



Janvier 2020

Commentaire de l'ordonnance sur les mesures visant à prévenir et à combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Ordonnance contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique)

Table des matières

1	Contexte	3
2	Base légale	3
3	Commentaire des dispositions	5
3.1	Section 1 Objet et buts	5
3.1.1	Art. 1 Objet	5
3.1.2	Art. 2 Buts	5
3.2	Section 2 Mesures	6
3.2.1	Art. 3 Types des mesures	6
3.2.2	Art. 4 Objectifs des mesures	6
3.2.3	Art. 5 Mesures de la Confédération	7
3.2.4	Art. 6 Mesures de tiers	8
3.3	Section 3 Aides financières	8
3.3.1	Remarque préliminaire	8
3.3.2	Art. 7 Principes	8
3.3.3	Art. 8 Conditions matérielles	8
3.3.4	Art. 9 Montant	9
3.3.5	Art. 10 Calcul	9
3.3.6	Art. 11 Paiement	10
3.4	Section 4 Procédure	10
3.4.1	Art. 12 Base et forme juridique	10
3.4.2	Art. 13 Demandes	10
3.4.3	Art. 14 Examen des demandes et décision	11
3.4.4	Art. 15 Conditions et charges	11
3.5	Section 5 Devoirs des bénéficiaires d'aides financières	11
3.5.1	Art. 16 Information et obligation de rendre compte	11
3.5.2	Art. 17 Rapports	12
3.5.3	Art. 18 Mention des aides financières octroyées par la Confédération	12
3.6	Section 6 Dispositions finales	12
3.6.1	Art. 19 Évaluation	12
3.6.2	Art. 20 Voies de droit	12
3.6.3	Art. 21 Entrée en vigueur	12

1 Contexte

Largement répandues, y compris en Suisse, la violence à l'égard des femmes et la violence domestique causent de grandes souffrances. Ces crimes affectent à la fois les victimes et la société tout entière. Ils portent gravement atteinte aux droits humains et font obstacle à la réalisation de l'égalité entre femmes et hommes. En 2018, la statistique policière de la criminalité a enregistré un niveau de violence domestique jamais atteint, avec 18 522 cas, soit 1498 de plus que l'année précédente (+8,8 %). Chaque semaine en Suisse, une personne est victime d'une tentative d'homicide. En 2018, 27 personnes sont décédées des suites de violence domestique, dont 24 femmes.

Avec l'entrée en vigueur de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul)¹ le 1^{er} avril 2018, la Suisse s'est engagée à lutter tous azimuts contre la violence physique, psychologique et sexuelle, mais aussi contre le harcèlement (*stalking*), les mutilations génitales féminines ou encore le mariage et l'avortement forcés. Dans le cas de la violence domestique, la convention protège toutes les personnes, indépendamment de leur sexe. La Convention d'Istanbul est le premier instrument juridiquement contraignant qui accorde une protection globale aux femmes et aux victimes de violence domestique². À ce jour (septembre 2019), elle a été ratifiée par 34 États du Conseil de l'Europe et signée par douze autres. Son but premier est de prévenir et de poursuivre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique selon des normes comparables dans toute l'Europe. Elle met l'accent sur les droits, la protection et l'assistance des victimes. La convention impose aux États parties un devoir de diligence général consistant à prendre les mesures nécessaires, législatives ou autres, afin de prévenir toutes les formes de violence couvertes par le champ d'application de la convention et exercées par toute personne, physique ou morale.

Dans son message concernant l'approbation de la Convention d'Istanbul, le Conseil fédéral évoquait la possibilité de prendre des mesures supplémentaires de prévention, de protection et de lutte contre les formes de violence visées par la convention. Il mentionnait aussi l'éventualité d'octroyer des aides financières pour les mesures de tiers allant dans ce sens³. De même, dans le cadre de la vaste consultation relative à l'adoption de la Convention d'Istanbul, certains se sont exprimés en faveur d'un renforcement de la participation de la Confédération à la réalisation de mesures, voire d'un soutien financier ponctuel des cantons, en vertu le cas échéant de l'art. 386 du code pénal (CP)⁴. La Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), qui sont responsables de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul dans les cantons, ont été consultées informellement sur le projet d'ordonnance. Toutes deux, ainsi que les organisations rattachées à la CCDJP (Prévention suisse de la criminalité [PSC] et Conférence suisse contre la violence domestique [CSVD]) ont salué la création d'une base légale permettant de prendre des mesures et d'octroyer des aides financières.

