



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

Compte rendu de l'atelier pour spécialistes du 11 septembre 2007 à Berne

Antécédents et objectifs de l'atelier

En 2007, la Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) a chargé Erika Schläppi, juriste et docteure en droit, d'effectuer une étude. L'objectif était de présenter les instruments et mécanismes internationaux existants, dans le domaine des droits humains, qui présentent un intérêt pour la politique suisse d'égalité. Il s'agissait en outre d'identifier les défis liés à l'application de standards internationaux dans notre pays et d'explorer les possibilités, pour la CFQF, de mettre plus systématiquement à profit la dimension internationale dans ses activités. L'étude a été présentée et discutée lors de la séance plénière de la Commission, fin mars 2007. Elle figure dans le numéro 2.2007 de la revue «Questions au féminin», paru en novembre.

Les résultats de l'étude ont été communiqués lors d'un atelier d'une demi-journée réunissant de nombreux et divers spécialistes, le 11 septembre 2007 à Berne. But: discuter des recommandations énoncées dans l'étude et réfléchir à la manière de les mettre en œuvre dans la politique suisse d'égalité. La CFQF a profité de l'occasion pour clarifier son propre rôle à cet égard, définir son engagement et planifier les étapes ultérieures.

Participant·es et participant·s

Outre les membres de la CFQF, des représentantes et représentants d'organisations concernées de même que divers spécialistes des questions internationales ont été invités personnellement à prendre part à cet atelier. Quelque 50 personnes ont répondu à l'appel. L'administration fédérale (notamment le Département fédéral des affaires étrangères DFAE et le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes BFEG), la Commission fédérale contre le racisme, des institutions cantonales actives dans le domaine de l'égalité (Ville et canton de Zurich, cantons de Genève, d'Argovie, du Valais, de Lucerne, Saint-Gall et Obwald/Nidwald), de nombreuses organisations féminines et organisations des droits humains, des syndicats (Travail.Suisse), partis (PS, PRD) ainsi que des institutions universitaires y étaient également représentés.

Programme

La première partie du programme consistait en une série d'interventions. Trois femmes assumant divers rôles et tâches dans le cadre de la politique suisse d'égalité ont présenté, commenté et complété l'étude réalisée. Durant la deuxième partie, les personnes présentes ont débattu des chances, des risques et des problèmes liés à la dimension internationale et suggéré des pistes quant aux possibilités de mieux la mettre à profit à l'avenir.

L'étude «Droits des femmes et droits humains» est accessible sur le site www.comfem.ch (rubrique Publications): la version intégrale en allemand et, début 2008, en français ainsi que le résumé succinct en français, allemand et italien. Il est possible de commander le n° 2.2007 de la revue Questions au féminin (f + a), qui contient l'étude intégrale en allemand et le résumé succinct dans les trois langues au Secrétariat de la CFQF, Schwarztorstr. 51, 3003 Berne (tél. 031 322 92 75, e-mail: ekf@ebg.admin.ch).

Interventions

Après l'introduction faite par **Elisabeth Keller**, responsable du secrétariat de la CFQF, **Erika Schläppi** a exposé les conclusions principales de son étude dont les participantes et participants avaient déjà reçu un bref résumé pour pouvoir se préparer à l'atelier. Elle a présenté les possibilités, selon elle, pour la Suisse d'exploiter de façon accrue et plus systématique le potentiel des instruments et mécanismes internationaux, et ce qui en découlerait pour les divers actrices et acteurs de la politique d'égalité. Elle a esquissé ensuite cinq lignes d'action, qu'il s'agira de préciser en tenant compte des rôles et des tâches spécifiques de ces personnes:

1. Intensifier le système des rapports gouvernementaux et en tirer systématiquement parti pour dresser un bilan de la politique intérieure.
2. Exiger des diverses autorités qu'elles assument leur responsabilité quant à la mise en œuvre des obligations de droit international public.
3. Mettre à profit les standards et mécanismes internationaux lors de la fixation des priorités et du choix des méthodes de travail.
4. Promouvoir la mise à profit des normes de droit international public dans le droit interne et la pratique juridique, et celle des mécanismes de surveillance internationaux.
5. Cultiver les échanges avec des institutions œuvrant en faveur de l'égalité sur le plan international et dans d'autres pays.

