



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Le Conseil fédéral**

Berne, le 5 décembre 2025

---

## **Obligation de formation initiale et continue de la police, des ministères publics et des tri- bunaux**

Rapport du Conseil fédéral  
donnant suite au postulat 21.4215 Fehlmann  
Rielle du 30 septembre 2021

---

# Table des matières

<b>Synthèse.....</b>	<b>3</b>
<b>1    Contexte.....</b>	<b>5</b>
1.1    Mandat : postulat 21.4215 Fehlmann Rielle .....	5
1.2    Démarche.....	6
<b>2    Avis de droit.....</b>	<b>7</b>
2.1    Sujets à traiter dans l'avis de droit .....	7
2.2    Article 15 de la Convention d'Istanbul.....	7
2.3    Principaux résultats de l'avis de droit.....	9
2.3.1 Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la formation initiale et de la formation continue des autorités pénales .....	9
2.3.2 L'article 123 Cst. en tant que base légale pour la formation initiale et la formation continue des autorités pénales.....	11
2.3.3 Autres compétences fédérales dans le domaine de la formation professionnelle initiale et continue .....	13
2.3.4 Autorités concernées dans le domaine de la poursuite pénale .....	14
2.3.5 Proposition de réglementation concrète.....	15
2.4    Principales conclusions de l'avis de droit.....	16
2.5    Prises de position sur les conclusions de l'avis de droit .....	17
2.5.1 Prise de position des cantons .....	17
2.5.2 Prise de position de l'Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire .....	19
<b>3    Travaux en cours dans le domaine de la formation initiale et de la formation continue des autorités de poursuite pénale et des autorités judiciaires.....</b>	<b>20</b>
3.1    Au niveau fédéral .....	20
3.2    Au niveau cantonal et intercantonal.....	22
3.2.1 Police .....	22
3.2.2 Ministères publics.....	24
3.2.3 Juges .....	24
<b>4    Appréciation du Conseil fédéral .....</b>	<b>25</b>

## Synthèse

En adoptant le postulat 21.4215 Fehlmann Rielle « Pour une protection suffisante des victimes de violences sexuelles », le Parlement a chargé le Conseil fédéral d'examiner l'opportunité d'imposer la mise en place d'une formation obligatoire pour les forces de l'ordre sur la thématique des violences sexuelles et, d'une manière générale, des violences à l'égard des femmes, comme l'exige l'article 15 de la Convention d'Istanbul (RS 0.311.35). En complément, le présent rapport analyse la possibilité d'imposer une obligation visant la formation initiale et la formation continue des ministères publics et des tribunaux dans le domaine de la prise en charge des victimes de violence de genre, sexuelle et domestique.

Selon un avis de droit demandé par le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG), la formation initiale et la formation continue des autorités pénales est en principe du ressort des cantons, mais la Confédération, en se fondant sur l'article 123 Cst. et, à titre complémentaire, sur l'article 124 Cst., pourrait édicter des dispositions contraignantes dans ce domaine. Il faudrait pour cela que la nature et les modalités de la poursuite pénale, l'exécution uniforme du droit fédéral formel (Code de procédure pénale, CPP ; RS 312.0) et matériel (Code pénal, CP ; RS 311.0) ainsi que la mise en œuvre du droit international (en particulier l'art. 15 de la Convention d'Istanbul) requièrent que la formation initiale et la formation continue dans le domaine de la violence de genre, sexuelle et domestique soient réglées au niveau fédéral.

La perspective de la protection des victimes est essentielle dans cette appréciation. Les victimes des formes de violence visées par la Convention d'Istanbul présentent des caractéristiques particulières qui requièrent un niveau minimum de connaissances et de sensibilité. Il est crucial de protéger leur intégrité sexuelle, physique et psychique, de leur éviter une victimisation secondaire et de renforcer leur accès à la justice. L'avis de droit estime donc qu'il y a de bons arguments pour considérer une exécution uniforme et efficace du droit fédéral. Pour cela, ladite mise en œuvre ainsi que celle de l'article 15 de la Convention d'Istanbul nécessitent que toutes les autorités pénales acquièrent les connaissances (minimales) et les compétences suffisantes requises pour identifier et poursuivre les formes de violence visées par la Convention ainsi que pour prendre en charge les victimes.

La manière dont la Confédération s'acquitte de cette tâche et la question de savoir si elle considère qu'une réglementation fédérale sur la formation initiale et continue obligatoire des autorités pénales serait appropriée ou nécessaire relèvent, selon l'avis de droit, de la politique juridique. Le facteur déterminant est de savoir si la Confédération estime nécessaire d'imposer des exigences correspondantes aux cantons.

Si la Confédération décidait de légiférer, l'avis de droit estime que l'instrument approprié à cet effet serait le Code de procédure pénale. Pour respecter l'autonomie des cantons en matière de tâches et d'organisation, il faudrait que l'obligation en matière de formation initiale et de formation continue soit formulée en termes généraux et ancrée dans une loi. La mise en œuvre concrète des dispositions serait ainsi laissée aux cantons. Toujours selon l'avis de droit, il serait envisageable de compléter la disposition par une norme de délégation employant une formulation potestative selon laquelle le Conseil fédéral pourrait définir au niveau de l'ordonnance des exigences minimales à

remplir si la mise en œuvre par les cantons était lacunaire et ne satisfaisait pas aux prescriptions de la Convention d'Istanbul. Il serait également envisageable de faire directement référence à l'article 15 de la Convention d'Istanbul.

Dans leurs prises de position respectives, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), la Conférence des commandantes et commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), la Conférence suisse des ministères publics (CMP) et l'Institut suisse de police (ISP) rejettent les conclusions centrales de l'avis de droit. Ces institutions estiment en effet que l'organisation de la police et donc sa formation initiale et sa formation continue sont constitutionnellement du ressort des cantons. Le CPP ne fait que prescrire les grandes lignes d'une architecture judiciaire tandis que l'organisation concrète des tâches et des prérogatives incombe aux cantons. De plus, les cantons jugent inutile que la Confédération légifère car la formation initiale et la formation continue, en particulier dans le domaine de la violence domestique et de la violence sexuelle, sont harmonisées à l'échelle de la Suisse depuis 2020, suffisantes et mises en œuvre de manière uniforme. Ainsi, les cantons honorent aujourd'hui déjà leurs engagements découlant de l'article 15 de la Convention d'Istanbul. Une norme fédérale limiterait donc inutilement l'autonomie cantonale et dépasserait les compétences constitutionnelles de la Confédération. L'Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire (SVR-ASM) voit elle aussi dans l'inscription de prescriptions sur la formation continue des juges du pénal dans la législation fédérale une atteinte inconstitutionnelle à l'autonomie cantonale dans les domaines de l'organisation de la justice et de l'élection des juges (art. 191c Cst.). En outre, une obligation de formation continue sur un thème particulier entraînerait une hiérarchisation inappropriée entre différents domaines du droit.

Au niveau fédéral comme au niveau cantonal, différentes mesures sont déjà mises en œuvre dans le domaine de la formation initiale et de la formation continue des autorités pénales. Il y a en particulier le Plan d'action national en vue de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul (PAN CI), qui contient des priorités thématiques concrètes dans le domaine de la formation ainsi que les standards minimaux pour la formation initiale et la formation continue dans les champs professionnels du droit et de la police. Au niveau cantonal, les corps de police et les ministères publics développent en permanence leur formation de base et leurs formations continues, avec des formations de base axées sur les compétences et des cours spécialisés. Les juges disposent également d'une offre de formation continue.

Le Conseil fédéral prend connaissance des conclusions de l'avis de droit concernant la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la formation initiale et de la formation continue des autorités pénales. Il ne se prononce toutefois pas sur la question de la compétence législative de la Confédération dans ce domaine. Il reconnaît que la formation initiale et continue joue un rôle crucial dans l'efficacité de la poursuite pénale et la protection des victimes de violence de genre, sexuelle et domestique. Il mentionne les travaux en cours au niveau fédéral ainsi que la bonne coopération entre la Confédération et les cantons. Il salue les efforts déployés par les cantons jusqu'ici et les invite à poursuivre dans cette voie.

# 1 Contexte

## 1.1 Mandat : postulat 21.4215 Fehlmann Rielle

Le 30 septembre 2021, la conseillère nationale Laurence Fehlmann Rielle a déposé le postulat 21.4215 « Pour une protection suffisante des victimes de violences sexuelles »<sup>1</sup>, avec la teneur suivante : « Le Conseil fédéral est chargé d'examiner l'opportunité d'imposer la mise en place d'une formation obligatoire pour les forces de l'ordre sur la thématique des violences sexuelles et d'une manière générale des violences à l'égard des femmes comme l'exige l'article 15 de la Convention d'Istanbul.

Depuis des années, des spécialistes demandent que les forces de l'ordre reçoivent une formation obligatoire sur cette thématique afin que les victimes soient entendues sans être soumises aux préjugés sexistes qui prévalent encore souvent dans les cas de viol. La Suisse avait promis de s'engager dans cette voie mais à ce jour le gouvernement fédéral et les cantons ne l'appliquent pas réellement. Comme il existe plusieurs écoles de police dans le pays, il est indispensable que la Confédération s'engage pour qu'un certain nombre d'exigences soient appliquées de manière coordonnée. De plus, il est nécessaire que les relations entre autorités et personnes victimes soient systématiquement évaluées afin d'améliorer les procédures et le travail des forces de l'ordre. »

Dans son avis du 17 novembre 2021, le Conseil fédéral, faisant référence à son message<sup>2</sup> concernant l'approbation de la Convention d'Istanbul<sup>3</sup>, explique que la Suisse répond déjà aux exigences de l'article 15 de ladite convention. Il relève que la formation de la police et des ministères publics est avant tout du ressort des cantons et rappelle les compétences que possède actuellement la Confédération, par exemple au titre de l'article 31 de la loi sur l'aide aux victimes<sup>4</sup>, ainsi que son action au sein des organes nationaux s'occupant de la formation des forces de l'ordre. Il précise que des mesures visant à renforcer la formation professionnelle initiale et continue et à lutter contre la violence sexuelle sont à l'étude dans le cadre du Plan d'action national en vue de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul. Pour ces raisons, le Conseil fédéral proposait de rejeter le postulat.