L'adoption de l'ordonnance contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique constitue l'un des objectifs 2019 du Conseil fédéral (vol. I, objectif 15).

2 Base légale

L'ordonnance contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique se fonde sur l'art. 386 CP. Cette base légale permet à la Confédération de soutenir des mesures préventives. Ainsi, en vertu de l'art. 386 CP, la Confédération peut prévenir la criminalité en prenant elle-même des mesures de sensibilisation et d'éducation ou d'autres mesures, ainsi qu'en aidant financièrement ou en encourageant des tiers à prendre de telles mesures.

¹ RS 0.311.35

² Dans le cas de la violence domestique, la convention s'applique à toutes les personnes, indépendamment de leur sexe.

³ FF 2017 163, 181

⁴ RS 311.0

Le Conseil fédéral a adopté les ordonnances suivantes en vertu de l'art. 386 CP :

- Ordonnance du 14 octobre 2009 sur les projets en faveur des droits de l'homme et de la lutte contre le racisme⁵ ;
- Ordonnance du 11 juin 2010 sur des mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant⁶ ;
- Ordonnance du 23 octobre 2013 sur les mesures de prévention des infractions liées à la traite des êtres humains⁷ ;
- Ordonnance du 18 novembre 2015 sur les mesures de prévention des infractions liées à la prostitution⁸ ;
- Ordonnance du 16 mai 2018 sur les mesures visant à prévenir et à combattre la radicalisation et l'extrémisme violent⁹ ;
- Ordonnance du 9 octobre 2019 sur les mesures visant à promouvoir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier (OSMP)¹⁰.

La mise en œuvre des ordonnances relatives aux projets en faveur des droits de l'homme et de la lutte contre le racisme, à la protection des enfants et des jeunes et au renforcement de la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier est de la compétence du Département fédéral de l'intérieur (DFI). Les trois autres ordonnances relèvent de l'Office fédéral de la police (fedpol).

Dans ce contexte, la nouvelle ordonnance crée les bases nécessaires à la mise en œuvre et au financement par la Confédération de mesures visant à prévenir les formes de violence relevant de la Convention d'Istanbul, notamment la violence psychologique, physique et sexuelle, le harcèlement sexuel, le harcèlement (*stalking*), le mariage forcé, les mutilations génitales féminines ainsi que l'avortement et la stérilisation forcés.

La référence à l'art. 386 CP inscrit clairement cette ordonnance dans une logique de prévention. Prévention qui incombe à l'ensemble de la société, et pas seulement aux autorités pénales. Dans le détail, on distingue trois types de prévention : la prévention primaire, secondaire et tertiaire. La prévention primaire vise à agir sur les conditions favorisant l'apparition de la criminalité au sein de la société. La prévention secondaire vise à éviter le passage à l'acte. Enfin, la prévention tertiaire englobe toutes les mesures visant à éviter la récidive.

Pour renforcer les effets de ces mesures de prévention, et en accord avec les art. 7 (politiques globales et coordonnées), 8 (ressources financières) et 9 (organisations non gouvernementales et société civile) de la Convention d'Istanbul, l'ordonnance régit aussi la mise en œuvre par la Confédération de mesures visant à favoriser la coordination et la mise en réseau des organisations privées et publiques œuvrant dans le domaine couvert par l'ordonnance. En effet, pour maximiser l'impact et garantir la pérennité des mesures de prévention, il est indispensable que tous les acteurs concernés travaillent main dans la main et de manière coordonnée.

⁵ RS 151.21

⁶ RS 311.039.1

⁷ RS 311.039.3

⁸ RS 311.039.4

⁹ RS 311.039.5

¹⁰ RS 311.039.6

À noter que l'ordonnance ne régit pas le *financement permanent de tâches cantonales*, telles que le conseil et l'assistance des victimes ou la création et la gestion de foyers d'accueil pour les victimes au sens de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (loi sur l'aide aux victimes, LAVI)¹¹. Elle ne règle pas non plus le financement permanent des tâches cantonales dans le domaine de la gestion des menaces ou de la création et de l'exploitation d'offres cantonales visant à conseiller ou à soutenir les auteurs d'infractions¹². Étant donné la répartition actuelle des tâches et des compétences et les principes d'équivalence fiscale et de subsidiarité introduits avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, la Confédération ne peut en effet attribuer aucune aide financière pour ces tâches permanentes en vertu de l'ordonnance. Enfin, elle ne peut pas non plus transformer *de facto* un domaine d'activité en une nouvelle tâche fédérale en (co)finançant à long terme des tâches de tiers.

