SWISSLEX User-ID: camilla.jacquemoud@unifr.ch, 03.03.2024 12:55:30

Document	**JdT 2012 I p. 47**
Date de l'arrêt	**21.11.2011**
Tribunal	**Tribunal fédéral**
Publication	**Journal des tribunaux - Droit public, Droit constitutionnel et administratif - Jurisprudence fédérale**
Domaines du droit	**Droits fondamentaux / Droits politiques**
Pages	**47-66**

TRIBUNAL FÉDÉRAL

MESURES LÉGISLATIVES OU D'ORGANISATION À INSTAURER POUR PROMOUVOIR L'ÉGALITÉ ENTRE FEMMES ET HOMMES. - Rejet, par le Grand Conseil du canton de Zoug, d'une proposition du Conseil d'Etat tendant à proroger la Commission cantonale pour l'égalité entre femmes et hommes, instituée par un acte normatif de durée limitée ; recours rejeté par le TF.

Art. 8 al. 3, 2e phrase, Cst. ; § 5 al. 2 Cst./ZG ; art. 2 let. a de la Convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ; art. 82 let. b, 94 LTF.

Le recours contre les actes normatifs cantonaux prévu par l'art. 82 let. b LTF n'est pas recevable contre le refus d'adopter un acte (c. 1.2).

Le recours pour retard injustifié prévu par l'art. 94 LTF n'est pas recevable pour faire enjoindre au législateur cantonal d'exécuter un mandat de légiférer assigné par la Constitution (c. 2.4).

A cette fin, le recours en matière de droit public est recevable pour violation de la règle constitutionnelle ou conventionnelle assignant le mandat législatif, pour autant que la partie recourante fasse état d'un mandat défini de manière suffisamment claire et précise (c. 2.5). La qualité pour recourir appartient à tous les destinataires de l'acte à adopter (c. 2.6).

Les art. 8 al. 3 Cst. (c. 3.1) et 2 de la Convention (c. 3.2) assignent à la Confédération et aux cantons le mandat de ré-aménager les rapports sociaux entre femmes et hommes par des mesures ciblées, visant à faire disparaître les stéréotypes et les structures discriminatoires ; ces collectivités jouissent d'un pouvoir d'appréciation étendu dans le choix des mesures appropriées.

Ni le droit interne (c. 4 et 5) ni la Convention (c. 6) n'obligent le canton de Zoug à maintenir une commission ou un bureau pour l'égalité entre femmes et hommes ; à défaut, le canton doit cependant prévoir par quels organes, comment et avec quels moyens le mandat de promouvoir l'égalité sera assumé dans l'avenir.

Alternative - Les Verts du canton de Zoug et consorts c. canton de Zoug ; 21 novembre 2011, 1C_549/2010 ; ATF 137 I 305.

En novembre 1998, le Grand Conseil du canton de Zoug a décidé la création d'une commission pour l'égalité entre femmes et hommes ; sa durée était limitée à quatre ans et elle était dotée d'un budget annuel de 100 000 francs. Cette commission a commencé son activité en août 1999 et son mandat a été prorogé en 2002 pour une nouvelle période de quatre ans. Le 17 mai 2006, le Grand Conseil a décidé de proroger la commission pour une nouvelle période de quatre ans, soit jusqu'au 31 décembre 2010.

Le 2 février 2010, le Conseil d'Etat a proposé le maintien de la commission sous le nouveau nom " Commission pour l'égalité des chances entre femmes et hommes " et pour une durée fixée à huit ans, afin d'accomplir un pas supplémentaire vers une réelle égalité des droits. La proposition portait sur une commission composée d'au maximum dix personnes où les partenaires sociaux, les partis politiques et les organisations actives en matière d'égalité des chances seraient représentés de manière appropriée. Les tâches de la commission étaient décrites comme suit (§ 3 du projet du Conseil d'Etat du 2 février 2010) :