Le 14 septembre 2023, le postulat a été adopté par le Conseil national et transmis au Conseil fédéral<sup>5</sup>.

Dans ce contexte, il convient de mentionner deux motions de même teneur déposées par les conseillères nationales Tamara Funiciello et Patricia von Falkenstein le 13 juin 2024 sous le titre « Former les autorités de poursuite pénale pour mieux protéger les victimes » (motions 24.3676<sup>6</sup> et 24.3668<sup>7</sup>). Elles chargent également le Conseil fédéral de créer des bases légales obligeant toutes les autorités de poursuite pénale en Suisse

<sup>1</sup> [21.4215 | Pour une protection suffisante des victimes de violences sexuelles | Affaire | Le Parlement suisse](#).

<sup>2</sup> FF 2017 185

<sup>3</sup> RS 0.311.35 [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 \(Convention d'Istanbul\), avec annexe | Fedlex](#).

<sup>4</sup> RS 312.5 - Loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (loi sur l'aide aux victimes, LAVI) | [Fedlex](#).

<sup>5</sup> BO 2023 N 1643

<sup>6</sup> [24.3676 | Former les autorités de poursuite pénale pour mieux protéger les victimes | Affaire | Le Parlement Suisse](#)

<sup>7</sup> [24.3668 | Former les autorités de poursuite pénale pour mieux protéger les victimes | Affaire | Le Parlement Suisse](#)

à suivre des formations continues sur la violence sexuelle, la violence domestique et la violence sexiste.

À l'appui de cette demande, les deux motions invoquent la problématique de la victimisation secondaire, c'est-à-dire l'accroissement du poids que la procédure fait peser sur les victimes en raison de réactions ou de comportements insensibles de la part des autorités. Les motionnaires soulignent que la sensibilisation et l'acquisition de connaissances sont déterminantes pour protéger les victimes tout en assurant le bon fonctionnement de la poursuite pénale. Selon elles, il ne suffit pas que cet aspect soit abordé dans la formation initiale ; il doit faire l'objet de formations continues selon une approche inscrite dans la loi.

Dans l'avis négatif qu'il a rendu le 28 août 2024, le Conseil fédéral se réfère de nouveau au postulat 21.4215 Fehlmann Rielle et répète que la compétence et la responsabilité de la formation initiale et de la formation continue des autorités de poursuite pénale appartiennent en premier lieu aux cantons. Le Conseil fédéral se déclare néanmoins prêt, dans le cadre de l'exécution du présent postulat, à étendre l'examen de la question de l'obligation de formation aux ministères publics et aux tribunaux. Le Parlement n'a pas encore traité ces deux motions<sup>8</sup>.

## 1.2 Démarche

Le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) a été chargé de rédiger le présent rapport. Pour répondre à la question du postulat, le BFEG a demandé en septembre 2024 un avis de droit à Judith Wytttenbach, docteure en droit et professeure à l'Institut de droit public et de droit international de l'Université de Berne, ainsi qu'à Regina Kiener, docteure en droit et professeure émérite.

Les deux professeures ont rendu un avis de droit daté du 20 mai 2025 intitulé « *Verpflichtung zu Aus- und Weiterbildung von Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichten* »<sup>9</sup> (obligation de formation initiale et de formation continue de la police, des ministères publics et des tribunaux ; ci-après « avis de droit »). Conformément à l'avis du Conseil fédéral concernant les motions 24.3676 et 24.3668 (voir le ch. 1.1), cet avis de droit porte sur la question, soulevée dans le postulat, d'une formation obligatoire pour les forces de l'ordre dans le domaine de la violence sexuelle, mais aussi sur l'obligation pour les autorités de poursuite pénale et les autorités judiciaires de suivre une formation initiale et des formations continues en matière de violence de genre<sup>10</sup>, de violence sexuelle<sup>11</sup> et de violence domestique<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Situation en novembre 2025

<sup>9</sup> L'avis de droit (en allemand) est publié au même endroit et en même temps que le présent rapport.

<sup>10</sup> La « violence liée au genre » ou « violence de genre » désigne la violence infligée à une personne en raison de son genre ou qui touche proportionnellement davantage de personnes d'un genre donné. Elle recouvre toutes les formes de violence (physique, sexuelle, psychique et économique ; cf. art. 3, lit. a et d, de la Convention d'Istanbul).

<sup>11</sup> La « violence sexuelle » désigne toutes les formes d'actes sexuels imposés et d'abus à caractère sexuel, comme par exemple le harcèlement sexuel sur Internet.

<sup>12</sup> Selon l'art. 3, lit. b, de la Convention d'Istanbul, « le terme "violence domestique" désigne tous les actes de violence physique, sexuelle, psychologique ou économique qui surviennent au sein de la famille ou du foyer ou entre des anciens ou actuels conjoints ou partenaires, indépendamment du fait que l'auteur de l'infraction partage ou a partagé le même domicile que la victime ».

Le BFEG a ensuite invité la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), la Conférence des commandantes et commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), la Conférence suisse des ministères publics (CMP) et l’Institut suisse de police (ISP) à exposer leur avis sur les conclusions de l’avis de droit (voir le ch. 2.5) et à présenter les mesures prises par les autorités de poursuite pénale au niveau cantonal et intercantonal pour mettre en œuvre l’article 15 de la Convention d’Istanbul (voir le ch. 3.2). L’Association suisse des magistrats de l’ordre judiciaire (SVR-ASM) a également été invitée à présenter les travaux en cours au niveau cantonal dans le domaine de compétence des tribunaux.

## 2 Avis de droit

### 2.1 Sujets à traiter dans l’avis de droit

L’avis de droit a pour sujet principal l’analyse de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la formation professionnelle initiale et continue des autorités de poursuite pénale<sup>13</sup> concernant la prise en charge des victimes présumées de violence de genre, sexuelle et domestique. Il examine aussi la question associée : la Confédération est-elle habilitée à édicter des dispositions à caractère obligatoire dans ce domaine et, si oui, dans quelles lois fédérales cette réglementation pourrait-elle être inscrite ? Les autres questions portent sur les grandes lignes d’une éventuelle norme (notamment distinctions à faire entre les différents tribunaux et autorités de poursuite pénale, entre différentes catégories de professionnels et de professionnelles ainsi qu’entre la formation initiale et la formation continue) ainsi que sur une proposition de codification concrète.

Avant de répondre à ces questions, l’avis de droit commence par expliquer les obligations découlant de l’article 15 de la Convention d’Istanbul (formation initiale et formation continue de certaines catégories professionnelles) pour la Suisse et pour les autorités concernées.

### 2.2 Article 15 de la Convention d’Istanbul

La Convention d’Istanbul est entrée en vigueur pour la Suisse le 1<sup>er</sup> avril 2018. Concernant la prise en charge des victimes de violence, la Convention demande aux États-parties de mettre en place des politiques coordonnées à l’échelon national pour prévenir et combattre toutes les formes de violence couvertes par le champ d’application de la Convention en veillant à ce que ces politiques placent les droits de la victime au centre et impliquent toutes les agences, institutions et organisations pertinentes<sup>14</sup>.

À ce sujet, l’article 15, al. 1, de la Convention d’Istanbul précise : « Les Parties dispensent ou renforcent la formation adéquate des professionnels pertinents ayant affaire aux victimes ou aux auteurs de tous les actes de violence couverts par le champ

---

<sup>13</sup> Selon l’art. 12 s. du Code de procédure pénale (CPP ; RS **312.0**), les autorités de poursuite pénale sont les autorités fédérales et cantonales qui interviennent dans la procédure pénale, c’est-à-dire la police, les ministères publics et les autorités pénales compétentes en matière de contraventions, mais aussi les tribunaux ayant des attributions judiciaires dans le cadre de la procédure pénale (tribunal des mesures de contrainte, tribunal de première instance et juridiction d’appel ; cf. art 13 CPP).

<sup>14</sup> Art. 7, al. 1, 2 et 3 CI ; cf. avis de droit, ch. II.2, p. 3.

d'application de la présente Convention sur la prévention et la détection de cette violence, l'égalité entre les femmes et les hommes, les besoins et les droits des victimes, ainsi que sur la manière de prévenir la victimisation secondaire. »

### ***Contenu des formations, catégories professionnelles et marge de manœuvre***

Selon le commentaire de l'article 15 figurant dans le rapport explicatif de la Convention d'Istanbul, la formation a pour but de sensibiliser les autorités, de contribuer à un changement de perspective et de comportement face aux victimes (pour qu'il y ait moins de stéréotypisation) ainsi que d'améliorer la nature et la qualité du soutien fourni aux victimes et la coopération entre les autorités nationales<sup>15</sup>.

Les catégories professionnelles concernées (en Suisse, ce sont notamment les membres de la police, des autorités judiciaires et des autorités de poursuite pénale) doivent recevoir en particulier les enseignements suivants : connaissances sur les causes, les manifestations et les conséquences de la violence de genre ainsi que sur les situations de vulnérabilité particulière et de discrimination intersectionnelle ; compétences pour détecter, mettre au jour et prévenir la violence ; connaissances sur les besoins et les droits des victimes et de leurs enfants ainsi que sur leur prise en considération ; compétences en matière de prise en charge des victimes pour prévenir la victimisation secondaire, par exemple lors de la sécurisation des preuves et des auditions.

