féministes s'en prennent parfois aussi au système international des droits humains, et même très nettement à certains de ses aspects, par exemple:

■ Les standards relevant du droit international public constituent une contrainte en premier lieu pour les Etats et leurs autorités. Les obligations qu'ils impliquent semblent par conséquent souvent abstraites, être l'affaire des gouvernements (qui comptent une majorité d'hommes) et très éloignées de la réalité vécue par de nombreuses femmes.

■ Comme le droit interne, les droits humains internationaux ont été formulés par des hommes, sur la base de réalités vécues principalement par les hommes, et il y est très peu tenu compte de celles vécues par les femmes. Ces dernières sont généralement encore moins bien représentées dans les organes internationaux que dans les structures de décision nationales. Même les mécanismes de surveillance, sauf le Comité CEDAW et le Comité pour les droits de l'enfant, comportent une majorité d'hommes, ce qui n'est pas sans incidences sur l'interprétation des standards dans la pratique.

■ Les droits humains libéraux de type classique protègent d'abord la sphère privée, et par conséquent l'exercice du pouvoir par les hommes sur les femmes dans la vie privée. En témoigne la protection particulière dont bénéficie la famille en tant «qu'élément naturel et fondamental de la société» (art. 23 du Pacte relatif aux droits civils et politiques) dans les instruments généraux en matière de droits humains. Dans cette optique, les femmes jouissent souvent d'une protection particulière, certes, mais focalisée sur leur rôle reproductif en tant que mères (cf. art. 10 du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels).

Les débats sur les droits humains internationaux se sont intensifiés ces dernières années, une dynamique a relativisé quelques-unes des réserves émises par des féministes.

Dans les grandes lignes, les tendances suivantes se dessinent:

■ Les Etats sont de plus en plus rendus responsables de l'application et de la protection des droits humains dans la «sphère privée» également (par ex. violence domestique, standards en matière de droit du travail).

■ Les droits humains, contrairement à une idée encore largement répandue surtout en Suisse, non seulement incluent de nos jours des droits libéraux de type classique mais encore s'inscrivent dans un concept plus large qui englobe aussi les droits économiques, sociaux et culturels.

■ Quelques exemples (entre autres la nouvelle conception de la «sphère privée») montrent qu'il est possible de déconstruire des idées préconçues masculines dans le cadre d'une «interprétation dynamique» et de modifier la signification des droits de manière à ce qu'ils correspondent mieux à ce que vivent les femmes et à leurs besoins.

■ De nouvelles méthodes d'application de ces droits (par ex. *gender budgeting*, contrôle de leur mise en œuvre au moyen des rapports gouvernementaux et non plus de la procédure individuelle de protection des droits) sont mises en place afin de s'attaquer aux causes structurelles des violations des droits humains.

■ *Gender mainstreaming*: La distinction institutionnelle traditionnelle relativement stricte entre droits des femmes et droits humains a finalement eu pour effet, au sein de l'ONU, de marginaliser le thème de l'égalité. En prônant le *gender mainstreaming*, la plate-forme d'action de Pékin a souligné notamment l'importance des standards et des mécanismes généraux en matière de droits humains quant à l'égalité entre les sexes, sans remettre en question le rôle, qui reste central, des institutions spécifiques dans l'application de l'égalité.

5. Importance des obligations quant au système juridique suisse

Quelles obligations concrètes les dispositions relatives aux droits humains induisent-elles et quelle est la marge de manœuvre des Etats parties? Il s'agit là d'une question d'interprétation des dispositions qui suit certaines règles bien précises. Appliquant le principe de l'«interprétation dynamique», les comités de surveillance des différentes conventions sur les droits humains ont concrétisé dans leur pratique concernant les plaintes individuelles, dans des commentaires sur les rapports gouvernementaux et dans des «observations générales», les dispositions souvent abstraites des conventions.

Dans les systèmes «monistes» tels que la Suisse, les conventions sont juridiquement applicables à partir du moment où elles ont été ratifiées: elles deviennent automatiquement, c'est-à-dire sans qu'il faille encore un acte juridique spécifique à cet effet, partie intégrante de l'ordre juridique helvétique. En vertu de l'art. 190 Cst., «le Tribunal fédéral et les autres autorités sont tenus d'appliquer les lois fédérales et le droit international.»