1. La commission promeut l'égalité des chances entre femmes et hommes et elle a en particulier les tâches suivantes :

a) elle rédige pour chaque législature un plan d'action ainsi qu'un cadre financier, qui sont soumis à l'approbation du Conseil d'Etat ;

b) elle entreprend, développe et soutient ses propres programmes, projets et mesures, dans le cadre de la let. a. Elle confie des mandats partiels à des institutions existantes appropriées et elle prend part à des projets cantonaux ou intercantonaux. Elle collabore avec les milieux, organisations et réseaux intéressés dans le canton et à l'extérieur ;

c) elle conseille les autorités et rédige des prises de position lors de procédures de consultation cantonales ou fédérales ;

d) dans des cas particuliers et à titre exceptionnel, elle peut conseiller gratuitement des institutions, des employeurs et des particuliers extérieurs à l'administration ;

e) elle travaille publiquement, entretient une documentation et sensibilise la population.

2. La commission rend chaque année un rapport au Conseil d'Etat.

Lors du vote final du 28 octobre 2010, le Grand Conseil a rejeté cette proposition par 37 voix contre 36 et il a ainsi refusé de proroger la Commission pour l'égalité entre femmes et hommes.

Le Parti Alternative - les Verts du canton de Zoug, le Parti chrétien-social de Zoug, le Parti social-démocrate du canton de Zoug, Femmes juristes suisses, l'Union des syndicats du canton

de Zoug, l'Organisation pour la cause des femmes (Zoug) ainsi que douze femmes ont saisi le TF d'un recours en matière de droit public, subsidiairement d'un recours constitutionnel. Les recourants demandaient que le canton de Zoug soit contraint d'exécuter le mandat prévu à l'art. 8 al. 3 2e phrase Cst., et au § 5 al. 2 de la Constitution du canton de Zoug du 31 janvier 1894 (Cst./ZG), ce mandat tendant à la promotion et à la réalisation de l'égalité entre femmes et hommes ; de se conformer à l'obligation de droit international résultant de l'art. 2, notamment let. a, 2e partie de phrase, de la Convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, du 18 décembre 1979 (CEDEF ; RS 0.108), et de mettre en œuvre les recommandations du Comité institué par la Convention en confirmant ou en adoptant les bases légales d'une commission ou d'un office approprié.

Le Conseil d'Etat du canton de Zoug a conclu au rejet du recours, dans la mesure où celui-ci était recevable. Le Grand Conseil a adhéré aux déterminations du Conseil d'Etat.

L'Office fédéral de la justice a soutenu, dans sa prise de position du 6 juillet 2011, que le canton de Zoug n'est pas tenu, ni en vertu du droit constitutionnel ni en vertu du droit international, de créer une commission pour l'égalité ou de constituer un bureau pour la mise en œuvre d'une égalité effective entre femmes et hommes.

Le TF a rejeté le recours, dans la mesure où celui-ci était recevable.

Extrait des considérants :

1.Le recours est formellement dirigé contre la décision prise par le Grand Conseil du canton de Zoug le 28 octobre 2010.

Les recourants soutiennent qu'il s'agit d'un acte normatif cantonal aux termes de l'art. 82 let. b LTF, qui n'introduit certes pas de règles nouvelles mais qui en supprime une. Quoi qu'il en soit, à leur avis, la décision attaquée doit être traitée de la même manière qu'un acte normatif susceptible de recours : savoir si la suppression de la Commission pour l'égalité contrevient au droit constitutionnel et international n'est pas une question que l'on puisse éluder par l'" artifice " de l'expiration de la durée et de l'absence d'une nouvelle base légale.

1.1 Le recours est directement recevable contre un acte normatif cantonal, pour autant qu'il n'existe pas de voie de recours cantonale (art. 87 al. 1er LTF). (...)

1.2 En vertu de l'art. 82 let. b LTF, le TF se prononce sur des recours dirigés contre des actes normatifs cantonaux, c'est-à-dire des actes cantonaux régaliens à caractère législatif, y compris, en principe, les actes portant sur l'organisation et la procédure des autorités (en ce qui concerne la Confédération, voir l'art. 164 al. 1er let. g Cst.).