La formation initiale et la formation continue doivent reposer sur des directives claires, être permanentes et durables, être soumises à évaluation et être dispensées sous une forme proche de la pratique. Les États-parties n'en ont pas moins une marge de manœuvre assez large<sup>16</sup>.

Comme les policiers et les policières ont régulièrement affaire à des cas de violence domestique et de violence à l'encontre de femmes, il va de soi pour les auteures de l'avis de droit que les connaissances et les compétences en la matière doivent être intégrées dans la formation initiale standard de cette catégorie professionnelle et, en fonction du domaine d'intervention ultérieur, dans des programmes de formation continue. Il appartient aux cantons de mettre en place ces formations. Les juristes, pour leur part, sont très peu nombreux à s'orienter vers un ministère public ou un tribunal pénal à l'issue de leurs études tertiaires, raison pour laquelle l'avis de droit préconise plutôt dans leur cas des formations en lien avec les professions exercées<sup>17</sup>.

### ***Suivi***

La mise en œuvre des engagements découlant de la Convention d'Istanbul est suivie par le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), qui s'assure que les États-parties respectent la Convention et leur adresse des recommandations. Dans son premier rapport d'évaluation portant sur la Suisse<sup>18</sup>, qui date de 2022, le GREVIO déplore que la Suisse n'ait toujours pas de programmes de formation continue standardisée dans le domaine de la violence

---

<sup>15</sup> Conseil de l'Europe, Rapport explicatif 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, 11.5.2011, par. 98 et 100.

<sup>16</sup> Cf. avis de droit, ch. II.2, p. 4 s.

<sup>17</sup> Cf. avis de droit, ch. II.2, p. 6.

<sup>18</sup> <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-27-fre-rapport-final-suisse-publication/1680a8fc76>, ch. 88 ss

sexuelle pour la police et que, pour les services judiciaires, la participation aux formations soit optionnelle. C'est pourquoi le GREVIO a recommandé à la Suisse de développer des standards harmonisés obligatoires pour la formation initiale et la formation continue de toutes les catégories professionnelles concernées.

### ***Compétences pour la mise en œuvre***

L'article 15 de la Convention d'Istanbul n'est pas directement applicable. Il s'adresse aux autorités étatiques et plus spécialement au législateur. Même si les affaires étrangères relèvent de la Confédération (art. 54 Cst.<sup>19</sup>), la mise en œuvre des engagements de droit international obéit en principe au partage des compétences prévu par le droit interne. En d'autres termes, la Confédération et les cantons sont tenus de pourvoir à la mise en œuvre de l'article 15 de la Convention d'Istanbul dans leurs domaines de compétence respectifs (art. 5, al. 4, Cst.). En conséquence, les cantons doivent appliquer les prescriptions relatives par exemple au travail de prévention de la police et, lorsqu'ils appliquent la législation fédérale, comme le Code pénal et le Code de procédure pénale, respecter les engagements découlant du droit international.

Il en découle, selon l'avis de droit, que la Confédération ne peut pas déduire de nouvelles compétences de l'article 15 de la Convention d'Istanbul. Si elle veut imposer des obligations concernant la formation initiale et la formation continue de la police, des ministères publics et des tribunaux, elle doit s'appuyer sur une compétence que la Constitution lui confère déjà, par exemple dans le domaine du droit pénal (art. 123 Cst.). Mais l'article 46 Cst. lui impose de faire preuve de retenue dans cet exercice : la Confédération doit laisser aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible en tenant compte de leurs particularités. Néanmoins, estime l'avis de droit, il est possible de faire un usage étendu d'une compétence fédérale existante dans le but d'uniformiser la mise en œuvre du droit international, même si cela suppose d'imposer aux cantons des contraintes nouvelles ou plus détaillées, surtout dans un domaine comme la poursuite pénale de la violence domestique et de la violence à l'encontre des femmes, dans lequel l'organisation des autorités et les procédures ne présentent pas de particularités cantonales méritant d'être spécialement prises en considération et préservées. Il faudrait ancrer les grandes lignes des obligations adressées aux cantons dans une loi fédérale ; dans ce cas, légitérer dans un acte du rang de l'ordonnance ne serait pas suffisant (art. 164, al. 1, lit. f, Cst. ; pour plus de détails, voir les ch. 2.3.2 à 2.3.4)<sup>20</sup>.

## **2.3 Principaux résultats de l'avis de droit**

Les sous-chapitres suivants fournissent un aperçu synthétique des principales conclusions de l'avis de droit.

### **2.3.1 Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la formation initiale et de la formation continue des autorités pénales**

Selon l'article 3 Cst., les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et ils exercent tous les droits qui ne sont pas

<sup>19</sup> [RS 101 - Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 | Fedlex](#)

<sup>20</sup> Cf. avis de droit, ch. II 2, p. 7 s.

délégués à la Confédération. Il en découle deux principes fondamentaux de l'État fédéral suisse : les cantons détiennent une compétence générale subsidiaire et la Confédération des compétences d'attribution. Cela signifie que la Confédération ne peut agir que si la Constitution fédérale l'y habilite expressément (art. 42 Cst.). Dans les limites de leur compétence générale, les cantons ont une autonomie pour ce qui est des tâches, de l'organisation et des finances (art. 47, al. 2, Cst.). Ils mettent en œuvre le droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi dans le cadre du fédéralisme d'exécution (art. 46, al. 1, Cst.). Il leur incombe de le faire correctement, avec une marge de manœuvre aussi large que possible (art. 46, al. 3, Cst.). Pour leur laisser cette marge de manœuvre, la Confédération peut prescrire uniquement des grandes lignes ou fixer un objectif et laisser aux cantons le soin de choisir comment les concrétiser.

**Portée de la compétence attribuée à la Confédération par l'article 123, al. 1, Cst.**  
Dans le domaine du droit pénal et de la procédure pénale, l'article 123, al. 1, Cst. attribue à la Confédération une compétence législative ayant une force dérogatoire différée qui est très étendue. La Confédération en a fait usage en particulier en édictant le Code pénal (CP<sup>21</sup>), le Code de procédure pénale (CPP<sup>22</sup>), le Droit pénal des mineurs (DP-Min<sup>23</sup>) et le Code pénal militaire (CPM<sup>24</sup>).

A contrario, les tâches de prévention de la police, comme la prévention des menaces et la protection de la sécurité publique en général, restent une compétence originelle des cantons (art. 3 Cst.). Ceux-ci possèdent la souveraineté en matière de police et sont donc responsables en toute autonomie de la formation initiale et de la formation continue de leurs corps de police respectifs. Mais dès que des autorités policières cantonales agissent dans le cadre d'une procédure pénale, elles deviennent des autorités de poursuite pénale au sens du CP et sont liées par le droit fédéral. Un élément essentiel pour faire la distinction entre prévention et répression est l'existence d'un soupçon initial suffisamment concret. En présence d'un soupçon initial suffisamment concret de violence domestique ou de violence de genre, par exemple, c'est la procédure pénale qui s'applique<sup>25</sup>.

**Portée de la compétence attribuée à la Confédération par l'article 123, al. 2, Cst.**  
L'article 123, al. 2, Cst. dispose que l'organisation judiciaire et l'administration de la justice ainsi que l'exécution des peines et des mesures en matière de droit pénal sont du ressort des cantons, « sauf disposition contraire de la loi ». Il s'agit d'une compétence législative concurrente avec force dérogatoire différée. Les cantons ne sont ainsi pas totalement libres dans la conception de l'organisation judiciaire ; cette dernière et l'administration de la justice en matière pénale ne peuvent notamment pas nuire ou faire obstacle à la concrétisation du droit pénal fédéral. La teneur de l'article 123, al. 2, Cst. laisse ainsi explicitement ouverte la possibilité de régler l'organisation judiciaire dans une loi fédérale. À ce sujet, l'avis de droit mentionne le Code de procédure pénale,

---

<sup>21</sup> [RS 311.0 - Code pénal suisse du 2 décembre 1937 | Fedlex](#).

<sup>22</sup> [RS 312.0 - Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 \(Code de procédure pénale, CPP\) | Fedlex](#)

<sup>23</sup> [RS 311.1 - Loi fédérale du 20 juin 2003 régissant la condition pénale des mineurs \(Droit pénal des mineurs, DPMin\) | Fedlex](#).

<sup>24</sup> [RS 321.0 - Code pénal militaire du 13 juin 1927 \(CPM\) | Fedlex](#).

<sup>25</sup> Cf. avis de droit, chap. IV.2.a, p. 12.

qui restreint l'autonomie des cantons à la fois en ce qui concerne les tribunaux et en ce qui concerne les autorités de poursuite pénale (police, ministère public).

Toutes les réglementations importantes du droit fédéral doivent être édictées dans une loi au sens formel. La formulation de l'article 123, al. 2, Cst. invite le législateur fédéral à faire preuve de retenue et à respecter au mieux l'autonomie d'organisation des cantons (art. 47 Cst.). Selon l'avis de droit, les normes de la législation fédérale qui découlent de prescriptions inscrites dans la Constitution fédérale ou dans le droit international ne posent pas de problème. Il en va de même des règles du droit fédéral sans lesquelles il serait impossible d'unifier le droit de la procédure pénale en raison du lien étroit entre les systèmes procéduraux et l'organisation des autorités<sup>26</sup>.