3 Commentaire des dispositions

3.1 Section 1 Objet et buts

3.1.1 Art. 1 Objet

L'ordonnance règle les points suivants : la mise en œuvre par la Confédération de mesures visant à prévenir et à combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique au sens de la Convention d'Istanbul (*let. a*) ; la mise en œuvre par la Confédération de mesures visant à favoriser la collaboration et la coordination entre les acteurs privés et publics de ce domaine conformément aux art. 7 à 9 de la Convention d'Istanbul (*let. b*) ; l'octroi par la Confédération d'aides financières pour la mise en œuvre par des tiers des mesures visées aux *let. a et b* (*let. c*) ; et l'octroi par la Confédération d'aides financières à des tiers qui fournissent régulièrement des mesures au sens des *let. a et b* (*let. d*).

3.1.2 Art. 2 Buts

L'*art. 2* définit ce à quoi les mesures visées dans l'ordonnance doivent tendre. Le premier but de l'ordonnance est de contribuer à prévenir les formes de violence visées par la Convention d'Istanbul (*let. a*). En ce sens, les mesures réalisées ou soutenues doivent être directement liées à la prévention d'une ou plusieurs des formes de violence en question et poursuivre spécifiquement cet objectif de prévention. À noter que l'ordonnance ne régit pas les mesures visées à l'art. 4 de la Convention d'Istanbul, qui ont pour objectif de garantir l'égalité entre les sexes et la non-discrimination de manière générale, ni les mesures qui n'ont aucun lien direct avec la prévention d'une ou plusieurs des formes de violences visées dans cette convention ou qui ne visent pas spécifiquement cet objectif de prévention. Entrent notamment dans cette catégorie les mesures destinées à promouvoir l'égalité dans le monde du travail, la formation, la politique et la culture. Ces dernières, même si elles contribuent indirectement à prévenir la violence en renforçant les droits des femmes, en encourageant l'égalité entre les sexes dans tous les domaines ou en luttant contre les discriminations, n'entrent pas dans le champ d'application de l'ordonnance. La Confédération a d'autres moyens de promouvoir ce type de mesures, notamment via les aides financières prévues par la loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes (loi sur l'égalité,

¹¹ RS 312.5

¹² Cf. à ce sujet les avis du Conseil fédéral relatifs à l'Ip. 13.4071 Feri du 12.02.2014, à l'Ip. 13.4290 Feri du 15.01.2015, au Po. 14.3417 Feri du 20.08.2014, à l'Ip.15.3765 Rytz du 26.8.2015, au Po. 16.3695 Feri du 23.11.2016, au Po. 18.3884 Schneider Schüttel du 21.11.2018 ou sa réponse du 28.09.2018 à la question urgente 18.1047.

LEg)¹³, qu'elle peut octroyer pour les mesures visant à promouvoir l'égalité dans le monde du travail¹⁴.

Le deuxième but de l'ordonnance (*art. 2, let. b*) est de favoriser la coordination des acteurs privés et publics du domaine de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique en Suisse, ainsi que leur mise en réseau et leur collaboration, en accord avec les art. 7 à 9 de la Convention d'Istanbul. En vertu de ladite convention, les États parties sont tenus de mettre en œuvre des politiques nationales efficaces, globales et coordonnées, avec la participation et la collaboration de toutes les autorités, institutions et organisations concernées.

L'ordonnance prévoit d'octroyer des aides financières pour soutenir la mise en place de mesures, conformément à l'art. 8 de la Convention d'Istanbul.

3.2 Section 2 Mesures

3.2.1 Art. 3 Types des mesures

L'*al. 1* énumère les trois types d'activités considérées comme des mesures au sens de l'ordonnance : les programmes, les projets et les activités régulières.

L'*al. 2* définit ensuite chacun de ces trois types d'activités. Un « programme » est un ensemble d'activités limitées dans le temps, coordonnées entre elles et visant un objectif global commun (*let. a*).