Trois actrices de la politique suisse d'égalité ont ensuite relaté, au moyen d'exemples concrets, des expériences positives et négatives faites dans leur domaine d'activité, concernant la mise à profit de normes et de mécanismes internationaux.

Patricia Schulz, directrice du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, a dressé un bilan essentiellement négatif en matière d'application du *gender mainstreaming* – un concept issu des débats internationaux sur l'égalité – dans l'administration fédérale. La difficulté principale a été le manque de soutien, fatal dans le cas d'une stratégie top-down, de la part des décideuses et décideurs. En revanche, elle a souligné les aspects positifs de ses expériences concernant la procédure des rapports gouvernementaux. Grâce au dialogue entre le comité et les autorités étatiques ainsi qu'aux remarques du comité, les thèmes importants et les problèmes non résolus ont été maintenus dans l'agenda politique, même si la question fondamentale de savoir si les résultats justifient les frais considérables qui en découlent pour l'administration reste ouverte. Il faudra à l'avenir également continuer à s'appuyer de façon explicite sur les normes internationales et s'y référer avec opiniâtreté, même devant le Tribunal fédéral, afin d'aboutir à une jurisprudence qui permette de prendre des mesures positives provisoires et contribue ainsi à faire progresser la réalisation de l'égalité (par exemple au moyen de réglementations des quotas). Il conviendra toutefois d'estimer au cas par cas s'il vaut vraiment la peine de se référer à la dimension internationale. Le principal problème réside dans le manque de connaissances, d'informations et de formation nécessaires pour pouvoir la mettre à profit de façon plus systématique.

Stella Jegher, directrice du domaine des campagnes à la Section suisse d'Amnesty International, a mis l'accent sur l'importance déterminante du cadre de référence international dans le travail des ONG. Elle a cité à titre d'exemples la campagne d'AI sur la violence domestique et les activités portant sur la traite des femmes. Ce cadre de référence – que nous en soyons conscients ou pas – a un effet incitatif considérable sur le lobbying, l'élaboration de standards et le benchmarking (à l'échelon tant international qu'intercantonal). Toutefois, l'alignement de la Suisse sur les droits humains internationaux risque également d'être considéré comme une provocation, et il ne suffit pas toujours – selon le public cible – de se référer à ces droits pour conférer une entière légitimité à une demande déterminée. Stella Jegher recommande d'apporter un soutien encore plus large aux rapports parallèles et d'exploiter de façon plus systématique la possibilité de déposer une plainte individuelle. Il s'agit donc de sensibiliser davantage les juristes, les politiciens et surtout les professionnels des médias – femmes et hommes – à l'importance des mécanismes internationaux. Divers actrices et acteurs devraient également se référer souvent aux normes internationales dans le cadre d'actions et de priorités communes. Il importe de collaborer, tout en ayant conscience des différences entre les rôles

des ONG, de l'administration et des instances politiques, ainsi que de leur impact sur la répartition des tâches.

Maria Roth-Bernasconi, conseillère nationale genevoise, juge considérable l'importance des normes internationales dans la politique: Il est recommandé et efficace de s'appuyer sur ces normes dans les interventions parlementaires et de s'inspirer d'initiatives internationales. La législation dans le domaine de la lutte contre la violence envers les femmes est dans une large mesure le fruit d'impulsions à l'échelon international. En réponse à une initiative du Parlement, le Conseil fédéral a proposé à ce dernier de ratifier le protocole additionnel à la CEDAW, en vertu duquel les femmes de notre pays pourront déposer une plainte individuelle. En regard des obligations internationales en matière d'égalité, cette dernière n'apparaît plus comme une politique sociale de luxe, une simple revendication émanant de féministes bornées. La dimension internationale (notamment aussi le cadre juridique de l'UE) est nécessaire pour que progresse la politique d'égalité et soient sauvegardés les acquis. Il importera à l'avenir aussi de mettre à contribution les instruments internationaux pour passer du stade de l'égalité formelle au stade de l'égalité matérielle entre les sexes. L'Organisation internationale du travail OIT et ses standards en matière de droit du travail contribueront à la réalisation de l'égalité salariale. Malheureusement, les débats à l'échelon international ont trop peu d'écho en Suisse. L'adhésion à l'UE, laquelle mène une politique d'égalité active, serait un moyen important d'accélérer les débats dans notre pays aussi.