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les normes de droit international public prévalent en principe lorsqu'il y a conflit entre le droit suisse et des obligations internationales.

Le Tribunal fédéral a même précisé que cette règle de conflit s'impose d'autant plus quand il s'agit d'une norme de droit international public servant à protéger les droits humains.¹⁵ En cas de doute, l'interprétation du droit suisse doit donc s'effectuer **en conformité avec le droit international public.**

Les dispositions relatives aux droits humains, selon la nature de leur contenu, s'adressent aux pouvoirs exécutif, législatif ou directement au pouvoir judiciaire et ce à tous les niveaux de l'Etat, soit la Confédération, les cantons et les communes.

Dans la mesure où les dispositions sont suffisamment claires et précises pour servir de base de décision au cas par cas, elles peuvent être directement invoquées devant le tribunal ou utilisées comme base juridique par les autorités administratives («applicabilité directe» ou justiciabilité). Il appartient aux tribunaux et aux autorités en général chargées d'appliquer le droit de décider si ces dispositions sont directement applicables dans un cas particulier. Selon l'optique schématique traditionnelle, tous les droits civils et politiques le sont mais pas les droits économiques et sociaux. Une vision plus nuancée de la question a toutefois fini par s'imposer au niveau international:

La doctrine et la pratique admettent aujourd'hui dans leur majorité que de tous les droits humains découlent simultanément différentes obligations plus ou moins concrètes selon le cas, et par conséquent plus ou moins directement applicables.

Le Tribunal fédéral ne s'est jusqu'à présent pas prononcé sur la question de savoir si les dispositions de la Conven-

tion contre les discriminations à l'égard des femmes CEDAW sont directement applicables. Dans son message sur la ratification de la convention, le Conseil fédéral estime que la plupart d'entre elles ne sont pas assez précises pour qu'il en soit ainsi. Le Comité de surveillance CEDAW, lors de l'examen des plaintes individuelles dont il peut être saisi depuis peu, applique toutefois sans autres formalités de nombreuses dispositions et confirme ainsi qu'elles sont directement applicables.

Toutefois, la dimension non justiciable, «programmatische» des obligations a de l'importance sur le plan juridique: elles ne concernent pas directement la jurisprudence, mais le Parlement, l'exécutif et l'administration, qui sont tenus d'adopter un certain comportement (*obligation of conduct*): Ils doivent intervenir dans les limites de leurs possibilités et s'employer énergiquement à appliquer les droits en question sur le plan national. Et les droits humains internationaux – justiciables ou pas – revêtent comme il a été dit une importance fondamentale quant à l'interprétation de certaines dispositions du droit interne, par exemple l'interdiction de discrimination.

6. En quoi serait-ce bénéfique dans la politique suisse d'égalité de se référer explicitement aux débats internationaux?

La dimension internationale n'est pas la panacée, mais elle fournit des instruments et ouvre des perspectives autres, susceptibles de contribuer au débat politique en Suisse.

Même si les mécanismes internationaux comportent des points faibles, ils présentent néanmoins un avantage considérable, celui d'exister. Il s'agit d'exploiter leurs points forts, notamment ceux-ci:

Les standards internationaux confèrent un surcroît de légitimité à une politique d'égalité active.

La Suisse officielle prône régulièrement au niveau international la nécessité d'appliquer l'égalité entre les sexes et a fait siennes des normes juridiques importantes. Elle confère ainsi une légitimité supplémentaire au droit constitutionnel à l'égalité, notamment en raison de la

primauté du droit international public. L'interdiction de discrimination et l'égalité sont incorporées dans un cadre international contraignant de référence et d'interprétation. Les mesures devant favoriser la réalisation de l'égalité ne constituent pas un acte de générosité politique, mais de respect des obligations internationales en la matière.

Non seulement des jugements internationaux, mais aussi les critiques et recommandations non contraignantes énoncées par des groupes internationaux d'expertes et d'experts, dans le cadre de leurs compétences internationales, au sujet des rapports gouvernementaux (par exemple concernant la CEDAW) pourraient donner une plus grande légitimité aux critiques analogues formulées sur le plan national, si le public intéressé en tirait lui aussi parti à cette fin. Par exemple, le fait que les commentaires critiques du Comité économique et social sur le rapport fourni par la Suisse en 1998 avaient trait en grande partie aux préjudices qu'y subissent les femmes est passé presque inaperçu dans notre pays.