Un « projet » correspond à une entreprise unique, limitée dans le temps, qui couvre plusieurs domaines d'activités distincts et qui vise à atteindre un objectif défini en respectant des contraintes de temps, de ressources et de qualité (*let. b*).

Enfin, une « activité régulière » est définie comme une activité récurrente menée par une organisation, poursuivant des objectifs définis, dans une optique de pérennisation ou de développement (*let. c*).

3.2.2 Art. 4 Objectifs des mesures

L'*art. 4* définit les objectifs des mesures. Il en énumère six : l'information, la sensibilisation et la transmission de connaissances à un large public (*let. a*) ; la formation continue et le développement des compétences des professionnels (*let. b*) ; la fourniture de conseils (*let. c*) ; la coordination et la mise en réseau d'organisations privées et publiques (*let. d*) ; l'assurance qualité et l'évaluation des mesures de prévention (*let. e*) ; et l'avancement de la recherche (*let. f*).

Aux termes de l'art. 13 de la Convention d'Istanbul, « l'information, la sensibilisation et la transmission de connaissances » englobe toutes les activités qui contribuent à accroître la prise de conscience et la compréhension par le grand public des différentes manifestations de toutes les formes de violence couvertes par la convention, de leurs conséquences sur les enfants témoins de violence domestique, et de la nécessité de les prévenir. Cet objectif peut être réalisé par le biais de programmes, de campagnes, d'expositions, de manifestations, de publications (sites web, manuels, guides ou brochures), mais aussi via d'autres instruments ou canaux spécifiquement destinés à certains groupes cibles.

Conformément à l'art. 15 de la Convention d'Istanbul, « la formation continue et le développement des compétences des professionnels » vise essentiellement à transmettre aux professionnels travaillant avec des victimes ou des auteurs de violence les

¹³ RS 151.1

¹⁴ Cf. art. 14 et 15 LEg, ainsi que l'ordonnance du 22 mai 1996 relative aux aides financières prévues par la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (RS 151.15).

connaissances nécessaires sur les différentes formes de violence et sur la manière de les traiter professionnellement dans leurs domaines respectifs. Les personnes visées sont avant tout des représentants des autorités de poursuites pénales et des professionnels de la justice, de la santé, des affaires sociales et de la formation.

Par « fourniture de conseils », on entend des activités qui contribuent à prévenir la violence à l'égard des femmes et la violence domestique en fournissant des informations et des conseils professionnels aux victimes et auteurs de violence. Il peut notamment s'agir de projets qui contribuent à améliorer la qualité des offres de conseil existantes, tels que des approches spécifiquement destinées à certains groupes de victimes ou certaines formes de violence ou des projets modèles qui visent à élaborer et tester de nouvelles approches en matière de conseil, par exemple pour les enfants. Comme indiqué au chapitre 2, la mise en place, l'exploitation et l'amélioration des offres cantonales de conseil pour les victimes ou les auteurs de violence ne font pas partie de ces activités.

« La coordination et la mise en réseau » regroupent les activités qui contribuent, conformément aux art. 7 à 9 de la Convention d'Istanbul, à promouvoir les contacts entre les organisations publiques et privées qui œuvrent en Suisse pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

Par « assurance qualité », on entend les activités qui contribuent à garantir, renforcer et contrôler l'efficacité des mesures de prévention. Quant à « l'évaluation », elle couvre les activités qui visent à déterminer l'utilité, l'adéquation et l'efficacité des mesures de prévention et à en tirer des recommandations permettant d'adapter et d'optimiser ces mesures.

Enfin, la « recherche » couvre toutes les activités qui contribuent à fournir des données scientifiques utiles à la mise en place des mesures de prévention (p. ex. études sur les facteurs de risques et les situations à risque), ainsi qu'à assurer un suivi scientifique de ces mesures, à les analyser et à les adapter.

