



Synthèse des résultats de la procédure de consultation

sur le rapport et l'avant-projet

d'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de la Convention
du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte
contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique
(convention d'Istanbul)

Berne, le 1 mai 2016

Table des matières

I. Introduction	1
II. Appréciation générale	1
III. Avis sur les différentes dispositions de la convention et leur mise en œuvre	2
1. Buts, définitions, égalité et non-discrimination, obligations générales (chapitre I)...	2
1.1. Champ d'application de la convention (art. 2)	2
1.2. Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination (art. 4).....	3
2. Politiques intégrées et collecte des données (chapitre II).....	3
2.1. Politiques globales et coordonnées (art. 7)	3
2.2. Ressources financières (art. 8)	3
2.3. Organe de coordination (art. 10)	3
2.4. Collecte des données et recherche (art. 11).....	3
3. Prévention (chapitre III).....	3
3.1. Obligations générales (art. 12) et sensibilisation (art. 13).....	3
3.2. Education (art. 14)	4
3.3. Formation des professionnels (art. 15).....	4
3.4. Programmes préventifs d'intervention et de traitement (art. 16)	4
3.5. Participation du secteur privé et des médias (art. 17).....	4
4. Protection et soutien (chapitre IV)	4
4.1. Obligations générales (art. 18).....	4
4.2. Services de soutien généraux (art. 20) et spécialisés (art. 22)	4
4.3. Refuges (art. 23).....	5
4.4. Permanences téléphoniques (art. 24)	6
4.5. Soutien aux victimes de violence sexuelle (art. 25)	6
4.6. Protection et soutien des enfants témoins (art. 26)	7
4.7. Signalement par les professionnels (art. 28)	7
5. Droit matériel (chapitre V)	7
5.1. Harcèlement (art. 34)	7
5.2. Violence sexuelle, y compris le viol (art. 36).....	7
5.3. Mariages forcés (art. 37)	7
5.4. Compétence (art. 44)	8
6. Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection (chapitre VI).....	8
6.1. Appréciation et gestion des risques (art. 51)	8
6.2. Procédures <i>ex parte</i> et <i>ex officio</i> (art. 55)	8
7. Migration et asile (chapitre VII).....	9
7.1. Statut de résident (art. 59)	9
7.2. Demandes d'asile fondées sur le genre (art. 60).....	9

Liste des participants et abréviations

CANTONS

Staatskanzlei des Kantons Zürich	ZH
Staatskanzlei des Kantons Bern	BE
Staatskanzlei des Kantons Luzern	LU
Standeskanzlei des Kantons Uri	UR
Staatskanzlei des Kantons Schwyz	SZ
Staatskanzlei des Kantons Obwalden	OW
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	NW
Regierungskanzlei des Kantons Glarus	GL
Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
Chancellerie d'Etat du canton de Fribourg	FR
Staatskanzlei des Kantons Solothurn	SO
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	BS
Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	BL
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	SH
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	SG
Standeskanzlei des Kantons Graubünden	GR
Staatskanzlei des Kantons Aargau	AG
Staatskanzlei des Kantons Thurgau	TG
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	TI
Chancellerie d'Etat du canton de Vaud	VD
Chancellerie d'Etat du canton de Valais	VS
Chancellerie d'Etat du canton de Neuchâtel	NE
Chancellerie d'Etat du canton de Genève	GE
Chancellerie d'Etat du canton du Jura	JU

PARTIS POLITIQUES

Bürgerlich-Demokratische Partei der Schweiz BDP PBD
Parti Bourgeois-Démocratique Suisse PBD
Partito borghese democratico PBD

Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz CVP PDC
Parti démocrate-chrétien PDC
Partito popolare democratico PPD

FDP. Die Liberalen PLR
PLR. Les Libéraux-Radicaux
PLR. I Liberali

Grüne Partei der Schweiz Verts
Parti écologiste suisse
Partito ecologista svizzero

Sozialdemokratische Partei der Schweiz SPS PS
Parti socialiste suisse PSS
Partito socialista svizzero PSS

Schweizerische Volkspartei SVP UDC
Union Démocratique du Centre UDC
Unione Democratica di Centro UDC

ASSOCIATIONS FAÏTIÈRES DES COMMUNES, DES VILLES ET DES RÉGIONS DE MONTAGNE

Schweizerischer Gemeindeverband ACS
Association des Communes Suisses
Associazione de Comuni Svizzeri

Schweizerischer Städteverband UVS
Union des villes suisses
Unione delle città svizzere

Municipalité de Lausanne Lausanne

ASSOCIATIONS FAÏTIÈRES DE L'ÉCONOMIE

Centre Patronal CP

Schweizerischer Gewerbeverband (sgv) usam
Union suisse des arts et métiers (usam)
Unione svizzera delle arti e mestieri (usam)

Schweiz. Gewerkschaftsbund (SGB) USS
Union syndicale suisse (USS)
Unione sindacale svizzera (USS)