Le Grand Conseil a rejeté la proposition de créer une commission pour l'égalité en renonçant à introduire de nouvelles dispositions d'organisation. Cette décision ne crée ni ne supprime une norme juridique. La Commission pour l'égalité entre femmes et hommes instaurée précédemment était limitée au 31 décembre 2010. Elle a donc été dissoute par l'expiration de sa durée, sans qu'un acte d'abrogation fût nécessaire. La durée était déjà fixée dans l'arrêté du 16 mai 2006 ; celui-ci n'a pas été attaqué et il ne peut plus être contrôlé dans la présente procédure.

Ce processus ne comporte pas d'"artifice" destiné à contourner la protection juridique. La durée limitée de la commission pour l'égalité a été motivée par le besoin de vérifier périodiquement l'égalité de fait entre les sexes, les résultats atteints dans ce domaine et la nécessité de maintenir la commission ; pour le surplus, la durée limitée de la commission est de nature à stimuler la qualité et l'efficacité du travail (Rapport et proposition du Conseil d'Etat du 17 mai 2006, page 13).

La décision attaquée n'a d'ailleurs aucun effet prohibitif : le Grand Conseil conserve en tout temps la possibilité de créer une commission ou un bureau pour promouvoir l'égalité entre les sexes, ou l'égalité des chances entre femmes et hommes.

Au regard de cette situation de fait et de droit, il n'existe aucun intérêt digne de protection à l'annulation de la décision du 28 octobre 2010. Les conclusions tendant à cette annulation sont donc irrecevables.

2.Il y a lieu d'examiner la recevabilité des conclusions tendant à l'injonction d'accomplir un mandat (...). Celles-ci tendent à ce que le canton de Zoug maintienne ou crée les bases légales nécessaires à une commission ou à un bureau, ou à une commission et à un bureau, chargés d'exécuter le mandat constitutionnel et de droit international relatif à la promotion et à la réalisation d'une égalité juridique effective entre femmes et hommes. On exige ainsi du législateur qu'il agisse et on reproche au Grand Conseil d'être resté inactif en violation du droit constitutionnel et du droit international.

2.1L'art. 94 LTF prévoit expressément le recours au TF lorsque sans en avoir le droit, la juridiction saisie s'abstient de rendre une décision sujette à recours ou tarde à le faire. Le TF n'a jusqu'ici jamais élucidé si un recours peut aussi être interjeté contre le refus ou le retard injustifié à édicter un acte normatif, et le cas échéant à quelles conditions.

2.1.1 Après l'adoption de l'art. 4 al. 2 aCst. (la disposition qui a précédé l'art. 8 al. 3 Cst.) en votation populaire du 14 juin 1981, le TF a été plusieurs fois confronté au problème du législateur qui tarde à légiférer. Dans un premier temps, le TF s'est abstenu d'annuler des décisions qui reposaient sur des actes plus anciens et non encore adaptés car il fallait ménager au législateur un délai transitoire pour l'adaptation. Ceci se justifiait en tout cas lorsque la décision attaquée ne lésait pas d'intérêt digne de protection fondamental de la partie recourante et que l'inconstitutionnalité dénoncée n'entraînait pas de situation insupportable au point de nécessiter impérativement une intervention immédiate du juge constitutionnel (cf. arrêt P.1020/1986 du 10 octobre 1986, c. 3b, ZBl 88/1987, confirmé à l'ATF 116 V 198 c. 3a).

Sept ans après l'adoption de l'article sur l'égalité des sexes, le TF s'est jugé autorisé à annuler des décisions contraires à l'art. 4 al. 2 aCst. et à accorder à une personne d'un sexe les avantages dont bénéficiait déjà une personne de l'autre sexe, en énonçant la règle de substitution nécessaire dans le cas d'espèce (ATF 116 V 198 c. 3b; ATF 116 Ia 359 c. 10b et 10c; JdT 1992 I 98 ; voir aussi, plus récemment, ATF 129 I 265 c. 5s où, en matière d'allocations familiales, le TF a adopté une règle de conflit intercantonal neutre à raison du genre).