3.2.3 Art. 5 Mesures de la Confédération

L'*art. 5* définit les mesures que la Confédération peut mettre en place elle-même. Conformément à l'*al. 1, let. a*, la Confédération peut mettre en œuvre des programmes et des projets à l'échelle du pays, de plusieurs cantons (au moins trois) ou d'une région linguistique (c'est-à-dire sur l'ensemble du territoire alémanique, romand, tessinois ou romanchophone). En vertu de l'*al. 1, let. b*, la Confédération peut aussi mettre en œuvre des programmes ou projets modèles transposables à d'autres régions ou permettant de tester de nouvelles stratégies et méthodes, et présentant ainsi un intérêt national. Il s'agit de projets susceptibles d'améliorer la prévention de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique sur l'ensemble du territoire Suisse. La Confédération peut aussi soutenir des approches innovantes.

Pour mettre en œuvre ses propres mesures, la Confédération peut faire appel aux cantons et à d'autres acteurs publics ou privés (*al. 2*).

Par ailleurs, lorsque les intérêts des cantons sont directement concernés, elle doit les consulter avant de mettre en œuvre des mesures (*al. 3*). Une consultation est également prévue avant la réalisation de mesures susceptibles d'avoir un effet sur des tâches relevant de la compétence des cantons. Les tâches et compétences respectives de la Confédération et des cantons sont définies dans le concept de mise en œuvre de la Convention d'Istanbul,

publié en novembre 2018 par le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG)¹⁵.

3.2.4 Art. 6 Mesures de tiers

L'*al.* 1 détermine quelles sont les organisations habilitées à demander des aides financières pour la réalisation de mesures. Il doit s'agir d'organisations non lucratives de droit public ou privé sises en Suisse qui mettent en œuvre des mesures sur le territoire national.

En vertu de l'*al.* 2, la Confédération peut en outre soutenir par des aides financières les organisations non lucratives de droit public ou privé sises en Suisse qui disposent de compétences avérées dans le domaine couvert par l'ordonnance et qui mettent régulièrement en œuvre des mesures en Suisse. Il s'agit essentiellement d'associations faitières et professionnelles nationales, d'organismes intercantonaux et d'organisations actives à l'échelle du pays ou d'une région linguistique dont le champ d'activité comprend des mesures de prévention régulières.

Enfin, l'*al.* 3 précise que les fonds publics ne peuvent pas servir à financer des activités politiques ni des actions de lobbying (p. ex. activités visant à influencer les parlementaires, les décideurs politiques, les élections, les votations, etc.).

3.3 Section 3 Aides financières

3.3.1 Remarque préliminaire

L'octroi d'aides financières est régi par la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu)¹⁶. Cette loi s'applique donc à toutes les aides financières et indemnités prévues par le droit fédéral (art. 2, al. 1, LSu). Par conséquent, les aides financières octroyées au titre de l'ordonnance sont aussi soumises aux dispositions de la LSu. Ces dispositions générales sont concrétisées dans les sections 3 à 5 de l'ordonnance.

3.3.2 Art. 7 Principes

La Confédération peut octroyer des aides financières dans la limite des crédits approuvés chaque année par le Parlement (*al.* 1). Il s'agit de subventions discrétionnaires, à savoir que nul ne peut se prévaloir d'un droit à ces aides financières (*al.* 2).

L'*al.* 3 précise que le Département fédéral de l'intérieur (DFI) peut établir un ordre de priorité pour l'appréciation des demandes si les aides financières demandées excèdent les ressources disponibles, conformément à l'art. 13, al. 2, LSu.

Enfin, l'*al.* 4 autorise le DFI à fixer des thèmes prioritaires et des objectifs, afin de piloter l'attribution des aides financières et d'optimiser l'efficacité des ressources allouées. Sur cette base, la Confédération peut soutenir en priorité des programmes et projets qui visent à combler des lacunes reconnues dans le domaine de la prévention de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique. Avant de fixer ces priorités et objectifs, le DFI doit consulter les cantons.

3.3.3 Art. 8 Conditions matérielles

L'article 8 énumère les conditions à remplir pour l'obtention des aides financières.

Premièrement, les mesures doivent être réalisées à l'échelle du pays, de plusieurs cantons

¹⁵ Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) : Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (RS 0.311.35), Concept de mise en œuvre en réponse à l'objectif 2018 fixé par le Conseil fédéral, volume II : Département fédéral de l'intérieur DFI, objectif 7, Berne, 29 octobre 2018.