Travail.Suisse TravailSuisse

AUTRES ORGANISATIONS ET INSTITUTIONS

Amnesty international Schweizer Sektion Section suisse sezione svizzera	Amnesty
International Alliance of women (IAW) Alliance internationale des femmes (AIF)	AIF
ärztinnen schweiz medical women switzerland femmes médecins suisse donne medico svizzera	mws
avenirsocial Soziale Arbeit Schweiz Travail social suisse Lavoro sociale svizzera	avenirsocial
Centre social protestant	CSP
Cesalli Séverine	Cesalli
Coordination romande des organisations paternelles	CROP
Dachorganisation der Frauenhäuser der Schweiz und Liechtenstein Fédération solidarité femmes de Suisse et du Liechtenstein Organizzazione mantello delle case per donne maltrattate della Svizzera e del Liechtenstein	DAO
Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz	LCH
Die Dargebotene Hand, Tel. 143 La main tendue, tél. 143 Telefono amico, tel. 143	Tél. 143
Associazione Demetra	Demetra
Demokratische Juristinnen und Juristen der Schweiz (DJS) Juriste Démocrates de Suisse (JDS) Giuristi e Giuriste Democratici Svizzeri (GDS)	JDS
2donna2	donna
Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF) Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) Commissione federale per le questioni femminili (CFQF)	CFQF
Evangelische Frauen Schweiz (EFS) Femmes Protestantess en Suisse (FPS)	FPS
Frauenhaus Graubünden	FH/GR
Frauenzentrale Zürich	Frauenzentrale ZH

Fachverband Gewaltberatung Schweiz (FVGS) Association professionnelle Suisse de consultations contre la violence (APSCV)	APSCV
Föderation Schweizer Psychologinnen und Psychologen (FSP) Fédération Suisse des Psychologues Federazione Svizzera delle Psicologhe e degli Psicologi	FSP
Groupe de travail « Femmes migrantes & violences conjugales »	GT
Interkantonale Arbeitsgruppe Geschädigten- und Opfervertretung	IKAGO
humanrights.ch	humanrights
International Commission of Jurists Schweizer Sektion Section Suisse Sezione Svizzera	icj
Juristinnen Schweiz Femmes juristes suisse Giuriste Svizzera	JuCH
Kinderschutz Schweiz Protection de l'enfance Suisse Protezione dell'infanzia Svizzera	PES
Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren (KKJPD) Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia (CDDGP)	CCDJP
Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz (KKPKS) Conférence des commandants des polices cantonales de suisse (CCPCS) Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della svizzera (CCPCS)	(a renoncé à se prononcer)
NGO-Koordination post Beijing Schweiz Coordination-ONG post Beijing Suisse	NGQNG
Öffentliches Personal Schweiz Employés du secteur public Suisse Impiegati del settore pubblico Svizzera	(a renoncé à se prononcer)
Pro Familia Schweiz Suisse Svizzera	PF

Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK)	ASI
Association suisse des infirmières et infirmiers (ASI)	
Associazione svizzera infermiere e infermieri (ASI)	
Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH)	OSAR
Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)	
Schweizerische Gesellschaft für Forensische Psychiatrie (SGPF)	SSPF
Société suisse de Psychiatrie Forensique (SSPF)	
Società Svizzera di Psichiatria Forense (SSPF)	
Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten	CSDE
Conférence Suisse des Délégué-e-s à l'Egalité entre Femmes et Hommes	
Conferenza Svizzera delle Delegate alla Parità fra Donne e Uomini	
Schweizerische Konferenz gegen häusliche Gewalt (SKHG)	CSVD
Conférence Suisse contre la violence domestique (CSVD)	
Schweizerische kriminalistische Gesellschaft (SKG)	SSDP
Société suisse de droit pénal (SSDP)	
Società svizzera di diritto penale (SSDP)	
Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter (SVAMV)	FSFM
Fédération suisse des familles monoparentales (FSFM)	
Federazione svizzera delle famiglie monoparentali (FSFM)	
Schweizerische Staatsanwälte-Konferenz (SSK)	CPS
Conférence des procureurs de Suisse (CPS)	
Conferenza dei procuratori della Svizzera (CPS)	
Schweizerische Vereinigung der Berufsbeiständinnen und Berufsbeistände (SVBB)	ASCP
Association suisse des curatrices et curateurs professionnels (ASCP)	
Associazione svizzera delle curatrici e dei curatori professionali (ASCP)	
Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR)	ASM
Association suisse des Magistrats de l'ordre judiciaire (ASM)	
Associazione svizzera dei magistrati (ASM)	
Schweizerisches Polizei-Institut (SPI)	<i>(a renoncé à se prononcer)</i>
Institut suisse de police	
Istituto svizzero di polizia	
Schweizerisches Weisses Kreuz	SWK
SEXUELLE GESUNDHEIT Schweiz	SGS
SANTÉ SEXUELLE Suisse	
SALUTE SESSUALE Svizzera	

Terre des Femmes Suisse	TDF
Universität Bern	UNIBE
Université de Genève	UNIGE
Université de Lausanne	UNIL
ZUKUNFT/CH	Futur
Vereinigung der Kantonsärztinnen und Kantonsärzte der Schweiz (VKS)	<i>(a renoncé à se prononcer)</i>
Association des médecins cantonaux de Suisse (AMCS)	
Associazione dei medici cantonali della Svizzera (AMCS)	
zwangsheirat.ch	zwangsheirat

I. Introduction

La Convention du Conseil de l'Europe du 11 mai 2011 sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (convention d'Istanbul) est entrée en vigueur le 1^{er} août 2014. Il s'agit du premier instrument contraignant à l'échelle mondiale qui protège les femmes de toutes les formes de violence, y compris la violence domestique. Son objectif est de prévenir, poursuivre et éliminer toutes les formes de violence à l'égard des femmes. Elle vise également à éliminer la discrimination des femmes et à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. Elle est centrée ce faisant sur les droits, la protection et le soutien des victimes.