Chances, risques et problèmes

Après la pause café, les participantes et participants répartis en **trois groupes** ont amorcé un débat très animé sur leurs propres perspectives. Il a tout d'abord été question des chances et des risques qu'impliquerait, selon eux, une mise à profit plus systématique de la dimension internationale. Voyons tout d'abord quelles seraient les **chances**.

- Les normes internationales sont souvent plus concrètes et plus détaillées que les normes suisses: Elles pourraient par exemple aider à dépister les discriminations existantes et à élaborer des mesures (positives), servir de cadre de référence aux niveaux de la législation, de la politique et de la pratique et donner plus de force aux arguments.
- La politique suisse d'égalité pourrait tirer parti de la dynamique internationale: Divers thèmes sont débattus de manière approfondie dans des organes internationaux, et souvent avant de l'être en Suisse. Ces débats sont l'occasion de prendre connaissance d'idées nouvelles, d'expériences faites dans d'autres pays, dont la Suisse pourrait tirer parti.
- La dimension internationale (droits humains et réglementations de l'UE) fournit d'importants indicateurs de référence (benchmarks) pour la politique suisse d'égalité. Elle accélère le rythme, traditionnellement lent, des processus de changement dans la société.
- Une réflexion menée par-delà les frontières permet de se découvrir des points communs avec les femmes d'autres pays, de renforcer la solidarité ainsi que les motivations respectives.
- Les normes internationales font prendre conscience du fait qu'il appartient aux autorités de veiller à la réalisation de l'égalité dans les faits. La politique d'égalité sert à concrétiser des droits légitimes et ne constitue aucunement une politique sociale de luxe.
- Les normes internationales peuvent amener à remettre en question l'opinion prédominante, en Suisse, concernant les mesures positives (quotas): Contrairement à la pratique du Tribunal fédéral relative à l'article constitutionnel sur l'égalité (interprété comme étant une protection symétrique des personnes des deux sexes), l'interdiction de discrimination à l'échelon international protège en principe les femmes en tant que groupe traditionnellement défavorisé (et non les hommes, qui jouissent de privilèges fondés sur le genre).
- Les mécanismes de surveillance imposent aux autorités suisses (fédérale, cantonales et communales) de réaliser l'égalité entre les sexes. Les rapports gouvernementaux précisément instituent un monitoring à l'échelon national, qui permet de dresser un état des lieux de l'égalité dans notre pays, notamment dans les cantons.
- Se référer aux droits humains permet de sortir la politique d'égalité de son isolement et de s'adresser à un public plus large que lorsqu'on se réfère exclusivement à la promotion des

femmes spécifiquement, souvent considérée comme une question secondaire, donc peu importante quant à la politique en général.

- Le fédéralisme permet de mettre en place des mesures et des solutions pragmatiques et appropriées, appliquées de la base au sommet. Si l'on réussit à instaurer entre les cantons une certaine compétition en matière de politique d'égalité, le droit international fournira un cadre de référence valable dans la comparaison entre les cantons et incitera au changement.
- La comparaison entre les pays génère de nombreuses impulsions importantes et encourage également la solidarité.
- Les rapports gouvernementaux officiels sur la situation en Suisse sont de bonne qualité et fournissent une base solide pour définir une politique d'égalité intégrant toutes les informations essentielles à tous les niveaux. Le dialogue entre les autorités étatiques et les organes de surveillance internationaux (sous la forme de rapports gouvernementaux périodiques et de commentaires y relatifs) permet d'éviter que les problèmes soient éludés: ils restent visibles et doivent être régulièrement analysés, même si les recommandations sont peu souvent suivies d'effets à court terme.
- Les droits humains amènent à se référer davantage à la Constitution et aux droits fondamentaux, qui reconnaissent aux femmes les mêmes droits qu'aux hommes (par ex. participer à égalité à la vie politique et non seulement y être représentées de façon «convenable») et ne sont pas assez souvent respectés dans la pratique.
- Le protocole additionnel à la convention de l'ONU, la CEDAW, qui institue la procédure de plainte individuelle à l'échelon international, peut s'avérer un moyen adéquat d'accélérer la réalisation de l'égalité dans notre pays. Le Conseil fédéral a proposé fin 2006 au Parlement de ratifier ce protocole et la question sera débattue prochainement.