Néanmoins, dans de nombreux cas, le TF s'est abstenu d'annuler la décision contraire à la Constitution et il s'est borné à en constater le caractère anticonstitutionnel. Il a motivé cette retenue par la complexité de la matière, les nombreuses possibilités de réglementation et les incidences financières importantes qui nécessitaient une décision du législateur (ATF 119 V 277 c. 4b ; ATF 117 V 318 c. 5b et 5c ; ATF 112 Ia 311 c. 2c). Cela n'autorisait toutefois par le législateur cantonal à rester inactif plus longtemps encore et à ne pas donner suite au mandat de l'art. 4 al. 2 aCst. (ainsi par ex. arrêt P.1020/1986 du 10 octobre 1986, c. 3b, ZBl 88/1987 pp. 306 ss). Le citoyen avait droit à ce que l'on agisse dans un délai approprié (ATF 112 Ia 311 c. 2c p. 314). Le TF se bornait cependant à alerter le législateur dans les considérants de son arrêt,

sans le condamner formellement, dans le dispositif, à légiférer, ni lui imposer de délai à cette fin.

2.1.2 Dans l'arrêt P.815/1984 du 18 janvier 1985, c. 3 (ZBl 86/1985 p. 492), le TF devait statuer sur un recours dirigé contre le législateur cantonal. Le recourant reprochait au canton de Lucerne d'être resté inactif et de ne pas avoir adapté la législation scolaire lucernoise, cela en dépit du mandat assigné par l'art. 4 al. 2 aCst., relatif à l'égalité de traitement entre femmes et hommes dans la formation.

Le TF a discuté si l'inaction reprochée au législateur violait la protection contre le déni de justice et le retard à statuer (art. 4 al. 1er aCst. ; aujourd'hui : art. 29 al. 1er Cst.), ou le droit constitutionnel en cause dans le cas particulier (art. 4 al. 2 aCst. ; aujourd'hui : art. 8 al. 3 Cst.). Savoir qui avait qualité pour interjeter ce type de recours en matière de droit public était aussi douteux. (...)

Le TF a laissé ces questions ouvertes car le recours se révélait mal fondé. Certes, on pouvait juger que l'art. 4 al. 2 aCst. comportait un mandat législatif défini avec une précision répondant dans une large mesure aux exigences de la Cour constitutionnelle fédérale allemande et des auteurs cités ; le délai dont le législateur disposait pour l'adaptation de la législation cantonale n'était toutefois par encore échu. De plus, le législateur n'était pas demeuré totalement inactif ; au contraire, de nouveaux plans d'études et de nouvelles dotations horaires avaient déjà été établis ou se trouvaient en préparation.

2.1.3 Dans l'ATF 130 I 174, JdT 2005 I 225, le recourant avait interjeté recours contre l'entrée en vigueur différée, à fixer par le gouvernement cantonal, d'une révision de la loi fiscale. Le TF a retenu que la protection contre le retard injustifié concerne seulement la procédure d'application du droit, à l'exclusion de celle d'élaboration d'une nouvelle législation. En doctrine, on envisageait certes aussi d'admettre, à certaines conditions, le recours au juge constitutionnel pour retard injustifié du législateur, pour autant que l'inexécution d'un mandat constitutionnel clairement défini fût en cause. Une pareille situation n'était alors pas réalisée car il n'était pas allégué que la révision de la loi fiscale correspondît à un mandat constitutionnel précis (c. 2.2 pp. 277 ss avec réf. ; voir aussi, dans le même sens, l'arrêt 2P.76/1996 du 21 octobre 1996, c. 3, SJ 1997 p. 14, RDAF 1998 I 521).