La Suisse a signé la convention d'Istanbul le 11 septembre 2013.

Le 7 octobre 2015, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) de soumettre le projet d'arrêté portant approbation de la Convention et son rapport à une procédure de consultation. Le délai en était fixé au 29 janvier 2016.

Nous avons reçu 84 avis, dont l'original peut être consulté sur le site de l'Office fédéral de la justice¹. Ils se répartissent comme suit :

- Cantons : 26 ;
- Partis politiques : 6 ;
- Associations faîtières des communes, des villes et de l'économie : 6 ;
- Autres organisations et institutions et particuliers : 46.

Quelques participants ont renoncé expressément à donner leur avis².

Le présent rapport synthétise les résultats de la procédure de consultation. Il présente les avis donnés sur les thèmes les plus souvent abordés. Pour en savoir plus sur les explications détaillées et les différentes opinions défendues, nous vous renvoyons aux textes originaux.

II. Appréciation générale

Dans leur grande majorité, les participants à la consultation approuvent clairement l'adhésion de la Suisse à la convention d'Istanbul et sa mise en œuvre. La plupart la soutiennent explicitement³, quelques-uns implicitement dans le sens où ils s'expriment sur des questions matérielles du projet⁴ ou ne font aucune remarque⁵. Seuls neuf participants, dont trois cantons et un parti, rejettent l'adhésion⁶.

Les partisans de l'adhésion sont d'avis que la violence faite aux femmes et la violence domestique sont un sujet d'actualité important aussi bien en Suisse qu'à l'étranger. En ratifiant la convention d'Istanbul, la Suisse signalerait que ce type de criminalité ne peut être toléré. Elle poursuivrait ainsi une longue tradition humanitaire. Les participants mettent en avant l'harmonisation des législations nationales, à l'échelle européenne, la simplification et l'intensification de la coopération entre les Etats et par voie de conséquence l'amélioration de la

¹ www.ofj.admin.ch > Violence domestique.

² CCPCS, Employés du secteur public Suisse, ISP, AMCS.

³ ZH, BE, UR, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TI, VD, VS, NE, GE, JU, PBD, PDC, PLR, Verts, PS, UVS, Lausanne, USS, TravailSuisse, Amnesty, AIF, mws, avenirsocial, DAO, Demetra, JDS, CFQF, FH/GR, Frauenzentrale ZH, FPS, APSCV, GT, humanrights, IKAGO, JuCH, icj, PES, NGQNG, PF, ASCP, ASI, OSAR, CSVD, skg, SSDP, FFSM, ASM, SWK, TDF, UNIL, zwangsheirat.

⁴ Par ex. Cesalli, LCH, FSP, Tél.143, SSPF, CPS, SGS, UNIBE.

⁵ Par ex. UNIGE.

⁶ LU, SZ, TG, CP, CROP, donna, usam, UDC, Futur.

lutte contre ce type de criminalité⁷.

Quelques cantons indiquent avoir déjà pris des mesures ou être sur le point de le faire et que leur législation satisfait aux exigences de la convention, voire les dépasse⁸.

Les opposants au projet rejettent eux aussi expressément, dans leur quasi-majorité, la violence faite aux femmes et la violence domestique, mais ne veulent pas que la Suisse ratifie la convention. Ils expliquent par ex. qu'il n'y a aucune raison de procéder à cette ratification puisque la Suisse satisfait déjà à toutes les exigences, qu'il n'en résulte aucun avantage pour la Suisse, que la compétence législative de la Suisse s'en trouverait limitée et qu'il faudrait s'attendre à de nouvelles revendications du Conseil de l'Europe. L'adhésion à la convention occasionnerait en outre des coûts, surtout pour les cantons, chose qui n'est pas acceptable⁹. Certains font valoir que la convention revêt une connotation idéologique et qu'elle cimente l'inégalité entre les sexes et discrimine les hommes en se focalisant sur les femmes¹⁰. D'aucuns reconnaissent toutefois explicitement l'importance de la convention, tout en refusant qu'elle soit ratifiée¹¹.

Parmi les différentes matières réglées par la convention, les participants à la consultation abordent surtout les refuges, les permanences téléphoniques, la participation financière de la Confédération aux diverses mesures et la possibilité d'apporter des réserves. Les autres thèmes de la convention d'Istanbul ne sont discutés que par quelques rares participants.