Voyons maintenant quels seraient les **risques et problèmes** liés à une mise à profit plus systématique de la dimension internationale:

- La Suisse n'a pas (encore) pleinement adhéré aux normes internationales (non-reconnaissance de la procédure de plainte individuelle prévue dans le cadre du Pacte II et de la CEDAW, non-ratification du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme, portant sur l'égalité des droits), et a émis d'importantes réserves (par ex. au sujet de l'égalité des droits inscrite à l'art. 26 du Pacte II).
- Vu le manque d'informations et de formation, les organisations féminines et d'autres ONG peuvent difficilement mettre à profit de façon efficace les normes et mécanismes internationaux. Les milieux intéressés ne disposent pas des ressources nécessaires pour accéder valablement aux informations et aux connaissances spécifiques et concrètes. Il existe certes quelques sources d'informations (par ex. le dossier sur les droits humains en Suisse, de la plate-forme d'information [humanrights.ch](http://www.humanrights.ch)¹, les rapports gouvernementaux de la Suisse et les recommandations des organes internationaux sur le site Internet du DFAE², l'index universel des droits de l'homme du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme³, élaboré par l'Institut de droit public de l'Université de Berne et cofinancé par la Suisse, le forum de discussion sur le gender mainstreaming de Swisspeace, le glossaire international de l'ONG Coordination après Pékin Suisse), mais on ignore comment en tirer parti dans la pratique.
- Il existe en Suisse une méfiance générale envers le droit international, une persistance à vouloir être considéré comme un prétendu «cas particulier», une attitude de rejet vis-à-vis des «juges étrangers», une peur de perdre sa souveraineté nationale. Les opinions des participantes et participants étaient toutefois partagées quant à l'intensité réelle de ce rejet. D'aucuns estiment que l'«opinion publique» est instrumentalisée, en l'occurrence, et que les médias dramatisent la situation. Il peut cependant aussi s'avérer contre-productif de se

¹ http://www.humanrights.ch/home/fr/Dossiers/Droits-de-la-femme/idart_794-content.html

² www.eda.admin.ch/eda/fr/home/topics/human/humri/humrtr/humrep/women.html

³ <http://www.universalhumanrightsindex.org/fr/index.html>

référer explicitement aux droits humains internationaux: Dans certains milieux, ils sont jugés aussi peu «sexy» que l'égalité.

- La qualité des rapports internationaux (rapports gouvernementaux et rapports parallèles) et de leur mise en œuvre est tributaire du nombre, insuffisant, de personnes compétentes disponibles et de la mesure dans laquelle elles s'investissent.
- Le fédéralisme, avec sa répartition complexe des compétences et des tâches, complique dans des domaines fondamentaux de la vie (par ex. la santé) la prise en compte des recommandations du comité de surveillance aux divers niveaux de l'Etat fédéral. Il n'est pas possible de les mettre en œuvre de façon uniforme dans les domaines de compétence des cantons.
- On constate précisément aussi dans les cantons une certaine frustration consécutive au manque d'impact de ces recommandations: Nombre d'entre eux, certes, participent pour une bonne part (généralement via leurs organes actifs dans le domaine de l'égalité) à l'élaboration des rapports gouvernementaux, ce qui en augmente la qualité, mais les recommandations n'ont par la suite aucun impact sur la politique. Les organes cantonaux œuvrant en faveur de l'égalité ne peuvent pas faire grand-chose s'ils n'ont pas reçu un mandat explicite de leurs gouvernements respectifs. Dans les cantons surtout (mais également au plan fédéral), les connaissances et la procédure en matière d'application des recommandations du comité de surveillance n'ont jusqu'à présent été ni définies ni institutionnalisées.
- Il ne suffit pas non plus d'invoquer les droits humains internationaux pour convaincre les personnes qui tentent de mettre un frein à la politique d'égalité. Ce genre d'argument risque même de marginaliser encore davantage le thème de l'égalité.
- Les normes et mécanismes internationaux ne constituent qu'un moyen détourné peu attractif et ne servent en définitive qu'à esquiver les problèmes réels à l'échelon national (par ex. le manque de volonté politique et de ressources).