### **2.3.2 L'article 123 Cst. en tant que base légale pour la formation initiale et la formation continue des autorités pénales**

L'article 123 Cst. ne parle pas explicitement de la formation initiale et de la formation continue des autorités de poursuite pénale et des autorités judiciaires. Il convient donc de se demander s'il couvre cette prérogative. L'avis de droit estime que cela est le cas si la nature et les modalités de la poursuite pénale, l'exécution uniforme du droit fédéral formel (CPP) et matériel (CP) ainsi que la mise en œuvre du droit international (en particulier la Convention d'Istanbul), requièrent que la formation initiale et la formation continue dans le domaine de la violence de genre, sexuelle et domestique soient réglées au niveau fédéral. Toujours selon l'avis de droit, l'obligation faite à la Confédération de laisser aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible dans l'exécution du droit fédéral et de respecter leur autonomie d'organisation n'exclut pas par principe que la Confédération légifère dans ce domaine<sup>27</sup>.

#### ***L'optique du droit de la procédure pénale***

Dans l'optique du droit de la procédure pénale, il est légitime, selon l'avis de droit, que des dispositions soient adoptées au niveau fédéral dans des domaines où, sans elles, il serait impossible d'harmoniser le droit de la procédure pénale, par exemple en raison du lien étroit entre les systèmes procéduraux et l'organisation des autorités. Il en va de même lorsque des dispositions contraignantes du droit de rang supérieur, y compris le droit international, requièrent une harmonisation.

Comme expliqué plus haut, on ne peut pas déduire de la Convention d'Istanbul que la Confédération a la compétence d'imposer aux cantons des obligations concernant la formation initiale et la formation continue des autorités pénales. Pour cela, la Confédération doit s'appuyer sur l'article 123 Cst. Mais il est possible de prendre en compte la Convention d'Istanbul dans le cadre de cette compétence que l'article 123 Cst. attribue déjà à la Confédération, en particulier si les cantons ne mettent pas en œuvre ou pas suffisamment les obligations que la Convention leur attribue dans le domaine considéré.

Selon l'avis de droit, il est admissible que la Confédération adopte des dispositions contraignantes dans la mesure où il y a un lien étroit entre les systèmes procéduraux

---

<sup>26</sup> Cf. avis de droit, ch. IV.2.b, p. 13.

<sup>27</sup> Cf. avis de droit, ch. IV.2.c, p. 13.

et l'organisation des autorités et où une harmonisation du droit de la procédure pénale serait impossible sans ces dispositions. Les auteures prennent en exemple l'article 335, al. 4, CP, qui limite l'autonomie d'organisation des cantons en prescrivant la composition du tribunal ayant à connaître d'une infraction contre l'intégrité sexuelle<sup>28</sup>.

### ***L'optique de la protection des victimes dans la procédure pénale***

Les dispositions régissant la protection des victimes (art. 152 à 154 CPP) ont des répercussions directes sur les auditions menées par la police, lesquelles, selon l'article 306 CPP, font partie des tâches élémentaires que la police doit accomplir dans la procédure pénale pour sécuriser les preuves. L'avis de droit rappelle l'importance d'interroger correctement les victimes car les violences sexuelles, de genre et domestique sont fréquentes en Suisse et il s'agit de délits souvent commis sans témoins. Les auteures relèvent que des erreurs peuvent avoir un impact considérable sur l'issue de la procédure. Un personnel bien formé permet de prendre les victimes en charge avec sensibilité et renforce leur perspective dans l'application du droit de la procédure pénale. Une réglementation uniforme de la formation initiale et de la formation continue à l'échelle nationale pourrait en outre prévenir la victimisation secondaire (art. 124 Cst. ; art. 152, al. 1, CPP) et renforcer l'accès à la justice (art. 29a Cst.).

Si les cantons ne prennent pas eux-mêmes des mesures appropriées pour s'assurer que les autorités concernées possèdent les compétences requises pour prendre en charge les victimes, cela peut entraver l'uniformisation de la procédure pénale, mais aussi nuire directement à l'application uniforme de la législation fédérale. C'est pourquoi l'avis de droit estime que le droit de la protection des victimes fournit de bonnes raisons de laisser à la Confédération la compétence d'adopter des règles contraintantes concernant la formation initiale et la formation continue des autorités pénales s'il y a des lacunes dans la législation ou dans l'exécution<sup>29</sup>.

### ***L'optique du droit pénal matériel***

La poursuite pénale et l'exécution du droit pénal fédéral sont en très grande partie du ressort des cantons (art. 22 CPP), sous réserve des exceptions prévues dans les articles 23 et suivants CPP. Le recours à la violence, notamment s'il s'agit de violence de genre, sexuelle ou domestique, peut tomber sous le coup de multiples dispositions du droit pénal matériel<sup>30</sup>. La mise en danger de l'intégrité corporelle, mentale ou sexuelle porte atteinte à des biens juridiques de grande valeur protégés dans le cadre des droits fondamentaux, comme le droit à la vie, la liberté personnelle (art. 10 Cst.), la sphère privée (art. 13 Cst.), la protection des enfants et des jeunes (art. 11 Cst.) ou encore la protection contre la discrimination (art. 8, al. 2, Cst.). Il en découle que l'État est tenu de protéger et de réaliser ces droits fondamentaux (art. 35, al. 1, Cst.).

Les victimes de violence de genre sont considérées comme particulièrement vulnérables, raison pour laquelle il est essentiel de protéger leur intégrité corporelle, psychique et sexuelle et d'éviter leur victimisation secondaire. Cela se reflète dans le fait

<sup>28</sup> Cf. avis de droit, ch. IV.2.c, p. 13 s.

<sup>29</sup> Cf. avis de droit, ch. IV.2.c, p. 14.

<sup>30</sup> Notamment infractions contre l'intégrité sexuelle (art. 187 ss CP), voies de fait (art. 126 CP), contrainte (art. 181 CP), menaces (art. 180 CP), lésions corporelles (art. 122 s. CP), homicides (art. 111 ss CP), délits contre l'honneur (art. 173 ss CP), vol (art. 139 CP), dommages à la propriété (art. 144 CP) ou encore violation de domicile (art. 186 CP).

que la Constitution consacre une disposition à part entière à la protection des victimes (art. 124 Cst.).

Dans ce contexte, l'avis de droit estime qu'il y a de bonnes raisons de penser qu'une exécution uniforme et efficace du droit fédéral et la mise en œuvre de l'article 15 de la Convention d'Istanbul supposent que toutes les autorités de poursuite pénale possèdent des connaissances minimales et des compétences spécifiques dans la prise en charge de ces formes de violence. La Confédération peut ainsi édicter des dispositions à cet effet dans le cadre des compétences que lui confère l'article 123 Cst. et pour mettre en œuvre des engagements de droit international (art. 49, al. 2, Cst.). Selon l'avis de droit, la question de savoir si cela nécessite une obligation fédérale en matière de formation initiale et de formation continue relève de la politique juridique et dépend du fait que la Confédération considère la mise en œuvre par les cantons comme suffisante ou souhaite intervenir pour apporter des corrections<sup>31</sup>.

### **2.3.3 Autres compétences fédérales dans le domaine de la formation professionnelle initiale et continue**

#### **Aide aux victimes**

Outre l'article 123 Cst., l'article 124 Cst. est également pertinent dans la mesure où il y est question de la protection des victimes dans la procédure pénale. Cet article constitutionnel impose à la Confédération et aux cantons de veiller à ce que les victimes d'une infraction portant atteinte à leur intégrité physique, psychique ou sexuelle bénéficient d'une aide et reçoivent une juste indemnité si elles connaissent des difficultés matérielles en raison de l'infraction. L'article 124 Cst. fonde une compétence concurrente qui ne se limite pas à l'énoncé de principes. Les cantons restent compétents tant que la Confédération ne légifère pas. Cette disposition a ceci de caractéristique qu'elle réserve aux cantons une compétence qui dépasse la simple exécution de la législation fédérale, même si la réglementation fédérale de l'aide aux victimes leur laisse peu de marge de manœuvre<sup>32</sup>. Elle souligne en outre que le droit de l'aide aux victimes constitue un domaine juridique autonome, dans lequel la Confédération dispose d'une compétence législative étendue. Cette compétence englobe non seulement les prestations d'aide au sens strict, mais aussi l'amélioration du statut des victimes dans la procédure pénale. C'est d'ailleurs pourquoi la Confédération s'est fondée sur cet article constitutionnel pour rajouter dans le CPP des dispositions en lien avec la protection des victimes, par exemple le droit d'être entendu par une personne du même sexe (art. 153, al. 1, CPP) ou la composition du tribunal qui traite d'une infraction contre l'intégrité sexuelle (art. 335, al. 4, CPP). Ces dispositions ont pour but de protéger l'intégrité psychique et sexuelle des victimes et d'éviter une victimisation secondaire, restreignant en conséquence l'autonomie d'organisation des cantons<sup>33</sup>.

C'est sur l'article 124 Cst. que repose la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (loi sur l'aide aux victimes, LAVI ; RS 312.5), dont l'article 31, al. 1, permet à la Confédération d'accorder des aides financières destinées à encourager la formation spécifique du personnel des centres de consultation et des personnes chargées de l'aide

---

<sup>31</sup> Cf. avis de droit, ch. IV.2.c, p. 14 s.

<sup>32</sup> FF 1997 I 1, p. 347

<sup>33</sup> Cf. avis de droit, ch. V.4, p. 20.

aux victimes<sup>34</sup>. D'après le message du Conseil fédéral<sup>35</sup>, il s'agit des cours de perfectionnement et de formation continue, et non de la formation professionnelle de base, notamment pour la police et les organes judiciaires.

L'avis de droit ne tranche pas la question de savoir si l'article 124 Cst. constitue en soi une norme autonome de compétence habilitant la Confédération à réglementer la formation initiale et la formation continue des autorités de poursuite pénale. Selon les auteures, cet article constitutionnel est un argument supplémentaire qui plaide pour que la Confédération soit considérée comme habilitée à prévoir, dans l'intérêt de la protection des victimes, une formation initiale et une formation continue obligatoires pour les autorités pénales<sup>36</sup>.