JdT 2012 I p. 47, 53

2.1.4 Dans le domaine du recours en matière de droit de vote, le TF a admis le recours pour déni de justice ou retard injustifié lorsque la mise en œuvre d'une initiative était empêchée par l'inaction des autorités, y compris celle du législateur (arrêt 1P.179/1994 du 16 novembre 1994, c. 1b, ZBl 96/1995 p. 419). Cette solution dérivait du droit du citoyen d'exiger la reconnaissance du résultat d'un scrutin régulier.

2.2 La doctrine majoritaire admet, à certaines conditions restrictives, le recours contre l'inaction du législateur. Walter Kälin (Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2e éd., 1994, p. 149) s'exprime comme suit: en règle générale, savoir si l'inaction du législateur est anticonstitutionnelle n'est pas une question qui puisse être portée devant les tribunaux. Cependant, le recours au juge doit être admis lorsque la Constitution définit exceptionnellement des mandats de légiférer si précis que le juge est en mesure d'examiner si le législateur contrevient de manière anticonstitutionnelle à ses devoirs, et que le mandat constitutionnel de légiférer se rapproche d'un droit subjectif du citoyen à ce que le législateur agisse. Dans de tels cas, il devrait être possible de recourir au TF en faisant valoir que par son inaction, le législateur cantonal ou communal viole le droit constitutionnel (en ce sens, aussi Andrea Hans Schuler, Die Verfassungsbeschwerde in der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Osterreich, 1968, pp. 162 s. ; Roland Vetterli, Kantonale Erlasse als Anfechtungsobjekte des staatsrechtliche Beshwerde, 1989, pp. 44 s.: Friedrich Hirschi, Das Anfechtungsobjekt der staatsrechtlichen Beschwerde, thèse Zurich, 1972, pp. 66 ss ; Stephan Wullschleger, Gesetzgebungsaufträge, 1999, pp. 397 s., 403 s. ; Urs Steimen, Rechtssetzungsaufträge des Bundes an die Kantone, 1999, pp. 175 ss ; Zimmerli/Kälin/Kiener, Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrecht, 2004, p. 166).

En revanche, Bernhard Rutsche (Rechtsfolgen von Grundrechtsverletzungen, 2002, pp. 403 s.) expose que le TF devrait toujours se saisir du recours pour déni de justice contre l'inaction du législateur contraire aux droits fondamentaux, si les autres exigences formelles sont satisfaites, cela quel que soit le degré de précision du mandat constitutionnel assigné au législateur ; à son avis, une sanction judiciaire, au moins sous forme d'un jugement de constatation, est possible même lorsque le mandat de légiférer est imprécis. (...)

2.3A l'origine, la Cour constitutionnelle fédérale allemande n'admettait un recours constitutionnel pour inaction du législateur

JdT 2012 I p. 47, 54

que si le recourant pouvait se prévaloir d'un mandat de légiférer explicite, délimitant pour l'essentiel le contenu et l'étendue du devoir de légiférer (BVerfGE 11, 255 [261 s.]). Dans des arrêts ultérieurs, la Cour a admis qu'un devoir concret de légiférer peut ressortir aussi de l'interprétation des droits fondamentaux (cf. l'aperçu dans Hans Lechner et Rüdiger Zuck, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, 6e éd., nos 108 ss ad § 90 BVerfGG). Le recourant doit toutefois démonter de manière concluante que les pouvoirs

publics n'ont adopté absolument aucune mesure protectrice, ou qu'ils n'ont pris que des dispositions ou mesures totalement inappropriées ou insuffisantes (BVerfGE 56, 54 [71, 80 ss] ; 77, 170 [214 s.] ; 77, 381 [405]). Selon la Cour, cette restriction du contrôle constitutionnel à des violations manifestes de devoir de protection se justifie parce qu'il est généralement très compliqué d'élucider comment une obligation positive de l'Etat, obligation de protéger et d'agir, doit être concrétisée par des mesures législatives actives. En fonction des circonstances de fait, des buts concrets poursuivis et de leur priorité respective, ainsi que des moyens et processus concevables, diverses solutions sont possibles, des compromis sont souvent nécessaires et de nombreux biens juridiques doivent être pondérés ; en vertu des principes de la séparation des pouvoirs et de la démocratie, la décision ressortit au législateur directement habilité par le peuple (BVerfGE 56, 54 [81]).