Enfin, différents participants s'expriment sur la question des répercussions d'une adhésion sur les ressources financières et humaines. Tandis que ZH, BE et BS n'attendent pas de tâches supplémentaires notables de la ratification de la convention d'Istanbul, parce que la Suisse remplit déjà largement les exigences qu'elle formule, AI estime que les autorités cantonales seront davantage mises à contribution en raison du soutien accordé aux victimes de violence. Pour SO, LU et l'UVS, le fardeau des ministères publics¹² pourrait augmenter, tant au plan financier qu'humain. L'UVS et l'ACS critiquent en outre que le rapport n'aborde pas les répercussions sur les finances et le personnel des communes. Pour ce qui est des dépenses (supplémentaires), voir les commentaires conc. les art. 8, 16, 23 et 24 de la convention.

III. Avis sur les différentes dispositions de la convention et leur mise en œuvre

1. Buts, définitions, égalité et non-discrimination, obligations générales (chapitre I)

1.1. Champ d'application de la convention (art. 2)

Plusieurs participants à la consultation approuvent expressément le fait que la convention doive s'appliquer non seulement aux femmes et aux filles, mais à toutes les victimes de violence domestique, c'est-à-dire aussi aux hommes et aux garçons¹³ ainsi qu'aux personnes transgenre¹⁴.

⁷ Comme par ex. BE, BL, BS, GE, JU, NE, TI, VD, ZH, PBD, PS, mws, chacun n'invoquant pas les mêmes arguments.

⁸ Par ex. ZH, BE, LU, SZ, AR, TI, VD, VS ; cf. aussi CCDJP. Celle-ci a pris la responsabilité de l'avis livré sur le projet. Les secrétariats généraux de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et de la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) ont été associés à l'élaboration de cet avis.

⁹ Comme par ex. LU, usam, UDC, SZ, TG, chacun n'invoquant pas les mêmes arguments.

¹⁰ Comme par ex. CP, CROP, donna, Futur, chacun n'invoquant pas les mêmes arguments.

¹¹ SZ, TG.

¹² LU et UVS ont le même avis en ce qui concerne la police.

¹³ ZH, BE, BL, AR, VS, GE, Amnesty, APSCV, humanrights, PF, skg, CSVD, TDF, zwangsheirat, UVS, FSFM, sgs.

¹⁴ Dont GE, Amnesty, skg, humanrights.

1.2. Droits fondamentaux, égalité et non-discrimination (art. 4)

Quelques participants demandent une stratégie nationale de lutte contre la violence faite aux femmes et la violence domestique, voire une loi nationale de protection contre la violence¹⁵, comme il en existe depuis longtemps dans d'autres domaines, par ex. la santé. Quelques voix s'expriment en faveur de l'adoption d'une loi sur l'égalité qui ne se limite pas au contrat de travail¹⁶.

2. Politiques intégrées et collecte des données (chapitre II)

2.1. Politiques globales et coordonnées (art. 7)

Quelques rares participants demandent sous ce titre que la Confédération assume un rôle de leader dans l'élaboration de politiques et dans la coordination et qu'elle engage les ressources nécessaires pour ce faire¹⁷.

2.2. Ressources financières (art. 8)

Quelques participants évoquent une participation financière de la Confédération, notamment à la prévention et à la protection des victimes. Il s'agit d'examiner si la Confédération pourrait participer davantage à la mise en œuvre des mesures ou fournir un soutien financier ponctuel aux cantons, éventuellement sur la base de l'art. 386 CP¹⁸. Ces participants citent comme champs d'action possibles l'aménagement de refuges et de permanences téléphoniques ainsi que le travail avec les auteurs de violences (cf. aussi les commentaires conc. les art. 16, 23, 24).

2.3. Organe de coordination (art. 10)

L'accueil réservé à l'idée d'examiner la création d'un organe de coordination au niveau de la Confédération ou d'en créer un n'est pas homogène. Le Bureau fédéral de l'égalité, domaine Violence domestique, est jugé propre à assumer cette fonction en raison de sa longue expérience en la matière. Quelques participants soulèvent la question des ressources nécessaires¹⁹.

2.4. Collecte des données et recherche (art. 11)

D'aucuns constatent explicitement, en ce qui concerne la collecte de données et de la recherche, que les relevés systématiques de données spécifiques sur la violence domestique et les genres manquent et qu'il serait nécessaire d'améliorer les bases statistiques²⁰. Ces données sont la condition sine qua non d'une politique cohérente et elles sont utiles à la recherche, qui alimente à son tour la politique en informations appropriées.

3. Prévention (chapitre III)

3.1. Obligations générales (art. 12) et sensibilisation (art. 13)

De manière générale, les participants constatent que la prévention et la sensibilisation sont importantes et peuvent être améliorées, et qu'il s'agit de prévoir les moyens financiers dont elles ont besoin²¹.

¹⁵ Verts, PS, DAO, FH/GR.

¹⁶ icj, JuCH, NGQNG, mws, TDF.

¹⁷ CFQF, ASI, icj, JuCH, mws, ACS.

¹⁸ VD, Verts, CFQF, ASI, APSCV, AIF, ACS, skg, UVS.

¹⁹ Avis de FPS, CFQF, humanrights, mws, PES, NGQNG, skg, SGS, CSVD, FFSM, usam, TDF.