### **Droit civil**

Enfin, l'avis de droit trouve aussi dans l'article 122 Cst. (droit civil) des arguments permettant de dire que la Confédération a la compétence normative voulue<sup>37</sup>. Dans le domaine du droit civil, la Confédération dispose d'une compétence étendue avec force dérogatoire différée et elle a édicté des règles visant, directement ou indirectement, la formation initiale et la formation continue d'autorités cantonales. C'est le cas, par exemple, dans le domaine de l'état-civil, dans lequel les cantons ont des obligations concernant la formation et le perfectionnement du personnel exerçant certaines attributions (cf. art. 96, al. 1, lit. b, de l'ordonnance sur l'état civil<sup>38</sup>). L'avis de droit précise néanmoins que les règles édictées en exerçant la compétence en droit civil énoncée à l'article 122 Cst. doivent être suffisamment motivées pour ne pas restreindre excessivement l'autonomie d'organisation des cantons<sup>39</sup>. Pour les auteures, ces réflexions peuvent être transposées à l'article 123 Cst. en raison de sa similitude structurelle avec l'article 122 Cst.<sup>40</sup>.

#### **2.3.4 Autorités concernées dans le domaine de la poursuite pénale**

Une norme fédérale instaurant une obligation de formation professionnelle initiale et continue dans le domaine de la violence de genre, sexuelle et domestique concernerait en principe toutes les autorités pénales intervenant dans l'ouverture, la conduite ou le prononcé des procédures pénales<sup>41</sup>. Ce sont en particulier :

- les *autorités de police*, dans la mesure où elles prennent part à la poursuite pénale répressive et rentrent donc dans le champ d'application du CPP ;
- les *ministères publics*, en leur qualité d'instance conduisant la procédure préliminaire ;

<sup>34</sup> Il est important toutefois de relever que le Conseil fédéral propose, dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2027, de biffer les aides financières en faveur de la formation dans le domaine de l'aide aux victimes (cf. FF 2025 3067, ch. 3.17). Lors de la consultation, des cantons, des partis politiques et des milieux intéressés se sont déclarés opposés à cette coupe budgétaire. Si le Parlement l'approuve, la modification législative requise entrerait en vigueur début 2027 au plus tôt.

<sup>35</sup> Message du 9 novembre 2005 concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'aide aux victimes (LAVI), FF 2005 7165, p. 6753 s.

<sup>36</sup> Cf. avis de droit, ch. V.4, p. 20.

<sup>37</sup> Cf. avis de droit, ch. V.5, p. 20.

<sup>38</sup> [RS 211.112.2 - Ordonnance du 28 avril 2004 sur l'état civil \(OEC\) | Fedlex](#)

<sup>39</sup> Cf. avis de droit, ch. V.2, p. 22.

<sup>40</sup> Cf. avis de droit, ch. V.5, p. 20.

<sup>41</sup> Cf. avis de droit, ch. VI, p. 23.

- les *tribunaux pénaux*, y compris les tribunaux des mesures de contrainte ainsi que les tribunaux de première instance et des instances suivantes ;
- le *personnel judiciaire*, dans la mesure où il prend directement part à la conduite de la procédure (p. ex. greffe, auditions) ; cela peut aussi concerner les procureurs et procureures des mineurs et le personnel intervenant dans les procédures relevant du Droit pénal des mineurs DPMIn.

En ce qui concerne le travail de police, il faut distinguer les tâches de prévention des tâches accomplies dans le cadre d'une procédure pénale. Le domaine de la prévention (p. ex. prévention des menaces et sûreté générale) est en principe du ressort des cantons. Leurs obligations relatives aux connaissances spécifiques requises pour ces tâches découlent directement de l'article 15 de la Convention d'Istanbul. En revanche, dès qu'il y a un début de soupçon suffisant, la police intervient à titre répressif et ce sont les dispositions du CPP qui s'appliquent. Comme la transition entre prévention et répression est fluide, il semble approprié aux auteurs de l'avis de droit que les compétences visées soient transmises dès le stade de la formation initiale<sup>42</sup>.

La formation initiale des procureurs et procureures ainsi que du personnel judiciaire se déroule en général dans le cadre d'études de droit dans une université ou une haute école cantonale. L'organisation des filières relève de l'autonomie des hautes écoles, un domaine qui est principalement du ressort des cantons. Selon l'article 63a Cst., la Confédération a seulement des compétences de coordination et d'encouragement. Elle n'a donc aucune compétence normative en ce qui concerne le contenu de la formation initiale dispensée dans les universités et les hautes écoles dans les domaines intéressant les tribunaux et les ministères publics. Par conséquent, une réglementation fédérale ne peut porter que sur la formation continue dans le cadre de l'exercice des professions visées<sup>43</sup>.

Les explications qui précèdent montrent que les autorités concernées se différencient surtout par les modalités d'accès à leurs formations initiales respectives (p. ex. école de police, formation tertiaire en droit) et par les obligations auxquelles elles sont soumises en matière de formation continue. Ces différences doivent être prises en compte dans la conception d'une réglementation fédérale, même si cela n'enlève rien au fait que les autorités en question sont concernées de manière générale lorsqu'elles interviennent dans le cadre de la poursuite pénale.

### **2.3.5 Proposition de réglementation concrète**

Si la Confédération souhaite intervenir en légiférant, l'avis de droit estime que le CPP est l'instrument approprié pour ce faire puisqu'il régit les tâches et l'organisation des autorités de poursuite pénale. Il serait envisageable de compléter le chapitre énonçant les principes de la procédure pénale (art. 3 ss. CPP) ou les articles consacrés à la protection des victimes (art. 152 ss. CPP). Selon l'avis de droit, la connexité matérielle étroite requise est clairement donnée (réglementation de la procédure pénale en vue de l'exécution du droit pénal matériel). Comme la Confédération imposerait aux cantons des prescriptions concernant l'accomplissement de leurs tâches et l'organisation de leurs autorités, il faudrait qu'une disposition contenant au minimum les grandes

---

<sup>42</sup> Cf. avis de droit, ch. II.2, p. 6 ; ch. V.1.b, p. 17 s. ; ch. VII.1, p. 27.

<sup>43</sup> Cf. avis de droit, ch. II.2, p. 6 ; ch. V.3, p. 19 ; ch. VII.1, p. 26.

lignes de la réglementation soit édictée dans un acte du rang de la loi au sens formel. De ce point de vue aussi, le CPP serait un instrument approprié. Si cela est utile, la Procédure pénale applicable aux mineurs<sup>44</sup> pourrait elle aussi être adaptée dans le même sens.

En ce qui concerne les catégories professionnelles concernées, l'avis de droit se réfère à l'article 15 de la Convention d'Istanbul, qui demande que les autorités qui sont en contact régulier avec les victimes et qui s'occupent de la poursuite pénale des violences domestiques et des violences à l'encontre des femmes acquièrent les compétences spécifiques requises pour prendre en charge les personnes concernées. Les connaissances et les compétences requises découlent des article 49 à 57 de la Convention. En conséquence, l'obligation de formation devrait être limitée aux membres des autorités de poursuite pénale (police et ministères publics) et des tribunaux dont le domaine de tâches comprend la prise en charge de victimes des formes de violence visées par la Convention et la poursuite de ces délits.

Pour tenir compte de l'autonomie des cantons en matière de tâches, d'organisation et d'exécution, l'avis de droit recommande que la Confédération limite sa réglementation à des principes généraux (p. ex. : « Les cantons pourvoient à la formation initiale et à la formation continue. »). L'application concrète de cette prescription, c'est-à-dire le choix de la nature et de l'ampleur de la formation initiale et de la formation continue, resterait ainsi du ressort des cantons. Il serait envisageable de compléter la disposition par une norme de délégation employant une formulation potestative habilitant le Conseil fédéral à définir au niveau de l'ordonnance des exigences minimales à remplir si la mise en œuvre par les cantons est lacunaire. Il serait également envisageable de faire directement référence à l'article 15 de la Convention d'Istanbul. Cela indiquerait clairement aux cantons quelles mesures sont attendues de leur part. Il n'est pas inhabituel que la législation suisse fasse référence au droit international<sup>45</sup>.

## 2.4 Principales conclusions de l'avis de droit

L'avis de droit arrive à la conclusion que l'introduction dans la législation fédérale d'une obligation concernant la formation initiale et la formation continue des autorités pénales dans le domaine de la violence de genre, sexuelle et domestique rentre en principe dans les compétences attribuées à la Confédération par l'article 123, al. 1, Cst. Une telle réglementation ne limiterait pas excessivement l'autonomie des cantons tant qu'elle leur laisse une liberté de réalisation suffisante. Cette réglementation aurait plutôt pour effet de clarifier les obligations qui incombent déjà aux cantons en vertu de l'article 15 de la Convention d'Istanbul. Selon l'avis de droit, le CPP est l'instrument approprié pour réaliser cette réglementation. En ce qui concerne la densité normative, l'avis de droit estime que la réglementation doit s'en tenir à une formulation générale de l'obligation dans le domaine de la formation initiale et de la formation continue des autorités pénales afin de préserver l'autonomie des cantons en matière d'organisation et de tâches. La réalisation concrète, par exemple le choix de la nature et de l'ampleur de la formation, serait ainsi laissée aux cantons. Pour tenir compte du principe de subsidiarité, la norme devrait prévoir que des dispositions détaillées ne seront édictées

<sup>44</sup> [RS 312.1 - Loi fédérale du 20 mars 2009 sur la procédure pénale applicable aux mineurs \(Procédure pénale applicable aux mineurs, PPMin\) | Fedlex](#)

<sup>45</sup> Cf. avis de droit, ch. VII.4, p. 29.