2.4 Le recours pour déni de justice ou retard injustifié n'était pas expressément prévu par la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (OJ). L'art. 84 al. 1er OJ exigeait que le recours fût dirigé contre un arrêté cantonal ou une décision. C'est pourquoi la possibilité d'interjeter un recours de droit public contre l'inaction de tribunaux ou d'autorités administratives fut déduite de l'intérêt légitime de chacun à la protection juridique (cf. Kälin, loc. cit., pp. 148 avec réf. note de pied n° 261) : si l'on ne pouvait attaquer que le prononcé d'une décision mais pas le retard à la prendre, il n'eût quasiment jamais été possible de revendiquer par la voie du recours de droit public la protection contre le retard injustifié conférée par l'art. 4 aCst. (aujourd'hui l'art. 29 al. 1er Cst.) ; un droit constitutionnel du citoyen n'aurait donc pas pu être mis en œuvre au niveau fédéral, ce qui ne pouvait pas correspondre au sens de l'art. 84 OJ (Lorenz Meyer, Das Rechtsverzögerungsverbot nach Art. 84 OJ, 1982, pp. 113 s.).

Dorénavant, la loi règle expressément le recours disponible lorsque sans en avoir le droit, la juridiction saisie s'abstient de rendre

une décision sujette à recours ou tarde à le faire (art. 94 LTF), mais la loi est silencieuse au sujet d'un manquement du législateur (cantonal). Dans les travaux préparatoires de la loi sur le TF, rien n'indique qu'il s'agisse d'un silence qualifié du législateur fédéral et que celui-ci ait voulu exclure les recours pour déni de justice ou retard injustifié dirigés contre le législateur.

Lorsque des décisions sont rendues sur la base du droit cantonal qui n'a pas encore été adapté, elles peuvent être attaquées devant le TF; celui-ci peut contrôler à titre préjudiciel la conformité du droit cantonal au droit fédéral et constitutionnel. Si le législateur cantonal a agi, l'acte normatif peut être attaqué devant le TF sur la base de l'art. 82 let. b LTF en faisant valoir que le mandat législatif a été insuffisamment accompli. Il n'apparaît pas adéquat de n'exclure un contrôle juridictionnel que dans les cas où le législateur est demeuré entièrement passif (du même avis : Wullschleger, ibidem, p. 397).

La protection générale contre le déni de justice et le retard injustifié prévue à l'art. 29 al. 1er Cst. concerne toutefois la procédure de l'application du droit et non celle de la législation (ATF 130 I 174 c. 2.2, JdT 2005 I 225 avec réf.). Selon le jurisprudence, le citoyen n'a pas le droit d'être entendu dans la procédure législative (ATF 131 I 91 c. 3.1, JdT 2006 I 507 ; ATF 119 Ia 141 c. 5c/aa, JdT 1995 I 415, chacun avec réf.). Un tel droit peut néanmoins découler de certaines normes constitutionnelles particulières (cf. ATF 129 I 113 c. 3 au sujet du droit d'être entendu des syndicats, selon l'art. 28 Cst.). Les droits fondamentaux peuvent aussi imposer à l'Etat des devoirs de protection contre la lésion ou la mise en danger de biens constitutionnels protégés, ces devoirs visant au premier chef le législateur (ATF 126 II 300 c. 5, JdT 2001 I 674 avec réf. ; cf. l'aperçu de Rainer J. Schweizer, in Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Ehrenzeller et al., éd., 2e éd., nos 13 s. ad art. 35 Cst., avec réf.). Un éventuel droit à ce que le législateur agisse ne peut donc pas être déduit de l'art. 29 Cst., mais de la règle qui assigne le mandat législatif.