²⁰ icj, JuCH, mws, NGQNG, SSPF, TDF.

²¹ Dont les Verts, PS, Amnesty, DAO, FH/GR, Demetra, FPS, CFQF, ASI, Frauenzentrale ZH, icj, JuCH, PES, mws, NGQNG, SSPF, usam, ACS, FFSM, SWK, TDF, zwangsheirat.

3.2. Education (art. 14)

La CCDJP constate que les engagements matériels découlant de l'article sur l'éducation (*par. 1*), selon lequel il faut inclure dans les programmes d'étude et à tous les niveaux d'enseignement du matériel d'enseignement sur des sujets tels que la résolution non violente des conflits ou la violence à l'égard des femmes fondée sur le genre, sont déjà une réalité en Suisse. En revanche, les exigences du *par. 2* ne sont pas mises en œuvre dans la même mesure, car les « structures éducatives informelles », les associations ou institutions des domaines du sport, de la culture et des loisirs, et les médias ne relèvent pas de la responsabilité de l'Etat. BE signale que le thème figure dans le « Lehrplan 21 ». D'aucuns saluent les exigences posées par la convention et indiquent les améliorations à apporter²².

3.3. Formation des professionnels (art. 15)

Quelques participants notent que la formation de base et la formation continue des membres de certaines catégories de professionnels peuvent être améliorées²³.

3.4. Programmes préventifs d'intervention et de traitement (art. 16)

Le travail effectué auprès des personnes qui se montrent violentes envers les femmes et, en ce qui concerne la violence domestique, envers d'autres membres de leur famille, est considéré comme un élément important de la prévention. Plusieurs participants sont d'avis qu'il existe encore trop peu de services spécialisés travaillant avec les auteurs de violences, certains demandent le soutien financier de la Confédération²⁴.

3.5. Participation du secteur privé et des médias (art. 17)

Divers participants attachent une grande importance à la participation du secteur privé et des médias, et certains constatent que des mesures sont ici nécessaires²⁵, demandant notamment une interdiction de la publicité discriminatoire fondée sur le genre²⁶.

4. Protection et soutien (chapitre IV)

4.1. Obligations générales (art. 18)

Seuls quelques participants s'expriment au sujet de cet article. Tandis que mws, icj, JuCH et SSPF soutiennent cet article de manière générale, la FSFM repère des lacunes du côté des parents célibataires et de leurs enfants et demande un soutien financier de la Confédération, TDF propose des modifications de la LAVI et dans le domaine de l'asile, parce que toute personne devrait avoir accès à la protection et au soutien, indépendamment de son statut juridique et du lieu où l'infraction a été commise.

4.2. Services de soutien généraux (art. 20) et spécialisés (art. 22)

En ce qui concerne les services de soutien généraux (art. 20), quelques participants signalent des lacunes. mws, icj et JuCH regrettent par ex. que la LAVI ne puisse soutenir les victimes aux plans de l'école, de la formation et de la recherche d'emploi. TDF note que l'accès des femmes qui ont été victimes de violences à l'étranger et de celles qui se trouvent dans une procédure d'asile n'est pas assuré.

Pour ce qui est des services de soutien spécialisés (art. 22), NGQNG et TDF signalent que

²² Amnesty, LCH, Demetra, NGQNG, SGS, TDF.

²³ Amnesty, Demetra, Frauenzentrale ZH, LCH, NGQNG, SSPF, usam, SVAMV, TDF.

²⁴ DAO, FH/GR, FPS, CFQF, ASI, APSCV (les membres de l'APSCV assument précisément cette tâche et couvrent l'offre dans presque tous les cantons), icj, JuCH, mws, SVAMV.

²⁵ Demetra, icj, JuCH, PES, mws.

²⁶ NGQNG, TDF.

les victimes de mutilations génitales féminines ont besoin d'antennes compétentes pour leur assurer protection et soutien ; celles-ci doivent être intégrées dans les structures existantes. Dans le domaine de l'asile aussi, il manque des offres sensibles au genre, dont les antennes existantes ne peuvent s'occuper. Les Verts repèrent de manière générale la nécessité de prendre des mesures dans la pratique, tandis que mws estime qu'il faut développer les services de soutien spécialisés.

4.3. Refuges (art. 23)

Nombre de participants abordent la question des refuges. La CCDJP, qui a coordonné son avis avec ceux de la CDAS, la CDIP et la COPMA, est clairement d'avis qu'il existe suffisamment de refuges. Elle explique que le rapport « Maisons d'accueil pour femmes en Suisse : analyse de la situation et des besoins », établi à la demande de la CDAS et du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes et daté du 19 novembre 2014, montre qu'il existe certains problèmes de capacité dans les maisons d'accueil, différents selon les régions, mais qu'une solution parvient toujours à être trouvée dans le cas concret (par ex. dans une autre maison d'accueil ou dans un autre type de refuge). La CDAS a ensuite cherché à clarifier les choses auprès des cantons et reçu les réponses suivantes :

- Différents cantons ont indiqué que le rapport se limitait aux places dans lesdites maisons d'accueil, mais que l'offre de lieux où trouver refuge était plus grande dans leur région ou dans tout le canton et que les capacités étaient donc plus importantes que celles attestées dans le rapport.
- La grande majorité des cantons ayant répondu estiment les capacités en places de refuge (maisons d'accueil et autres) adaptées. Une solution est trouvée dans tous les cas et la sécurité des femmes et enfants concernés garantie.
- De l'avis de la majorité des cantons ayant répondu, il n'existe aucun besoin de places supplémentaires. En période de surcharge, ils recourent aux offres extracantonales. Plusieurs cantons signalent que les besoins en places de refuge ont diminué depuis l'introduction de la norme régissant l'expulsion.