¹⁶ RS 616.1

(au moins trois) ou d'une région linguistique (c'est-à-dire sur l'ensemble du territoire alémanique, romand, tessinois ou romanchophone), ou alors servir de modèle au niveau national et être transférables dans d'autres régions (*let. a*). Deuxièmement, les activités prévues doivent être ciblées explicitement et en priorité sur la prévention de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique ; autrement dit, la Confédération ne peut pas accorder d'aides financières lorsque la prévention de la violence est un objectif accessoire ou un effet secondaire (*let. b*). Troisièmement, il faut démontrer que les mesures planifiées sont nécessaires et suffisamment fondées, et que leur objectif peut être atteint de manière efficace et économique (*let. c*). Les mesures doivent en outre avoir un impact aussi large que possible (*let. d*). Par ailleurs, l'organisation responsable des mesures doit disposer de compétences spécialisées dans le domaine couvert par l'ordonnance (*let. e*). Enfin, l'organisation doit s'engager à rendre public, gratuitement ou à des prix raisonnables, tous les résultats, produits et services générés grâce aux mesures, et à informer le public quant à ces résultats, produits et services (*let. f*).

Cette liste de conditions vise à garantir que les mesures soutenues déploient des effets maximaux. Elle doit aussi empêcher que les aides financières ne soient versées à une multitude de projets ponctuels non coordonnés entre eux, limités à certaines régions et aux effets restreints (principe de l'arrosoir).

3.3.4 Art. 9 Montant

En vertu de l'*al. 1*, les aides financières destinées aux mesures de tiers visées à l'*art. 6, al. 1*, sont octroyées subsidiairement à d'autres sources de financement. Le fait de fixer un taux plafond de 50 % permet de tenir compte des impératifs de politique financière (cf. art. 7, let. h, LSu). Les organisations qui déposent une demande d'aide financière sont tenues de fournir des prestations propres appropriées et de trouver d'autres sources de financement. La mention explicite d'un taux ne signifie pas que l'aide financière doit systématiquement correspondre à 50 % des coûts. Il s'agit en fait d'une limite supérieure : elle signifie que les aides financières ne doivent pas dépasser 50 % des coûts imputables à chaque mesure. Le montant concret des aides financières est calculé en fonction des éléments mentionnés à l'*art. 10*. Sont imputables les coûts directement liés à la préparation, à la réalisation et à l'évaluation de la mesure. Il s'agit notamment des coûts liés à la conception et à la planification de la mesure, à sa réalisation et au travail de communication, ainsi qu'à son évaluation et à l'établissement des rapports.

En vertu de l'*al. 2*, les aides financières destinées au soutien de tiers représentent au maximum 25 % des moyens dont l'organisation dispose annuellement. Le fait de fixer un plafond permet de tenir compte des impératifs de politique financière (cf. art. 7, let. h, LSu). Les organisations qui déposent une demande d'aides financières sont tenues de fournir des prestations propres appropriées et de trouver d'autres sources de financement. Ce plafond vise également à éviter que les organisations soutenues ne deviennent trop dépendantes de la Confédération et à garantir qu'elles continuent à assurer leur financement par d'autres sources. La mention explicite d'un taux ne signifie pas que l'aide financière doit systématiquement correspondre à 25 % des coûts. Il s'agit en fait d'une limite supérieure : elle signifie que les aides financières ne doivent pas dépasser 25 % des moyens dont l'organisation dispose annuellement. Le montant concret des aides financières est calculé en fonction des éléments mentionnés à l'*art. 10*.

3.3.5 Art. 10 Calcul

L'*al. 1* fixe les critères déterminants pour le calcul des aides financières destinées aux mesures de tiers visées à l'*art. 6, al. 1*. Le calcul dépend du type de mesure, de sa portée nationale et de son urgence (*let. a*) ; de l'intérêt que la mesure présente pour la

Confédération (*let. b*) ; et des prestations fournies par l'organisation bénéficiaire des aides, ainsi que des contributions d'autres services fédéraux et de tiers (*let. c*).

L'*al. 2* fixe les critères déterminants pour le calcul des aides financières destinées au soutien de tiers conformément à l'*art. 6, al. 2*. Le calcul dépend du type d'organisation et de la portée nationale de son action (*let. a*) ; de l'intérêt que l'action de cette organisation présente pour la Confédération (*let. b*) ; et des prestations fournies par l'organisation bénéficiaire des aides, ainsi que des contributions d'autres services fédéraux et de tiers (*let. c*).