2.5 Savoir si et dans quelle mesure un devoir du législateur d'agir résulte de la disposition constitutionnelle ou législative invoquée est une question de fond. Par conséquent, conformément à la jurisprudence récente relative à l'art. 83 let. c ch. 2 LTF, un droit potentiel, revendiqué de manière soutenable, suffit pour la recevabilité d'un recours en matière de droit public (cf. ATF 136 II 177 c. 1.1 p. 179). Déterminer si les conditions en sont entièrement satisfaites relève de l'appréciation au fond.

Il faut cependant exiger, comme le propose la doctrine dominante, que l'on mette concrètement en évidence non seulement s'il existe un droit mais aussi comment celui-ci doit être concrétisé ; il n'y a lieu à un examen par le TF que si le droit fédéral ou international, en termes exprès ou dûment interprété, assigne (potentiellement) un mandat clair et déterminé au législateur cantonal. Il importe d'éviter que le TF ne se prononce sans critères juridiques suffisants sur la mise en œuvre d'objectifs sociaux ou politiques indéterminés, et qu'il ne devienne ainsi un lieu de querelles politiques. Selon la pratique, renoncer à trancher sur le fond et se borner à constater une inconstitutionnalité, avec appel au législateur, est un expédient utilisé

lorsque la complexité de la matière ne permet aucune autre solution. Si l'on ne met en évidence qu'une obligation d'action générale du législateur, sans précisions concrètes sur la manière d'accomplir le mandat, un intérêt digne de protection des parties fait en règle générale défaut.

En l'espèce, les recourants ont motivé de manière détaillée pour quelles raisons - à leur avis - une obligation de créer une commission ou un bureau pour l'égalité entre femmes et hommes résulte de l'art. 8 al. 3 2e phrase Cst., et du § 5 Cst./ZG, compte tenu aussi des recommandations du Comité de la Convention de l'ONU. Les recourants se réfèrent ainsi à un mandat constitutionnel suffisamment défini, de sorte que leurs conclusions condamnatoires sont en principe recevables.

2.6 Les femmes recourantes habitent le canton de Zoug. Elles exposent qu'en conséquence de la suppression sans remplacement de la commission pour l'égalité, le canton de Zoug n'est plus en mesure d'accomplir le mandat prévu par le droit constitutionnel et international d'assurer dans les faits une égalité entre femmes et hommes. Elles font ainsi valoir que leur droit fondamental à l'égalité, garanti par l'art. 8 al. 3 Cst., le § 5 al. 2 Cst./ZG et l'art. 2 CEDEF est violé, qu'elles ont droit à la mise sur pied d'une commission ou d'un bureau traitant de l'égalité, et qu'elles ont dès lors, au regard de l'art. 89 al. 1er LTF, un intérêt digne de protection à interjeter recours.

A vrai dire, ces recourantes ne sont pas plus (ni moins) touchées que d'autres habitants du canton de Zoug. On ne saurait cependant exiger qu'elles soient particulièrement touchées car c'est un acte normatif - c'est-à-dire une réglementation générale et abstraite, ou relative à l'organisation - qui est souhaité, or celui-ci s'adresse par définition à tous les destinataires de la loi, voire à tous les habitants du canton (du même avis : Bernhard Waldmann, BGG- Kommentar,

JdT 2012 I p. 47, 57

n° 13 ad art. 89 LTF au sujet de la qualité pour recourir contre des actes normatifs).

Il y a dès lors lieu d'entrer en matière sur le recours.

3.Les recourants invoquent l'art. 8 al. 3 2e phrase Cst., et le § 5 al. 2 Cst./ZG en liaison avec l'art. 2 (notamment let. a) CEDEF.

3.1 Aux termes de l'art. 8 al. 3 2e phrase Cst., la loi pourvoit à l'égalité de droit et de fait entre femmes et hommes, en particulier dans les domaines de la famille, de la formation et du travail. Le § 5 al. 2 Cst./ZG oblige le canton à promouvoir la réalisation de l'égalité de fait entre la femme et l'homme.