(p. ex. au niveau de l'ordonnance) que si les cantons ne remplissent pas d'eux-mêmes (dans un délai convenable) les exigences minimales de la Convention d'Istanbul en matière de formation initiale et de formation continue des autorités pénales. Il serait possible également de faire référence dans la loi à l'article 15 de la Convention (voire aux art. 49 ss Cl).

Selon l'avis de droit, il y a de bons arguments, notamment du point de vue de la protection des victimes, pour considérer que l'exécution uniforme et efficace du droit fédéral et la mise en œuvre de l'article 15 de la Convention d'Istanbul nécessitent des connaissances (minimales) et des compétences suffisantes des autorités de poursuite pénale. Celles-ci doivent les acquérir pour identifier et poursuivre ces formes particulières de violence et prendre en charge les victimes.

La question de savoir si la Confédération considère qu'une réglementation fédérale sur la formation initiale et continue obligatoire des autorités pénales est appropriée ou nécessaire relève, selon l'avis de droit, de la politique juridique. Le facteur déterminant est de savoir si la Confédération estime nécessaire d'imposer des exigences correspondantes aux cantons.

## 2.5 Prises de position sur les conclusions de l'avis de droit

### 2.5.1 Prise de position des cantons

La Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDP), deux de ses conférences spécialisées (la Conférence des commandantes et commandants des polices cantonales de Suisse [CCPCS] et la Conférence suisse des ministères publics [CMP]) et l'Institut suisse de police (ISP) sont de l'avis que les conclusions de l'avis de droit sont, du moins en partie, difficilement compréhensibles et n'y adhèrent donc pas. Selon eux, l'organisation de la police, et donc la formation initiale et la formation continue de ses membres, est depuis toujours du ressort des cantons en raison de la répartition constitutionnelle des tâches. En l'absence de modification constitutionnelle, il ne faut pas toucher à ces compétences. Dans leurs prises de position respectives, ces institutions soulèvent principalement les points suivants :

Les compétences souveraines détenues par les agents et agentes de police reposent exclusivement sur le droit cantonal. Le CPP ne contient pas de définition de la police ; il se contente de la qualifier d'autorité de poursuite pénale dans son article 12. L'article 14, al. 1, CPP précise que la Confédération et les cantons désignent leurs autorités pénales et en arrêtent la dénomination. La loi prescrit des grandes lignes, partant du principe que les cantons ont le libre choix de leur organisation dès lors que la loi n'en dispose pas autrement<sup>46</sup>. Ces grandes lignes sont limitées aux tâches à assumer en application du CPP. L'attribution des prérogatives au sein d'une autorité pénale doit être réglée par les cantons

---

<sup>46</sup> USTER, Commentaire bâlois ad art. 14 CPP, n. 1, in: NIGGLI, MARCEL ALEXANDER / HEER, MARIANNE / WIPRÄCHTIGER, HANS (éd.), Basler Kommentar zur Schweizerischen Strafprozeßordnung und Jugendstrafprozeßordnung, 2<sup>e</sup> éd., Bâle 2014

et par la Confédération pour leurs autorités respectives<sup>47</sup>. La compétence normative de la Confédération dans le domaine de la procédure pénale se limite donc à la fixation d'un cadre de base pour l'organisation et laisse aux cantons toutes les autres compétences normatives. Par conséquent, la CCDJP estime que la Confédération n'a fondamentalement aucune compétence pour légiférer dans le domaine de la formation initiale et de la formation continue de la police.

L'avis de droit voit, a contrario, une possibilité (théorique) de déduire une compétence fédérale dans ce domaine. La CCDJP juge que les arguments invoqués à l'appui de cette théorie ne sont pas solides. Déduire une compétence fédérale sur la base (indirecte) d'obligations internationales (Convention d'Istanbul) ne correspond aucunement à la pratique courante dans la mise en œuvre de traités internationaux. Si ce précédent était instauré, il abolirait de fait l'autonomie cantonale dans le domaine de la formation initiale et de la formation continue de la police, ce qui, au final, contreviendrait aux articles constitutionnels applicables.

Du point de vue des cantons, les conclusions de l'avis de droit manquent de solidité, en particulier en ce qui concerne l'invocation de l'article 123 Cst. pour fonder une compétence normative fédérale dans le domaine de la formation des autorités pénales. Voici comment l'avis de droit répond à la question de savoir si l'article 123 Cst. peut attribuer à la Confédération une habilitation ou une compétence pour légiférer dans le domaine de la formation professionnelle initiale et continue des autorités de poursuite pénale et des autorités judiciaires :

C'est le cas si la nature et les modalités de la poursuite pénale, l'exécution uniforme du droit fédéral formel (CPP) et matériel (CP) ainsi que la mise en œuvre du droit international (en particulier la Convention d'Istanbul) requièrent que la formation initiale et la formation continue dans le domaine de la violence de genre, sexuelle et domestique soient réglées au niveau fédéral.

Selon les explications figurant dans l'avis de droit, cette condition est remplie en particulier si les cantons ne mettent pas en œuvre ou pas suffisamment les obligations que la Convention leur attribue dans le domaine considéré<sup>48</sup>.

Comme le relève l'avis de droit à juste titre, la Confédération comme les cantons sont tenus de mettre en œuvre l'article 15 de la Convention d'Istanbul dans leurs domaines de compétence respectifs (art. 5, al. 4, Cst.). Les cantons estiment qu'ils s'acquittent déjà de cette obligation Selon eux, ni la nature et les modalités de la poursuite pénale, ni l'exécution uniforme du droit fédéral formel (CPP) et matériel (CP), ni la mise en œuvre du droit international ne requièrent en l'espèce que la Confédération légifère sur la formation initiale et la formation continue dans le domaine de la violence de genre, sexuelle et domestique. Ils rappellent que la formation des membres des polices cantonales dans le domaine de la violence domestique et de la violence sexuelle non seulement est suffisante, mais que sa mise en œuvre est uniformisée. Comme expliqué sous le

---

<sup>47</sup> USTER, Commentaire bâlois ad art. 4 CPP, n. 5

<sup>48</sup> Cf. avis de droit, ch. IV.2.c., p. 14.

ch. 3.2 à propos des travaux en cours dans le domaine de la formation des autorités pénales au niveau cantonal, la formation initiale des policiers et policières est uniformisée à l'échelle nationale depuis 2020 et elle comporte une sensibilisation aux sujets couverts par la Convention d'Istanbul. Elle est complétée par différentes formations continues proposées également au niveau national. Enfin, les programmes sont régulièrement revus et actualisés à la lumière des nouvelles connaissances pédagogiques et scientifiques.

Dans ce contexte, la comparaison avec le droit civil faite dans l'avis de droit paraît impropre aux cantons<sup>49</sup>. La compétence fédérale en matière de formation dans le domaine du droit civil est expressément fondée sur le constat que les activités de formation dans ce domaine doivent « être passablement précisées »<sup>50</sup> et que « le degré de formation des personnes qui travaillent dans le domaine de l'état civil varie d'un canton à l'autre »<sup>51</sup>. Ce n'est pas le cas de la formation initiale et de la formation continue des membres de la police qui, selon les cantons, n'a besoin ni d'être précisée ni d'être davantage harmonisée. Les cantons déclarent être aujourd'hui déjà en mesure de mettre en œuvre l'article 15 de la Convention d'Istanbul dans leur domaine de compétence de manière suffisante et uniforme. Ils considèrent donc qu'en l'espèce, les conditions pour fonder une compétence normative au niveau fédéral ne sont pas remplies. Instaurer dans le droit fédéral une norme contraignante relative à la formation initiale et à la formation continue dans le domaine de la violence de genre, sexuelle et domestique ne répondrait pas à une nécessité et entraînerait donc une limitation excessive de l'autonomie garantie aux cantons par l'article 123, al. 2, Cst., contrairement à ce qu'affirment les conclusions de l'avis de droit<sup>52</sup>. En outre, cela donnerait à la Confédération une influence directe sur la planification des ressources des cantons. Si, par contre, une norme visant la formation continue restait aussi abstraite que possible, elle serait inutile car les policiers et les policières ont déjà une formation initiale et des formations continues.

Du point de vue des cantons, régir la formation initiale et la formation continue des autorités pénales par le biais de dispositions dans le CPP dépasse les compétences constitutionnelles de la Confédération et n'est donc pas admissible.

## **2.5.2 Prise de position de l'Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire**

L'Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire (SVR-ASM) porte également un regard critique sur les conclusions de l'avis de droit. Elle estime qu'inscrire dans le droit fédéral des dispositions contraignantes concernant la formation continue des juges du pénal serait contraire à la Constitution fédérale.

La SVR-ASM relève que l'organisation de la justice est une prérogative cantonale : la procédure d'élection des juges varie entre les cantons (et la Confédération) et la définition des critères de sélection est du ressort des cantons. Dans la pratique, les juges

---

<sup>49</sup> Cf. avis de droit, ch. V.5., p. 20 s.

<sup>50</sup> FF 1996 I 1, p. 56

<sup>51</sup> FF 1996 I 1, p. 5

<sup>52</sup> Cf. avis de droit, ch. IV.2.c., p. 15.

ont un diplôme en droit et un brevet d'avocat. Ils ont de plus en plus souvent des qualifications supplémentaires (p. ex. un CAS dans un domaine de l'administration de la justice) et une expérience professionnelle dans le domaine judiciaire. La situation est identique en ce qui concerne les exigences en matière de formation continue.

Au vu de la compétence cantonale en la matière, la SVR-ASM estime qu'il serait inconstitutionnel que la Confédération intervienne dans la sélection des juges du pénal et dans l'administration de la justice pénale (art. 123 Cst.). Elle considère en outre que la situation des autorités judiciaires n'est pas comparable à celle des autorités de l'état civil ou de leurs autorités de surveillance, qui ne relèvent pas du pouvoir judiciaire (art. 45 et 48 du Code civil suisse [Code civil, CC ; RS 210]).