Ces critères visent à garantir que les mesures soutenues auront un impact maximal et contribueront à faire avancer la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique en Suisse. La Confédération peut aussi tenir compte du caractère plus ou moins urgent d'une mesure dans le calcul de l'aide financière. L'urgence d'une mesure peut découler des résultats de la recherche ou de considérations politiques, par exemple lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des recommandations de l'organe de surveillance de la Convention d'Istanbul.

3.3.6 Art. 11 Paiement

L'*art. 11* permet au Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) de verser les aides financières en plusieurs tranches, en fonction de l'avancement du projet. Le versement par tranches est un moyen de s'assurer que les aides financières sont utilisées conformément à la demande initiale et dans le respect des critères d'adéquation et d'économicité. Dans sa décision d'octroi ou dans le contrat de prestations, la Confédération peut par exemple imposer au bénéficiaire de lui transmettre un rapport intermédiaire dont dépendra le versement de la prochaine tranche.

3.4 Section 4 Procédure

3.4.1 Art. 12 Base et forme juridique

L'*al. 1* précise que l'octroi des aides financières prévues dans l'ordonnance est régi par la LSu.

En vertu de l'*al. 2, let. a*, la Confédération octroie les aides financières destinées aux mesures de tiers visées à l'*art. 6, al. 1*, sur la base d'une décision au sens de l'*art. 16, al. 1*, LSu. Quant aux aides financières destinées au soutien de tiers conformément à l'*art. 6, al. 2*, elle les octroie sur la base d'un contrat de prestations au sens de l'*art. 16, al. 2*, LSu (*al. 2, let. b, de l'ordonnance*). Dans le cas présent, la décision est un instrument pour subventionner des programmes ou des projets réalisés habituellement de manière isolée et pour une durée relativement courte. Quant au contrat de prestations, il convient notamment lorsqu'« il est souhaitable d'exclure que l'allocataire renonce unilatéralement à l'accomplissement de sa tâche », selon les termes de l'*art. 16, al. 2*, LSu. Or, lorsque la Confédération soutient une activité régulière, elle a intérêt à ce que la mesure soit réalisée, et qu'elle le soit de manière correcte. En ce sens, le contrat de prestations lui permet d'obliger le bénéficiaire de l'aide financière à s'acquitter de la tâche convenue.

Enfin, l'*al. 3* limite la durée d'octroi des aides financières à quatre ans. Le soutien est par ailleurs octroyé dans la limite des crédits disponibles, afin de tenir compte des impératifs de politique financière (cf. *art. 7, let. h*, LSu).

3.4.2 Art. 13 Demandes

Conformément à l'*al. 1*, les demandes d'aides financières doivent être déposées auprès du BFEG.

L'*al.* 2 précise que les demandes doivent permettre une évaluation détaillée de l'effet préventif escompté. Par ailleurs, le BFEG peut accorder un délai supplémentaire pour compléter la demande et remettre les documents manquants. L'*al.* 3 énumère les informations à fournir dans les demandes d'aides financières destinées aux mesures de tiers visées à l'*art.* 6, *al.* 1. Ces demandes doivent contenir des renseignements détaillés sur l'organisation qui a déposé la demande (*let.* a) ; une description détaillée de la mesure avec indication de l'objectif visé, de la procédure prévue et des effets attendus (*let.* b) ; le calendrier relatif à la réalisation de la mesure (*let.* c) ; et un devis détaillé présentant aussi les prestations propres de l'organisation, les autres contributions de la Confédération et les apports de tiers (*let.* d).

L'*al.* 4 énumère les informations à fournir dans les demandes d'aides financières destinées au soutien de tiers conformément à l'*art.* 6, *al.* 2. Ces demandes doivent contenir des renseignements détaillés sur l'organisation qui a déposé la demande (*let.* a) ; une description détaillée des mesures réalisées régulièrement avec indication de leur objectif, de la procédure appliquée et de leurs effets (*let.* b) ; ainsi que le plan de financement et le budget de l'organisation (*let.* c).

Enfin, l'*al.* 5 prévoit que le BFEG édicte des directives sur la procédure de demande. Ces directives devront notamment préciser les documents à joindre. Elles seront communiquées aux milieux qui pourraient envisager de déposer une demande d'aides financières

3.4.3 Art. 14 Examen des demandes et décision

L'*al.* 1 octroie au BFEG la compétence d'examiner les demandes et de décider de l'octroi des aides financières.