De l'avis de la CDAS, l'offre de refuges existant aujourd'hui dans les cantons (maisons d'accueil et autres offres) répond aux exigences de l'art. 23 de la convention. Les problèmes de capacités qui se posent parfois doivent être réglés en priorité par des mesures prises en amont ou en aval du système (prévention et mesures policières, solutions transitoires en appartement).

Cet avis recoupe les résultats de la procédure de consultation. ZH, par ex., constate qu'il existe sur son territoire suffisamment de refuges au sens de la convention, que la collaboration avec les services concernés fonctionne bien et que le financement est assuré. BE dit grosso modo la même chose. NW indique aussi que ses besoins sont couverts grâce à une collaboration avec LU. ZG ne fait état d'aucun besoin, tout en signalant que son appréciation ne se limite pas aux seules « maisons d'accueil ». SO signale pour sa part que le système d'aide en aval et les solutions transitoires offertes aux femmes victimes de violences sont en cours d'amélioration. Les besoins dans le JU sont couverts par des structures d'urgence et des places à Bienne et La Chaux-de-Fonds.

Deux partis et quelques organisations intéressées estiment que quelques régions manquent d'antennes spécifiques, d'un nombre suffisant de places financièrement assurées dans les maisons d'accueil et les hébergements spécifiques et de solutions transitoires après un sé-

jour en maison d'accueil (plusieurs citations) ; le fait que ce soit le lieu de domicile qui décide, au final, de la possibilité d'être protégé à temps n'est pas juste²⁷. GL, Verts, Amnesty, FSFM, UVS, ACS approuvent expressément que l'éventualité d'un soutien financier de la Confédération soit examinée. humanrights est favorable à l'examen complet de l'offre ; LU ne veut pas prendre en charge les dépenses supplémentaires à prévoir.

En résumé, l'offre de refuges est majoritairement considérée comme suffisante. Nul ne dit que la mise en œuvre de la convention est remise en cause sur ce point.

4.4. Permanences téléphoniques (art. 24)

Les participants à la consultation sont nombreux aussi à s'exprimer sur ce sujet. Quelques cantons disposent déjà de permanences téléphoniques pour les personnes victimes de violence, celles-ci étant cependant organisées différemment. A ZH par ex., il appartient au Dienst Gewaltschutz ou à son Fachstelle Häusliche Gewalt de fournir des conseils téléphoniques aux personnes menacées par la violence ou en danger. L'offre est disponible 365 jours par an, 24 heures sur 24 (piquet) et gratuite. Les conseils donnés par des collaborateurs formés sont confidentiels et peuvent aussi être fournis de manière anonyme. BE assure aussi une permanence téléphonique 24 heures sur 24. ZG dispose d'un système différencié de permanence (service de consultation spécialisé pour les victimes d'infraction, numéro d'urgence de la police (117), service spécialisé « violence domestique », convention avec la Main tendue conc. un service de garde et les premiers conseils, soutien de la hotline de la maison d'accueil de Lucerne pour les femmes victimes de violences, qui fonctionne 24 heures sur 24). A GE, il existe depuis quelques années une permanence téléphonique spécialisée dans la violence domestique. JU dispose d'un large éventail de prestations (service de consultation pour les victimes d'infraction, bureau de l'égalité, Main tendue, police, www.violencequefaire.ch). Tél. 143 expose dans le détail les raisons pour lesquelles son offre répond aux exigences de la convention à l'échelle de la Suisse.

Un nombre considérable de participants à la consultation est d'avis qu'il faut envisager la réorganisation de la permanence téléphonique destinée aux personnes victimes de violences ou un développement de l'offre compte tenu des structures existant dans les cantons²⁸. UR et GL sont favorables à une approche pragmatique. De manière générale, Verts, PS, USS, avenirsocial, mws, icj, JuCH, SWK, UVS, UNIL jugent qu'il faut combler les lacunes existantes. La CCDJP ne se refuse pas à un nouvel examen, SG s'y oppose.

Certains demandent une participation financière de la Confédération, comme UR, GL, UVS, SVAMV, ou proposent d'envisager cette participation en cas de surcoûts, comme ZG, SO, GE. CFQF, ASI, FPS, SWK demandent un financement assuré, de manière générale, tandis que pour NW, il faut garder un œil sur l'éventuelle surcharge financière. Pour AG, NE et JU, il est important qu'aucun coût supplémentaire (disproportionné) ne soit engendré pour les cantons.