Des mécanismes internationaux impliquent une responsabilité internationale et – dès le moment où ils sont mis à profit par l'opinion publique suisse – une responsabilité à l'échelon national aussi.

Dans le cadre de divers rapports gouvernementaux, la Suisse doit informer périodiquement et publiquement au niveau international des progrès accomplis ainsi que des obstacles rencontrés. Le Conseil fédéral (en qualité de représentant de la Suisse à ce niveau) est tenu de rendre publique son évaluation de la situation de l'égalité dans notre pays, de faire un rapport sur les mesures prises aux niveaux fédéral, cantonal et communal et enfin de s'exprimer sur celles qui restent à prendre. Ces avis peuvent également être pris en compte dans les débats sur la politique suisse d'égalité.

La possibilité de déposer une plainte individuelle auprès d'un organe de surveillance international est souvent mise à profit en Suisse, comparativement à d'autres pays, mais la plainte porte rarement sur une revendication spécifiquement féminine, ceci pour deux raisons. D'une part, les réserves émises et l'absence de ratification limitent ou empêchent l'application de standards et de mécanismes internationaux importants dans le domaine de l'égalité (non-ratification du Protocole facultatif à la CEDAW, du Protocole n° 12 à la CEDH, du Proto-

cole facultatif au Pacte relatif aux droits civils et politiques, réserve à l'art. 26 du même pacte). D'autre part, les femmes concernées estiment, lorsque la plainte individuelle est possible, que leurs chances de succès et les bénéfices escomptés sont manifestement trop faibles par rapport aux frais occasionnés. Du point de vue de la politique d'égalité, les bénéficiaires risquent toutefois de s'avérer infiniment plus élevés qu'elles ne l'imaginent: Lorsqu'on réussit à porter un problème structurel à la connaissance d'un public intéressé sans trop exposer les personnes concernées, les procédures internationales de plainte individuelle peuvent alors avoir également un impact important sur la politique nationale de l'égalité. Il s'agit cependant d'examiner de façon approfondie la situation juridique au cas par cas, tout en gardant à l'esprit la possibilité de lui donner une dimension plus générale.

L'Organisation internationale du travail OIT prévoit la possibilité pour les organisations de travailleuses et travailleurs, d'employeuses et d'employeurs de déposer des plaintes (*representations*) contre les Etats parties. Reste à examiner de plus près si une plainte émanant de ce type d'organisation et portant sur une revendication spécifique aux femmes (par ex. l'égalité salariale) a des chances d'aboutir.

Les rapports des Etats parties fournissent une occasion sans pareille d'effectuer une évaluation transversale à l'échelon suisse.

Dans notre pays, fédéralisme oblige, les compétences en matière de promotion de l'égalité sont réparties entre plusieurs niveaux de l'Etat. Dans certains domaines politiques particulièrement importants quant à l'égalité (par ex. l'éducation, la sécurité sociale, la santé), les cantons en premier lieu sont compétents. La Confédération n'est donc actuellement pas habilitée à mettre en place une politique d'égalité à grande échelle, qui inclurait les domaines de compétence des cantons; d'où sa difficulté à effectuer une analyse globale de la situation.

Les rapports gouvernementaux élaborés dans le sillage de la Conférence mondiale sur les femmes à Pékin et, surtout, le premier et à la fois deuxième rapport de la Suisse (2001) sur la mise en œuvre de la Convention CEDAW ont été les premières occasions de dresser un état des lieux de la politique suisse d'égalité. Ils ont montré combien il reste dif-

ficile d'en avoir une vue d'ensemble, bien que l'Office fédéral de la statistique essentiellement ait accompli au cours de ces dernières années des progrès considérables dans la collecte et l'analyse de données et d'informations sur l'égalité entre les sexes (par ex. en ce qui concerne l'exercice d'une activité lucrative, l'égalité des salaires, la situation familiale, la formation).¹⁶ Toutefois, en l'absence d'une vision globale de la situation, les stratégies de changement ont peu de chances de succès et les arguments pertinents, capables de susciter une volonté politique de changement, font défaut. La dimension internationale, en particulier la procédure d'examen des rapports, offre périodiquement l'occasion d'avoir une vision approfondie de la situation par-delà les frontières cantonales et dans les différents domaines politiques. Par conséquent, les rapports permettent également de procéder à une évaluation comparative (*benchmarking*) ainsi que de constater et d'évaluer les changements intervenus et l'impact des mesures prises en matière d'égalité.