Les principes élaborés par la Commission d'éthique de la SVR-ASM<sup>53</sup> exigent des juges qu'ils prennent les mesures nécessaires pour acquérir et améliorer les connaissances, les compétences et les qualités personnelles nécessaires à l'exercice de leur charge (principe 4). Cela s'applique à tous les domaines du droit qu'ils ont à appliquer. Il semble donc inapproprié selon la SVR-ASM d'instaurer une hiérarchie entre ces domaines du droit en imposant une formation continue obligatoire sur un thème donné.

Dans tous les cas, la SVR-ASM juge que cette démarche contreviendrait à la séparation des pouvoirs et à l'indépendance des autorités judiciaires (art. 191c Cst.) si, sous prétexte de formation continue, on imposait aux tribunaux des prescriptions relatives à l'application et à l'interprétation de la loi dans ces cas concrets. Enfin, l'association estime qu'imposer une formation continue obligatoire aux juges du pénal sur le thème de la violence de genre n'est ni nécessaire, ni utile<sup>54</sup>, ni compatible avec l'organisation judiciaire.

### **3 Travaux en cours dans le domaine de la formation initiale et de la formation continue des autorités de poursuite pénale et des autorités judiciaires**

#### **3.1 Au niveau fédéral**

Depuis que la Convention d'Istanbul est entrée en vigueur pour la Suisse le 1<sup>er</sup> avril 2018, les mesures prises au niveau fédéral pour combattre et prévenir la violence à l'encontre des femmes et la violence domestique ont été renforcées. C'est ainsi que le Conseil fédéral a adopté, le 22 juin 2022, le premier Plan d'action national 2022-2026 de la Suisse en vue de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul (PAN CI)<sup>55</sup>. Le PAN CI contient 44 mesures concrètes au niveau fédéral, cantonal et communal, dont 19 dans la priorité thématique II « Formation de base et formation continue des professionnelles et professionnels ainsi que des bénévoles ». De même, la feuille de route

---

<sup>53</sup> [https://www.asm-svr.ch/fr/index.htm\\_files/EK%20Principes%20ethiques%20appliqu%C3%A9s%20aux%20juges%20F.pdf](https://www.asm-svr.ch/fr/index.htm_files/EK%20Principes%20ethiques%20appliqu%C3%A9s%20aux%20juges%20F.pdf).

<sup>54</sup> Voir plus loin le ch. 3.2.3 (formation continue des juges).

<sup>55</sup> En ligne à l'adresse : [www.ebg.admin.ch](http://www.ebg.admin.ch) > Violence à l'égard des femmes et violence domestique > Convention d'Istanbul > Plan d'action national de la Suisse en vie de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul de 2022 à 2026 (état le 01.11.2025)

adoptée par la Confédération et les cantons en 2021 dans le cadre du Dialogue stratégique sur la violence domestique<sup>56</sup> reconnaît l’importance de la formation continue et de la formation interdisciplinaire pour toutes les catégories professionnelles ayant affaire à des victimes ou à des personnes auteures de violences domestiques. La Confédération et les cantons s’engagent à poursuivre les efforts qu’ils déplacent dans leurs domaines de compétence respectifs pour soutenir de telles formations.

Dans le cadre de la mise en œuvre du PAN CI, il convient d’attirer l’attention sur les mesures 13<sup>57</sup>, 22<sup>58</sup>, 23<sup>59</sup> et 25<sup>60</sup>, qui visent explicitement la formation initiale et la formation continue des autorités de poursuite pénale. En application de ces mesures, le BFEG a élaboré des standards minimaux pour différentes catégories professionnelles, notamment dans les domaines du droit et de la police<sup>61</sup>. Développés en étroite concertation avec des représentants et des représentantes de la Confédération, des cantons et de la société civile, ces standards minimaux recommandent des contenus à transmettre concernant la violence de genre, sexuelle et domestique. Ils indiquent les thèmes et les compétences utiles pour les catégories professionnelles visées, en précisant s’il s’agit de connaissances générales, à dispenser durant la formation de base, ou de compétences spécifiques, à transmettre durant la formation initiale et la formation continue. Les standards minimaux s’adressent aux institutions de formation, pour les aider à concevoir des cours de formation initiale et continue, ainsi qu’aux professionnels et professionnelles et aux employeurs, pour les aider à évaluer les besoins individuels de formation continue. Les associations professionnelles et les institutions de formation de chaque champ professionnel visé sont informées individuellement de l’existence des recommandations et invitées à adapter le contenu de leurs programmes en conséquence. Il faut encore mentionner ici la formation organisée en 2023 par l’Office fédéral de la justice et l’Université de Berne sur le thème de la prise en charge des victimes de violence domestique et de violence sexuelle. Elle s’adressait en particulier aux membres des forces de l’ordre, des ministères publics et des tribunaux. Elle a permis aux participants et aux participantes d’approfondir leurs connaissances dans le domaine du droit pénal et du droit de la protection des victimes, de se familiariser avec des aspects médicaux et psychologiques et d’en apprendre plus sur la victimologie.

Le rapport intermédiaire du PAN CI<sup>62</sup> a été présenté lors du premier Dialogue national sur la violence, le genre et la discrimination, le 25 novembre 2024. La mise en œuvre des mesures est en bonne voie. De plus, la Confédération, les cantons et les com-

---

<sup>56</sup> <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/haeusliche-gewalt/strategischer-dialog.html>

<sup>57</sup> <https://www.egalite2030.ch/fr/pan-ci-13> – Analyser la nécessité d’agir et élaborer des recommandations et des normes pour la formation de base et la formation continue des professionnelles et professionnels et des bénévoles concernant la violence domestique et la violence envers les femmes.

<sup>58</sup> <https://www.egalite2030.ch/fr/pan-ci-22> – Organiser une journée de formation en matière d’aide aux victimes pour les avocates et avocats ou juristes amenés à travailler avec des victimes et examiner l’opportunité de réorganiser de telles formations

<sup>59</sup> <https://www.egalite2030.ch/fr/pan-ci-23> – Organiser une journée de formation en matière d’aide aux victimes pour la magistrature et examiner l’opportunité de réorganiser de telles formations

<sup>60</sup> <https://www.egalite2030.ch/fr/pan-ci-25> – Veiller à ce que les autorités de poursuite pénale aient une formation appropriée pour prendre en charge les victimes de violence domestique, en particulier à caractère sexuel

<sup>61</sup> Les standards minimaux déjà publiés sont en ligne à l’adresse : [www.ebg.admin.ch](http://www.ebg.admin.ch) > Publications sur la violence à l’égard des femmes > Standards minimaux pour la formation initiale et continue (état le 01.11.2025).

<sup>62</sup> En ligne à l’adresse : [www.ebg.admin.ch](http://www.ebg.admin.ch) > Violence à l’égard des femmes et violence domestique > Convention d’Istanbul > Rapport intermédiaire concernant le Plan d’action national de la Suisse en vue de la mise en œuvre de la Convention d’Istanbul de 2022 à 2026 (état le 01.11.2025).

munes ont analysé le travail restant à accomplir dans chacune des trois priorités thématiques et défini des points d'attention. Il est ainsi prévu de mener d'ici 2026 une offensive dans le domaine de la formation continue visant à renforcer la formation et la sensibilisation des professionnels et des professionnelles, en particulier dans les domaines de la santé, de la pédagogie et des autorités pénales. Un bilan final de la mise en œuvre du PAN CI sera dressé en 2026. L'orientation future de la stratégie de prévention et de lutte contre la violence de genre, sexuelle et domestique en Suisse sera définie ultérieurement.

## 3.2 Au niveau cantonal et intercantonal<sup>63</sup>

### 3.2.1 Police

Cela fait longtemps que la protection des victimes de violence sexuelle et de violence domestique est une priorité pour les autorités de poursuite pénale. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention d'Istanbul, la formation des policiers et des policières dans ce domaine a été entièrement revue et améliorée. La CCPSC s'est également engagée, dans le cadre de la mesure 25 du PAN CI, à ce que les membres de la police et des ministères publics bénéficient d'une formation appropriée dans la prise en charge des victimes de violences domestiques, en particulier à caractère sexuel. Cette prise en charge fait partie intégrante de leur formation de base et continue depuis 2021.

#### ***Formation de base***

La formation policière de base est dispensée dans les centres de formation régionaux. Elle repose sur le Plan de formation policière, qui a fait l'objet d'une harmonisation au niveau national. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, la formation met l'accent sur la capacité opérationnelle et les compétences. Elle se subdivise en trois domaines : les aptitudes, les capacités à résoudre des problèmes et les compétences opérationnelles. Chaque école de police peut choisir la durée d'enseignement allouée à chacun de ces domaines. L'harmonisation est assurée par l'examen professionnel fédéral. En Suisse, la formation de base des policiers et policières dure au total 104 semaines, ce qui la situe dans le quart supérieur de la moyenne européenne.