L'*al.* 2 précise que le BFEG peut demander des avis externes, tel que prévu à l'*art.* 57 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)¹⁷. Il peut s'agir d'avis formels émanant de spécialistes indépendants reconnus ou de prises de position de la part de services de l'administration. Le BFEG établira un document type pour ces avis. Les spécialistes externes devront par ailleurs signer une déclaration d'impartialité.

L'*al.* 3 énumère les principaux éléments qui doivent figurer dans la décision : le but de l'aide financière (*let.* a), son montant (*let.* b) et les rapports à fournir (*let.* c).

Enfin, l'*al.* 4 indique que le BFEG doit notifier tout refus par écrit, et le motiver.

3.4.4 Art. 15 Conditions et charges

L'*art.* 15 prévoit que le BFEG peut assortir l'octroi des aides financières de conditions ou de charges. Cette disposition permet de garantir et de vérifier que les aides financières sont effectivement utilisées conformément à la demande et de manière efficace et efficiente. Concrètement, l'octroi d'aides financières peut être assorti des conditions et charges suivantes : coordination avec d'autres mesures (*let.* a), collaboration avec d'autres acteurs (*let.* b), implication de spécialistes (*let.* c), contrôle de la mise en œuvre et des effets des mesures (évaluation, *let.* d).

3.5 Section 5 Devoirs des bénéficiaires d'aides financières

3.5.1 Art. 16 Information et obligation de rendre compte

En vertu de l'*art.* 25 LSu, l'autorité compétente doit s'assurer que le bénéficiaire des aides financières exécute la tâche conformément aux conditions prévues et aux dispositions légales. L'obligation de renseigner et de rendre compte est un élément essentiel pour vérifier

¹⁷ RS 172.010

le respect de cette exigence. Concrètement, l'organisation peut s'acquitter de cette obligation en fournissant régulièrement des informations, en présentant un rapport intermédiaire – qui peut être prévu dans la décision ou le contrat de prestations –, ou les deux. Si, sur la base des informations fournies, le BFEG constate que le bénéficiaire n'exécute pas la tâche qui lui incombe ou ne le fait pas correctement, il examine l'opportunité de prendre une des mesures prévues aux art. 28 ss LSu.

L'*al. 1* énonce les obligations en matière d'information auxquelles doivent se soumettre tous les bénéficiaires d'aides financières au sens de l'*art. 6*.

L'*al. 2* prévoit une obligation supplémentaire pour les bénéficiaires des aides financières destinées au soutien de tiers conformément à l'*art. 6, al. 2*.

3.5.2 Art. 17 Rapports

L'*art. 17* règle la question des rapports. L'*al. 1* prévoit que les bénéficiaires des aides financières destinées aux mesures de tiers visées à l'*art. 6, al. 1*, doivent faire rapport au BFEG du déroulement et de la fin des mesures.

Quant aux bénéficiaires des aides financières destinées au soutien de tiers conformément à l'*art. 6, al. 2*, ils doivent remettre au BFEG un rapport annuel sur les mesures qu'ils réalisent régulièrement (*al. 2*).

Enfin, en vertu de l'*al. 3*, le BFEG doit préciser les modalités de présentation de ces rapports dans sa décision ou dans le contrat de prestations.

3.5.3 Art. 18 Mention des aides financières octroyées par la Confédération

L'obligation de mentionner le soutien de la Confédération vise à garantir la transparence. Elle se limite à certaines catégories de documents (rapports annuels et publications en lien avec les mesures soutenues).

3.6 Section 6 Dispositions finales

3.6.1 Art. 19 Évaluation

En application de l'*art. 5* LSu, le BFEG doit contrôler l'adéquation et l'efficacité des mesures, ainsi que le montant des crédits disponibles pour les mesures couvertes par l'ordonnance (*al. 1*).

En vertu de l'*al. 2*, le BFEG peut confier ce contrôle à des spécialistes externes ou à des organisations compétentes ; ceux-ci doivent travailler selon les normes de la Société suisse d'évaluation SEVAL.

3.6.2 Art. 20 Voies de droit

Les voies de droit sont régies par les dispositions générales de la procédure fédérale.

3.6.3 Art. 21 Entrée en vigueur

L'ordonnance entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2020.