4.5. Soutien aux victimes de violence sexuelle (art. 25)

Seuls quelques participants à la consultation évoquent explicitement la nécessité de prendre des mesures dans le domaine du soutien aux victimes de violence sexuelle conformément à la convention d'Istanbul²⁹.

²⁷ Verts, PS, Amnesty, DAO, FH/GR, CFQF, ASI, FPS, icj, JuCH, Frauenzentrale ZH, SWK, SFSM, TDF, PES, USS, avenirsocial, UVS, ACS, UNIL. GL estime que la Confédération devrait agir avec pragmatisme et tenir compte des structures cantonales.

²⁸ Dont UR, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, AG, NE, JU, JuCH, ASI, avenirsocial, SGS.

²⁹ USS, avenirsocial (accès facilité aux centres de crise), SGS (grandes différences entre les cantons et les régions), TDF (inégalité de traitement envers les requérantes d'asile, révision LAVI).

4.6. Protection et soutien des enfants témoins (art. 26)

Divers participants constatent qu'il ne suffit pas d'octroyer des droits aux enfants dans la procédure pénale. Il faut assurer ou améliorer le soutien psychologique et social nécessaire aux enfants témoins³⁰. PES et BE sont expressément en faveur d'une protection active des enfants.

4.7. Signalement par les professionnels (art. 28)

Seuls quelques avis ont été donnés sur le signalement adressé par les membres de certaines professions. LCH, par ex., repère des problèmes d'exécution dans l'obligation de signaler et demande un soutien de la Confédération, SGS est d'avis que le signalement devrait dépendre du consentement de la victime (capable de discernement) et zwangsheirat attire l'attention sur la zone de tension existant entre l'obligation publique d'agir et le devoir de discrétion, focalisé sur les victimes et destiné à susciter la confiance, incombant aux centres de consultation et demande de revenir sur l'obligation de signaler les mariages forcés.

5. Droit matériel (chapitre V)

5.1. Harcèlement (art. 34)

Quelques participants souhaitent la création d'une infraction distincte de harcèlement, ou du moins l'examen de cette proposition³¹. ZH ajoute que l'art. 28b CC n'est que rarement appliqué, que les exigences procédurales et les frais de procédure sont élevés et que les mesures de protection sont difficiles à imposer, et qu'un non-respect de la disposition n'a guère de conséquences sensibles, surtout en ce qui concerne les formes les plus douces de harcèlement (*soft stalking*). UNIL juge inutile de créer une infraction distincte.

5.2. Violence sexuelle, y compris le viol (art. 36)

UNIBE traite en détail de la mise en œuvre de l'art. 36 dans le droit national et signale ce faisant des lacunes dans le code pénal. Elle est d'avis que l'art. 36 n'est pas suffisamment couvert par les art. 189 et 190 CP. De plus, la seule application possible de l'art. 198 CP (désagrèments causés par la confrontation à un acte d'ordre sexuel) entre en conflit avec, notamment, les art. 41 (aide ou complicité et tentative), 45 (sanctions et mesures), 48 (interdiction des modes alternatifs de résolution des conflits ou des condamnations obligatoires) et 55 (procédures *ex parte* et *ex officio*) de la convention. Indépendamment des exigences de la convention, il faut réformer les dispositions pénales régissant les infractions sexuelles en Suisse. En effet, il manque actuellement un énoncé de fait légal de base punissant adéquatement les actes sexuels effectués sans l'accord explicite ou tacite de la victime. Il n'est pas juste de pouvoir qualifier de « désagrèments causés par la confrontation à un acte d'ordre sexuel », autrement dit de peccadille, des rapports sexuels de toute évidence non consentuels même lorsqu'aucun moyen de contrainte n'a été utilisé. UNIL estime que les art. 187, al. 3, 188, al. 2, 192, al. 2, et 193, al. 2, CP laissent trop de latitude aux autorités et doivent être corrigés. NGQNG et TDF demandent une redéfinition du viol via une révision de la loi au motif que la délimitation entre contrainte sexuelle et viol est quasiment incompréhensible.

5.3. Mariages forcés (art. 37)

zwangsheirat est d'avis qu'il faut lutter contre le fait d'emmener une personne à l'étranger pour la marier de force ; les mariages forcés sont souvent conclus pendant des vacances à l'aide d'appâts (art. 37, par. 2). Le droit présente une lacune en la matière. Mais l'association

³⁰ NE, GE, CFQF, ASI, FPS, icj, JuCH, skg, FSFM, mws, PES, CFQF, FPS, CSVD.

³¹ ZH, NE, PS, icj, JuCH, dans le même esprit UVS; zwangsheirat suggère d'élargir la définition du concept.

ne demande pas explicitement une révision du CP ni la formulation d'une réserve. L'UNIL constate elle aussi que le CP présente une lacune en la matière. La punissabilité via la tentative ne convainc pas, il manque l'élément de la tromperie. La ratification de la convention n'exige toutefois pas de révision, on peut attendre de voir quelle sera la jurisprudence du Tribunal fédéral. Amnesty, NGQNG, TDF et zwangsheirat se prononcent en faveur d'un droit de retour adéquat des victimes en Suisse.