Pistes concrètes pour mettre plus systématiquement à profit la dimension internationale

Les participantes et participants aux trois groupes de travail ont également débattu des pistes concrètes envisageables dans leurs domaines d'activité respectifs. Ils ont également déterminé de quoi ils auront besoin à l'avenir pour passer de la parole aux actes.

- Nombre d'entre eux ont mis l'accent sur la nécessité de faire des efforts en matière de sensibilisation, de connaître les normes et mécanismes internationaux, de mettre en réseau des informations et d'acquérir les compétences nécessaires. Il ne s'agit pas uniquement de rassembler des informations à l'état brut, mais encore de «les mettre en forme» afin qu'elles soient vraiment accessibles aux divers destinataires, ce qui requiert des ressources professionnelles et financières supplémentaires. Des propositions concrètes ont été faites en considération des types de destinataires:
 - La mise en réseau d'offres existantes d'informations et d'échanges d'informations (par ex. newsletter/site humanrights.ch) devrait permettre aux ONG de mieux coordonner leurs activités et de mettre à profit des synergies.
 - Une banque de données systématique pourrait simplifier l'accès aux standards internationaux, aux recommandations d'organes internationaux (ONU et Conseil de l'Europe). Elle devrait également contenir des commentaires et articles importants, des exemples de *best practice* et favoriser ainsi les échanges.
 - Les informations sur les normes et mécanismes internationaux, mais aussi sur leur application en Suisse devraient être présentées sous une forme pratique (par ex. manuels, *factsheets*, *core reports*) pour les actrices et acteurs de la politique d'égalité, afin qu'ils puissent trouver rapidement les informations nécessaires et les trier selon leur pertinence.
 - En outre, les informations sur les standards et mécanismes internationaux dans le domaine de l'égalité devraient absolument être intégrées aussi dans l'enseignement universitaire (notamment du droit), puis, indirectement, dans la législation; ce qui requiert des professeur-e-s motivés.

- Pour sensibiliser et former les élèves des écoles aux droits humains et aux droits des femmes, il conviendrait d'élaborer du matériel qui vienne compléter le matériel existant (par ex. des mallettes de formation que pourrait produire le DFAE).
- Tant la base des syndicats que les membres qui y occupent une fonction devraient recevoir une formation.
- Les droits humains peuvent faire l'objet de futures formations de base et séminaires mis sur pied par des organisations féminines.
- La dimension internationale (standards et mécanismes, comparaisons entre les pays, *best practice* dans d'autres pays) doit occuper une plus grande place dans les publications des organisations féminines.
- Il est absolument nécessaire de mettre sur pied au sein de l'administration fédérale et des administrations cantonales une formation continue sur les droits humains et les obligations internationales.
- Il s'agit d'améliorer au moyen d'actions concrètes les échanges entre les organisations féminines et les organisations de défense des droits humains, ainsi que le réseautage de ces organisations. Le droit international offre une bonne base commune pour mener à bien une telle entreprise, qui ne s'avère pas toujours facile.
- Les recommandations des organes internationaux (pour la plupart en anglais et/ou en français) devraient être traduites sans délai, afin que les organisations non gouvernementales puissent en tenir compte dans leurs activités.
- Diverses ONG souhaitent davantage se concerter et travailler en réseau lorsqu'elles rédigent les rapports parallèles. Il convient toutefois à cet effet de sensibiliser plus largement les organisations féminines et les ONG de défense des droits humains à l'importance du système international des rapports.
- Selon les bureaux cantonaux de l'égalité, il importe que les cantons soient mandatés (par la Confédération) pour mettre en œuvre les recommandations internationales. De cette façon seulement, il existera à l'échelon cantonal également des mandats clairement définis portant sur des mesures concrètes. Les rapports sur les droits humains et les droits des femmes, les recommandations des organes internationaux et leur mise en œuvre devraient figurer à l'ordre du jour de la conférence des gouvernements cantonaux. La nouvelle «Maison des cantons» pourrait en l'occurrence jouer le rôle d'un centre de compétence en matière de collaboration intercantonale.
- Il faudrait développer à l'intention des cantons une grille de critères permettant d'effectuer un monitoring systématique de la situation, une comparaison entre les cantons et d'avoir ainsi une vue d'ensemble des mesures prises.
- Un instrument de monitoring (une sorte de commission de gestion, d'«observatoire») devrait être mis en place pour surveiller la mise en œuvre des recommandations.
- Les divers actrices et acteurs devraient, en s'appuyant sur des standards internationaux, fixer des objectifs principaux, des priorités et des thèmes annuels communs.
- Le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes et les organes cantonaux œuvrant en faveur de l'égalité doivent continuer, et de façon accrue, à intégrer la perspective internationale dans leurs prises de position au sein de l'administration.
- Les associations féminines elles aussi peuvent de façon explicite intégrer le droit international dans leurs activités et dans leurs informations à l'intention d'un public plus diversifié.
- Les bureaux cantonaux de l'égalité doivent, dans leur politique, mettre l'accent sur les points communs en matière d'égalité aux niveaux international et intercantonal et entretenir les échanges à l'échelon international.