Les obligations de droit international public fournissent des arguments juridiques en faveur de la réalisation de l'égalité.

Dans de nombreux domaines, le droit constitutionnel suisse correspond aux standards de droit international public et les dispositions internationales n'induisent à première vue pas l'introduction de droits supplémentaires en Suisse. Néanmoins, elles ne sont aucunement insignifiantes: Les tribunaux helvétiques sont tenus d'interpréter les lois suisses conformément aux dispositions du droit international public. La pratique internationale relative à ces dispositions fournit par conséquent des arguments importants quant à l'interprétation à tous les échelons du droit suisse en vigueur, lorsqu'il s'agit de défendre des intérêts concrets des femmes dans le cadre de procédures judiciaires ou de processus administratifs. Toutes les normes internationales, justiciables ou pas, sont contraignantes en ce qui concerne la législation et la planification de la politique: un argument de poids en faveur de la nécessité de débarrasser définitivement la politique d'égalité de son image de politique sociale de luxe.

L'article sur l'égalité, dans la Constitution fédérale, est un exemple important de l'impact que peuvent avoir des arguments internationaux. Le Tribunal fédé-

ral a interprété l'égalité entre femmes et hommes (art. 8, al. 3 Cst.) comme étant une protection symétrique des personnes des deux sexes contre les inégalités de traitement. Si cette disposition constitutionnelle était interprétée conformément au droit international public, à la lumière des standards internationaux (tant de la Convention contre les discriminations à l'égard des femmes que des pactes relatifs aux droits humains), il s'avérerait que l'interdiction de discrimination à l'article susmentionné a un effet asymétrique (au profit des femmes).¹⁷ La pratique du Tribunal fédéral quant à la légitimité de mesures de promotion spécifiques en faveur des femmes changerait fondamentalement s'il y était fait référence aux obligations internationales: Actuellement, selon la logique du tribunal, l'introduction de quotas est assimilée à une atteinte au droit des hommes concernés d'être protégés contre les discriminations. D'après l'art. 4 CEDAW, au contraire, elle n'est absolument pas considérée comme un acte discriminatoire.

Enfin, la doctrine et la pratique internationales ont interprété dans une optique spécifiquement féminine le champ d'application de nombreux droits humains au cours de ces dernières années, et suscité des discussions sur les idées préconçues spécifiquement masculines qui sous-tendent les standards en vigueur. On pourrait en faire autant en Suisse et ouvrir ainsi de nouvelles perspectives, amener de nouveaux arguments dans le débat politique, par exemple sur les thèmes de la violence envers les femmes et de l'égalité salariale.

Les expériences faites dans d'autres pays peuvent constituer une source d'idées et d'arguments nouveaux pour la politique suisse d'égalité.

Regarder ce qui se passe au-delà des frontières n'est en rien nouveau dans la politique des femmes et la politique d'égalité en Suisse. Toutefois, le mythe du «cas particulier de la Suisse» y a eu une incidence constante et non négligeable, que notre statut de cavalier seul au sein de la politique européenne a renforcée. Les expériences vécues par d'autres pays nous permettent de faire certaines constatations concernant la situation dans le nôtre et de relever des facteurs importants à prendre en compte si l'on veut qu'une stratégie en matière d'égalité porte ses fruits. La méthode consistant à comparer les pays pourrait être utilisée de façon plus systématique que jusqu'à

présent. La plupart du temps, on s'intéresse d'une manière relativement superficielle et anecdotique aux diverses institutions et à leurs expériences positives ou négatives, ou alors la comparaison se limite à un simple «rating».

7. Obstacles à la mise à profit de la dimension internationale

Les potentiels de la dimension internationale ont jusqu'à présent été perçus de façon restreinte et faiblement exploités en Suisse, à cause de divers obstacles:

- Le public intéressé n'est guère informé des obligations de droit international public de la Suisse dans le domaine des droits humains et de l'égalité ni sensibilisé à leur importance, notamment en raison du mythe du «cas particulier de la Suisse» et de la polémique à l'encontre des «juges étrangers».