5.4. Compétence (art. 44)

Différents participants s'expriment sur la réserve prévue par le Conseil fédéral au sujet de l'abandon de l'exigence de la double incrimination (art. 44, par. 3, en rel. avec l'art. 78, par. 2, de la convention). Certains suggèrent d'y renoncer en ce qui concerne les actes de violence sexuelle commis envers des adultes³². Comme il s'agit de délits graves commis envers l'intégrité physique et psychique, l'établissement de la compétence juridictionnelle ne devrait pas dépendre du lieu où les faits ont été commis. D'aucuns proposent par conséquent de renoncer à la réserve sur la double incrimination en ce qui concerne l'avortement forcé et la stérilisation forcée³³. Car il s'agit de délits graves envers les droits sexuels et reproductifs. L'établissement de la compétence juridictionnelle ne devrait donc pas dépendre, là non plus, du lieu où les actes ont été commis. On pourrait, dans les deux cas, prévoir une réglementation analogue à celle qui concerne le mariage forcé et les mutilations génitales.

Enfin, quelques participants demandent que toute réserve à l'art. 44, par. 1, let. e, qui relie compétence juridictionnelle au lieu de séjour habituel, soit abandonnée³⁴. Compte tenu de la mobilité actuelle et des migrations, les dispositions en vigueur doivent être liées au lieu de séjour habituel et le code pénal modifié en conséquence.

Quelques voix signalent que les possibilités de réserves prévues par la convention ont un caractère temporaire (art. 79, par. 1, de la convention).

6. Enquêtes, poursuites, droit procédural et mesures de protection (chapitre VI)

6.1. Appréciation et gestion des risques (art. 51)

Quasi aucun participant ne prend explicitement position sur ce sujet. PES souligne l'importance de la question de l'appréciation et de la gestion des risques, surtout pour les enfants. Il y a encore beaucoup à faire en la matière. BE examine actuellement l'opportunité d'un projet cantonal de gestion des risques destiné à améliorer les processus.

6.2. Procédures *ex parte* et *ex officio* (art. 55)

Concernant les procédures *ex parte* et *ex officio*, différents participants réservent un accueil favorable à la révision de l'art. 55a CP (suspension de la procédure) que le Conseil fédéral propose dans son rapport pour améliorer la protection des personnes victimes de violences³⁵.

Quelques participants suggèrent de ne pas formuler de réserve quand à la poursuite d'office des infractions mineures de violence physique (art. 55, par. 1, en rel. avec l'art. 78, par. 2, et l'art. 35 de la convention) ou de retirer cette réserve à moyen terme³⁶, indiquant, ici aussi, que les possibilités de réserve prévues par la convention ont un caractère temporaire (art. 79, par. 1, de la convention).

³² Dont Amnesty, humanrights; l'UVS critique la réserve.

³³ Amnesty, mws, humanrights, icj, JuCH, NGQNG, TDF; l'UVS critique la réserve.

³⁴ icj, JuCH, IKAGO, NGQNG, TDF.

³⁵ Dont Amnesty, humanrights, icj, JuCH, IKAGO, NGQNG, PF, SSDP, TDF; l'UVS se montre critique.

³⁶ CFQF, FPS, humanrights, FSFM.

7. Migration et asile (chapitre VII)

7.1. Statut de résident (art. 59)

Un nombre considérable de participants jugent inadéquat de formuler une réserve à l'égard de l'art. 59, qui prévoit un droit autonome à rester dans leur pays de résidence pour les conjoints ou partenaires étrangers victimes de violence dans l'éventualité de la dissolution du mariage ou de la relation ; il faut inscrire dans la loi un permis de résidence autonome pour toutes les victimes de violence (révision de la loi sur les étrangers, LEtr)³⁷. Leur argument est que cette réserve conduit d'une certaine manière à tolérer le fait que certaines victimes ne dénoncent pas la violence domestique qu'elles subissent pour ne pas menacer leur statut de séjour. Il faut renoncer à formuler pareille réserve ou la retirer.

7.2. Demandes d'asile fondées sur le genre (art. 60)

En ce qui concerne la demande d'asile fondée sur le genre, quelques participants font valoir que le traitement sensible au genre que la convention demande pour tous les requérants d'asile, pendant la procédure, n'est pas complètement assuré et que des améliorations doivent être apportées en la matière³⁸.

³⁷ AR, VD, NE, GE, JU, PS, USS, avenirsocial, TravailSuisse, Amnesty, CSP, JDS, IKAGO, PES, OSAR, CSVD, ASCP, UVS, skg, CFQF, ASI, FPS, GT, humanrights, NGQNG, FSFM, TDF, SSDP, mais il ne ressort pas toujours clairement si la convention doit être ratifiée sans réserve ou si la réserve doit être retirée ultérieurement. ZH indique que la réglementation du droit de séjour des victimes étrangères de violence conjugale doit être examinée et que les mesures appropriées doivent éventuellement être prises. UNIL regrette la réserve et préférerait que la LEtr ne fasse pas de distinction. Dans le même esprit concernant les victimes de mariage forcé : TravailSuisse, NGQNG, TDF.

³⁸ Amnesty, NGQNG, TDF.