L'examen préliminaire, qui sanctionne la première année de formation (1<sup>ère</sup> phase), porte notamment sur les bases légales dans le domaine de la violence sexuelle et de la violence domestique, et plus spécialement sur les dispositions pertinentes du CC et du CP ainsi que sur les différences entre les délits poursuivis sur plainte et les délits poursuivis d'office. La partie pratique de l'examen se concentre sur la démarche policière de réception des signalements en mettant l'accent sur les aspects sociaux, psychologiques et éthiques du travail de police dans ce contexte. Elle se déroule sous la forme d'un jeu de rôles, à l'issue duquel il est demandé aux candidats et candidates une réflexion écrite sur le déroulement du jeu de rôles. Celui-ci est suivi d'un entretien professionnel : les candidats et les candidates présentent leurs constatations puis les experts et expertes leur posent des questions d'approfondissement en abordant les points pertinents pour le scénario de l'examen (LAVI, auditions sensibles aux besoins des victimes, évaluation des risques, etc.). La troisième partie de l'examen réunit les candidats et candidates par groupes de deux pour travailler sur un scénario attribué

---

<sup>63</sup> Les explications fournies sous les ch. 3.2.1 et 3.2.2 reposent sur des informations mises à la disposition du BFEG par la CCDJP dans le cadre de l'élaboration du présent rapport.

par tirage au sort. Sur les quatre scénarios prévus, un concerne la violence domestique. Les équipes doivent mettre les scénarios en pratique. Lorsque des gestes ne peuvent pas être simulés pour des raisons techniques, ils doivent être expliqués oralement. Chaque équipe se répartit les rôles comme elle l'entend. Le travail sur les scénarios doit être fait en 90 minutes au maximum, y compris la présentation du rapport. L'évaluation des compétences opérationnelles repose surtout sur la documentation des actes, sur l'utilisation des compétences sociales et des compétences de communication ainsi que sur la sécurisation des traces et des preuves matérielles.

### ***Formations continues***

L'ISP propose différents cours de formation continue dans le domaine de l'aide aux victimes ainsi que de la violence sexuelle et de la violence domestique. De nombreuses formations sont également proposées au sein des corps de police. Le cours « Das Opfer im polizeilichen Ermittlungsverfahren »<sup>64</sup> est un cours de perfectionnement de cinq jours dispensé en allemand qui est destiné aux membres de la police ayant à appliquer la LAVI dans l'exercice de leur activité. Les objectifs du cours sont les suivants :

- Connaître et appliquer les bases légales et pratiques de la LAVI et les dispositions correspondantes du CPP.
- Connaître et appliquer les nouvelles dispositions du droit pénal en matière sexuelle.
- Connaître et appliquer les principales règles de base de l'audition des victimes.
- Comprendre les conséquences psychologiques et traumatiques que les infractions peuvent avoir pour les victimes et réagir en conséquence.
- Comprendre les problèmes liés à la sécurisation des traces sur la victime, l'importance d'effectuer cette sécurisation et aborder le sujet.
- Connaître les défis particuliers qui se posent dans les enquêtes où il y a des victimes de violence et réagir en conséquence.
- Connaître les tâches, les techniques de travail et les défis particuliers des institutions du domaine de l'aide aux victimes afin de mettre en place les bases d'une collaboration optimale.

L'ISP propose également un cours spécialisé intitulé « Kindesbefragung gemäss Artikel 154 StPO »<sup>65</sup>. Il s'adresse aux procureurs et procureures et aux membres de la police ayant à entendre, dans le cadre d'une procédure pénale selon l'article 154 CPP, des enfants susceptibles d'avoir subi une atteinte directe à leur intégrité corporelle, sexuelle ou psychique du fait d'une infraction.

Comme expliqué plus haut, les cantons sont d'avis que la formation de base et la formation continue de la police accordent une place suffisante aux questions de violence sexuelle et de violence domestique. Ils relèvent en outre que ces formations sont très

---

<sup>64</sup> [Das Opfer im polizeilichen Ermittlungsverfahren](#) (en allemand).

<sup>65</sup> [ISP | OFFRE DES COURS](#). En français, voir « Audition des victimes et/ou témoins mineur·e·s. » et « Auditions des victimes mineures d'abus et de violences sexuels ».

largement harmonisées à l'échelle de la Suisse. Les formations communes à l'ensemble des acteurs impliqués sont jugées très efficaces pour lutter contre la violence domestique et les homicides au sein du couple. C'est pourquoi les cantons resteront très attentifs à cette problématique.

### **3.2.2 Ministères publics**

Contrairement à la CCPCS, qui dispose de l'ISP, la Conférence suisse des ministères publics (CMP) n'a pas d'institut de formation « officiel » ni de mandat de formation. Mais elle s'engage expressément en faveur de la sensibilisation et de la formation continue concernant la prise en charge des victimes de violence domestique et de violence sexuelle. En novembre 2023, elle a publié des recommandations concernant la procédure en matière de violence domestique<sup>66</sup>. En 2024, elle a mis en place des offres de perfectionnement dans ce domaine et elle a organisé des colloques sur l'application du nouveau droit pénal en matière sexuelle. Par ailleurs, elle est en train d'élaborer un recueil de bonnes pratiques dans le domaine de l'audition des victimes, en concertation avec onze centres cantonaux d'aide aux victimes de Suisse romande et de Suisse alémanique. Il est prévu que ce recueil soit adopté avant la fin de cette année puis mis à la disposition de tous les ministères publics.

Les formations initiales et les formations continues destinées aux procureurs et procureuses sont proposées notamment par l'École Romande de la Magistrature pénale, la *Staatsanwalts-Akademie* à Lucerne et l'Université de St-Gall. Ces deux dernières institutions organisent régulièrement des formations continues à guichets fermés dans le domaine de la violence domestique et de la violence sexuelle. L'Université de St-Gall propose depuis longtemps des formations continues sur l'audition des victimes dans le cadre du droit pénal en matière sexuelle, dont la prise en charge sensible aux besoins des victimes fait partie intégrante. Ces formations ont été adaptées en français et mises à la disposition de tous les ministères publics par la CMP.

### **3.2.3 Juges**

L'Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire (SVR-ASM) déclare accorder une importance fondamentale à la formation continue. Elle est d'ailleurs partenaire de la Fondation pour la formation continue des juges suisses<sup>67</sup>, qui propose des séminaires et autres manifestations sur des thèmes d'actualité, comme les défis juridiques et pratiques posés par le nouveau droit pénal en matière sexuelle entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2024. Les universités, les hautes écoles spécialisées ainsi que des sociétés et des associations professionnelles (p. ex. la Société suisse de droit pénal ou les ordres des avocats et avocates) proposent un large éventail de formations continues. Il n'existe pas d'obligation de formation continue sur des thèmes spécifiques, lesquels dépendent en partie des différents règlements judiciaires cantonaux<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> [Recommandations concernant la procédure en matière de violence domestique](#)

<sup>67</sup> [Fondation pour la formation continue des juges suisses](#)

<sup>68</sup> Voir le Deuxième rapport étatique de la Suisse sur la mise en œuvre 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) du 26.9.2025, p. 85.

## 4 Appréciation du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral reconnaît le rôle crucial que joue la formation des autorités pénales dans l'efficacité de la poursuite pénale et la protection des victimes de violence de genre, sexuelle et domestique.

Il prend connaissance avec intérêt des réflexions et des conclusions exposées dans l'avis de droit concernant la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons ainsi que de la marge de manœuvre de la Confédération sur le plan législatif. D'après les auteures, la Confédération possède en principe la compétence de réglementer la formation professionnelle initiale et continue des autorités de poursuite pénale et des autorités judiciaires en ce qui concerne la prise en charge des victimes de violence de genre, sexuelle et domestique. Encore faut-il qu'elle juge nécessaire d'imposer aux cantons des prescriptions dans ce domaine. Si tel était le cas, l'inscription dans la loi d'exigences minimales applicables à la formation initiale et à la formation continue des autorités pénales pourrait avoir une justification objective, par exemple améliorer la qualité de la poursuite pénale, renforcer les droits des victimes, éviter la victimisation secondaire et renforcer l'accès des victimes à la justice. Selon l'avis de droit, la question de savoir si une telle norme fédérale est édictée et sous quelque forme est *in fine* une question de politique juridique. Le Conseil fédéral ne prend pas position sur les déclarations des auteures et laisse ouverte la question de la compétence législative de la Confédération dans le domaine de la formation initiale et la formation continue des autorités pénales.

Dans son avis en réponse au postulat dont traite le présent rapport, ainsi qu'aux motions 24.3676 Funiciello et 24.3668 von Falkenstein ayant une teneur identique, le Conseil fédéral rappelle que la formation initiale et la formation continue des autorités de poursuite pénale est du ressort des cantons. Or, il est très attaché dans ce domaine législatif à l'autonomie des cantons en matière de tâches et d'organisation prescrite par l'article 47 Cst. Il prend donc connaissance avec attention de la prise de position des cantons au sujet de l'avis de droit et salue les efforts et l'engagement qu'ils ont déployés à ce jour pour mettre en œuvre l'article 15 de la Convention d'Istanbul dans le domaine de la lutte et de la prévention de la violence de genre, sexuelle et domestique comme dans celui de la formation des autorités pénales concernant les victimes de ces formes de violence. Il invite les cantons à poursuivre dans cette voie et à mettre notamment l'accent sur les auditions sensibles aux besoins des victimes, la coopération interdisciplinaire ainsi que la formation initiale et la formation continue permanentes de tous les acteurs intervenant dans la prise en charge des cas de violence de genre, sexuelle et domestique.

Pour sa part, la Confédération participe à l'amélioration de la protection des victimes de violence de genre, sexuelle et domestique notamment à travers l'adoption du premier Plan d'action national 2022-2026 de mise en œuvre de la Convention d'Istanbul (PAN CI). La formation initiale et la formation continue des professionnels et professionnelles dans le domaine de la violence à l'encontre des femmes et de la violence domestique est une priorité thématique du PAN CI. En proposant des standards minimaux pour la formation dans les champs professionnels de la police, du droit et autres, la Confédération apporte un soutien ciblé à la transmission de connaissances et de

compétences pertinentes pour la prévention et le combat de ces formes de violence, permettant ainsi de mieux sensibiliser les professionnels et les professionnelles à la protection des victimes. Le Conseil fédéral relève en outre que la collaboration avec les cantons est bonne et constructive, que ce soit au sein du comité responsable de la coordination de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul ou dans le cadre du Dialogue national sur la violence, le genre et la discrimination et de la rencontre sur l'égalité entre la Confédération et les cantons au niveau exécutif.