- Les débats internationaux sur des questions d'égalité paraissent éloignés, détachés des réalités helvétiques, bien qu'ils gravitent souvent autour des mêmes thèmes (par ex. violence envers les femmes, pauvreté des femmes, égalité salariale, participation à des groupes de décision, *gender mainstreaming*).

- Le préjugé selon lequel les droits humains sont des «abstractions» n'ayant pas grand-chose à voir avec la réalité concrète est profondément enraciné: se préoccuper de ces droits ne ferait que générer de la paperasse et n'équivaudrait pas à un engagement concret et visible.

8. Lignes d'action possibles en matière de politique d'égalité

Les lignes d'action esquissées ci-après constituent dans un premier temps des indications destinées aux divers actrices et acteurs de la politique suisse d'égalité, qu'il s'agira ensuite de préciser en tenant compte de leurs tâches et de leurs rôles respectifs.

Ligne d'action n° 1

Intensifier le système des rapports gouvernementaux (surtout relativement à la CEDAW) et en tirer systématiquement parti pour dresser un bilan (*stocktaking*) de la politique intérieure

L'objectif devrait être

- de garantir et d'améliorer la qualité des rapports gouvernementaux (notamment sur l'application de la Convention contre les discriminations à l'égard des femmes CEDAW et, en ce qui concerne les questions de genre, des deux pactes relatifs aux droits humains et des conventions de l'OIT), ainsi que la qualité des «rapports parallèles» des ONG;
- de participer au dialogue avec le Comité de surveillance CEDAW (présentation du rapport, questions et réponses) et d'autres comités de surveillance (avant tout le Comité économique et social);
- de rendre accessibles les conclusions/recommandations des comités dans le cadre d'un débat (critique) au sein de la population suisse.

Ligne d'action n° 2

Exiger des diverses autorités qu'elles assument leur responsabilité quant à la mise en œuvre des obligations de droit international public dans le domaine de l'égalité

L'objectif devrait être

- d'obtenir que ces obligations soient mises en œuvre sur les plans juridique et politique (législation, plans d'action, financement) et que cette mise en œuvre fasse l'objet d'un suivi ainsi que d'un contrôle périodique;
- d'informer les autorités fédérales et cantonales (administration, parlements, tribunaux) de leurs obligations (et de l'interprétation qu'en font les comités de surveillance) et de les y sensibiliser.

Ligne d'action n° 3

Mettre à profit les standards internationaux, les rapports gouvernementaux et les recommandations des comités de surveillance (surtout du Comité CEDAW) lors de la fixation des priorités et du choix des méthodes de travail

L'objectif devrait être

- de se référer systématiquement dans ses propres activités aux standards internationaux et aux rapports gouvernementaux, par ex. en renvoyant aux obligations, analyses et déclarations d'intention des autorités fédérales et cantonales dans le cadre desdits rapports;
- de tenir compte des observations générales et des recommandations concer-

nant notre pays en particulier, formulées par les organes de surveillance lors de la détermination des axes de travail et des priorités.

Ligne d'action n° 4

Promouvoir la mise à profit des standards de droit international public dans le droit interne et celle des mécanismes internationaux

L'objectif devrait être

- d'informer les autorités responsables de l'application du droit (p.ex. administrations et tribunaux) de même que les avocates et avocats de l'importance des normes internationales (par ex. de l'interdiction de discrimination au plan international), notamment quant à l'interprétation du droit interne;
- d'explorer systématiquement les possibilités offertes par les instruments internationaux (par ex. dépôt d'une plainte individuelle auprès des comités de surveillance de l'ONU, de la Cour européenne des droits de l'homme, dépôt d'une plainte par une association ou organisation auprès de l'OIT) dans certains domaines problématiques;
- de faire pression afin que soient ratifiés le Protocole additionnel à la CEDAW (plainte individuelle), le Protocole n° 12 à la CEDH, le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (plainte individuelle), et que soit retirée la réserve à l'art. 26 de ce même pacte.

Ligne d'action n° 5

Cultiver les échanges avec des institutions œuvrant en faveur de l'égalité sur le plan international et dans d'autres pays, et mettre davantage à profit les synergies (par ex. thèmes et campagnes internationaux)

L'objectif devrait être

- de s'engager de façon continue et régulière dans les forums permettant de travailler en réseau à l'échelon international sur des thèmes d'actualité importants;
- d'échanger avec des institutions et des organisations dans d'autres pays des informations et des expériences sur des thèmes d'actualité en Suisse (par ex. lutte contre l'inégalité salariale, structures d'accueil extrafamilial des enfants, traite des femmes), et de les mettre en forme en vue de transposer des normes internationales en matière d'égalité dans des régimes juridiques nationaux.