Résumé des résultats

Pour conclure, **Elisabeth Freivogel**, vice-présidente de la CFQF, a tiré une série de premières conclusions. Elle a constaté avec satisfaction le grand intérêt suscité par l'atelier et le débat animé et dense auquel il a donné lieu. La problématique y a été abordée sous un angle concret

et de multiples idées et pistes, que pourraient exploiter les divers actrices et acteurs de la politique suisse d'égalité, ont été suggérées en peu de temps. La CFQF s'en inspirera dans le cadre de ses activités.

Elisabeth Freivogel a résumé les éléments essentiels du débat:

De l'avis des participantes et participants, une référence plus systématique à la dimension internationale aurait plusieurs conséquences positives. Elle ferait surtout avancer les débats en Suisse, conférerait une légitimité juridique et politique au thème traité qui occuperait dès lors une place plus grande dans le paysage politique aux niveaux fédéral et cantonal.

Certains risques et problèmes ont tout de même été mis en évidence: En premier lieu, les réflexes de défense de la Suisse, la surcharge de travail qu'impliquerait pour les divers actrices et acteurs la prise en compte de ce thème complexe (vu le manque de ressources humaines, professionnelles et financières), ainsi que le déséquilibre entre investissement et résultat. Une collaboration accrue, l'échange d'informations et d'expériences de même que le réseautage des organisations et des activités permettraient de maintenir les coûts aussi bas que possible.

Dans le débat sur les pistes concrètes envisageables, les difficultés liées au système fédéraliste helvétique ont aussi été évoquées. Bien que les normes internationales induisent pour les cantons également des obligations dans leurs domaines de compétence, nombre d'entre eux ne sont pas encore suffisamment sensibilisés à leurs responsabilités. Ils participent certes déjà à l'élaboration des rapports gouvernementaux, mais ne font pas ou guère cas ensuite des recommandations internationales formulées (également) à leur intention. En outre, Elisabeth Freivogel a souligné combien il importe d'avoir accès à des informations et une formation appropriées: sensibilisation, information et formation à divers niveaux et dans divers domaines sont des conditions fondamentales à remplir afin de pouvoir mieux mettre à profit la dimension internationale. Enfin, elle a insisté sur la question du monitoring, élément indispensable pour une politique d'égalité efficace. Les normes et mécanismes internationaux constituent le cadre permettant de surveiller systématiquement l'évolution de la situation en matière d'égalité et d'assurer un suivi critique des mesures prises par la Confédération, les cantons et les communes.

Traduction: Francine Matthey

Renseignements

Elisabeth Keller, responsable du secrétariat de la Commission fédérale pour les questions féminines, Schwarztorstr. 51, 3003 Berne, elisabeth.keller@ebg.admin.ch / tél. 031 322 92 76, fax 031 322 92 81.

Erika Schläppi, juriste et docteure en droit, auteure de l'étude «Droits des femmes et droits humains: Comment mieux mettre à profit la dynamique internationale dans la politique suisse d'égalité?», erika.schlaepi@bluewin.ch / tél. 031 332 95 60.