Traduction: Francine Matthey

Notes

1 Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, Recueil systématique du droit fédéral RS 0.103.1; Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, RS 0.103.2; cf. www.admin.ch/ch/f/rs/0.10.html.

2 Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950, RS 0.101.

3 Cf. <http://www.ilo.org/ilolex/french/convdisp1.htm>.

4 Cf. <http://conventions.coe.int/Treaty/fr/Treaties/Html/163.htm>.

5 Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979, RS 0.108.

6 Cf. la liste et les textes des conventions et protocoles ratifiés dans le Recueil systématique du droit fédéral, RS 0.101.xx, www.admin.ch/ch/f/rs/0.10.html.

7 Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes / Groupe de travail interdépartemental «Suivi de la 4ème Conférence mondiale de l'ONU sur les femmes (Pékin 1995), Egalité entre femmes et hommes: Plan d'action de la Suisse», 1999, <http://www.equality-office.ch/f2/dokumente/plan.pdf>.

8 Bilan de la Suisse en 2005, 10 ans après Pékin, à l'intention de l'ONU in: <http://www.un.org/womenwatch/daw/Review/responses/SWITZERLAND-French.pdf>; Rapport du Conseil fédéral sur la mise en œuvre du plan d'action de 2002, <http://www.equality-office.ch/f2/dokumente/rapport-plan.pdf>; et Rapport en 2002 de la Coordination ONG après Pékin Suisse sur l'évaluation de la mise en œuvre du plan d'action, www.humanrights.ch/home/upload/pdf/030121_evaluation_aktionsplan.pdf (en allemand seulement).

9 Cf. à ce propos http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l%27homme/Egalite%27C3%A9/.

10 www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.INDEXPAGE?var_language=FR.

11 www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/human/humri.Par.0006.File.tmp/UNO-Pakt%20I_1.StaatenberichtCH_de.pdf (n'existe pas en français). Le rapport a été approuvé par le Conseil fédéral le 8 mai 1996.

12 Cf. les divers textes sur le site <http://www.humanrights.ch/home/fr/Suisse/Conventions-ONU/Femme/content.html>.

13 Le moteur de recherche de l'OIT permet d'accéder à cinq observations et dix demandes directes concernant la Convention n° 111, et à onze demandes directes concernant la Convention n° 100. Cf.

<http://www.ilo.org/ilolex/french/iloquery.htm>.

14 FF 2001 p. 5601 ss.

15 ATF 125 II 425, 122 II 485, et les références qui y figurent.

16 Cf. les très nombreuses informations en particulier dans l'«Atlas de l'égalité», www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/einkommen_und_lebensqualitaet/gleichstellung.html.

17 Le Tribunal fédéral admet déjà un effet asymétrique (au profit du groupe historiquement désavantagé, par ex. une minorité ethnique) de l'interdiction de discrimination énoncée à l'art. 8, al. 2 Cst.

Erika Schläppi est juriste et docteure en droit. Elle a notamment collaboré en qualité de consultante en droits humains universels et en gouvernance, sur mandat du Département fédéral des affaires étrangères, au Troisième rapport de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

Première discussion sur l'étude avec des spécialistes

La Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) entend, avec cette étude, inciter à exploiter davantage et de façon plus systématique le potentiel des droits humains dans le travail en faveur de l'égalité. L'étude et les lignes d'action proposées ont constitué le thème d'un atelier organisé par la CFQF le 11 septembre 2007. Quelque 50 expertes et experts en matière d'égalité œuvrant au sein d'organisations non gouvernementales, des milieux politiques, scientifiques et de l'administration y ont débattu des questions fondamentales suivantes:

- Quels seront, selon nous, les avantages d'une meilleure mise à profit de la dynamique internationale?
- Quels obstacles devons-nous surmonter?
- Quelles seront les conséquences pour la politique suisse d'égalité?

Vous trouverez dès décembre 2007 une brève évaluation de l'atelier sur notre site Internet:

www.comfem.ch