L'art. 8 al. 3 2e phrase Cst. contient le mandat de réaliser l'égalité de fait dans la réalité sociale. Ceci ressort maintenant clairement de la teneur de la disposition constitutionnelle (" égalité de fait "), mais la règle valait déjà sous l'empire de l'art. 4 al. 2 2e phrase aCst. (cf. ATF 116 Ib 270 c. 7a, JdT 1993 I 117 ; ATF 284 c. 7a p. 297). Le mandat de réaliser l'égalité vise tous les domaines de la vie (ATF 123 I 152 c. 3a, JdT 1999 I 282 avec réf.). Il s'adresse à tous les niveaux de l'Etat fédéral, à savoir à la Confédération, aux cantons et aux communes. Même si le texte constitutionnel ne s'adresse qu'au législateur, les autres autorités qui appliquent le droit (administrations, juges) ont le devoir de contribuer, dans les limites de leurs attributions, à concrétiser l'égalité entre les sexes (voir déjà le Message du Conseil fédéral du 14 novembre 1979 sur l'initiative populaire " pour l'égalité des droits entre femmes et hommes " concernant l'art. 4 al. 2 aCst., FF 1980 I 147, ch. 5.3.2 ; voir aussi Biggler-Eggenberger, in : Die schweizerische Bundesverfassung, n° 84 ad art. 8 Cst.).

L'art. 8 al. 3 2e phrase Cst. contient un mandat visant à ré- aménager les rapports sociaux par la suppression des stéréotypes et des structures discriminatoires existants (Bernhard Waldmann, Das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV als besonderer Gleichheitssatz, 2003, pp. 423 et 439 ss). Il n'est à cet effet pas suffisant d'interdire la discrimination des femmes (par ex. dans la vie professionnelle) par des particuliers (Message du Conseil fédéral du 24 février 1993 sur la loi sur l'égalité, FF 1993 I 1228 ; Patricia Schulz, in : Kommentar zum Gleichstellungsgesetz, Claudia Kaufmann et Sabine Steiger-Sackmann, éd., 2e éd., 2009, n° 1 ad art. 14 LEG). Des mesures ciblées sont nécessaires afin de lutter contre les rôles stéréotypés, contre les modèles de comportements sociaux institutionnalisés et contre les discriminations qui en résultent, et amorcer une réorientation des mentalités.

JdT 2012 I p. 47, 58

Toutefois, la Constitution ne prescrit pas quelles sont les mesures nécessaires pour accomplir ce mandat. La collectivité jouit donc d'un large pouvoir d'appréciation dans le choix des moyens. Il appartient fondamentalement au législateur, plutôt qu'aux tribunaux, de choisir parmi les diverses mesures entrant en considération.

3.2 Le mandat pour l'égalité, décrit de manière très générale à l'art. 8 al. 3 Cst., est concrétisé et complété par la Convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

Cette convention est entrée en vigueur pour la Suisse le 26 avril 1997. Les Etats parties s'engagent à poursuivre sans délai, avec tous les moyens appropriés, une politique visant à éliminer la discrimination à l'égard des femmes (art. 2 CEDEF). A cet effet, les Etats parties doivent prendre des mesures législatives et d'autres mesures pour la réalisation effective du principe de l'égalité entre hommes et femmes (art. 2 let. a CEDEF), et interdire toute forme de discrimination (art. 2 let. b CEDEF). L'art. 5 let. a CEDEF exige des mesures destinées à modifier les schémas et modèles de comportement socio-culturel de l'homme et de la femme, ainsi qu'à éliminer les préjugés et pratiques coutumières fondés sur l'idée de l'infériorité ou de la supériorité de l'un ou l'autre sexe, ou d'un rôle stéréotypé des hommes et des femmes. Le mandat pour l'égalité est concrétisé pour certains domaines spécifiques, notamment la vie politique et publique (art. 7 et 8 CEDEF), la formation (art. 9 CEDEF), le travail et la sécurité sociale (art. 12 CEDEF), ainsi que dans d'autres domaines de la vie économique et sociale (art. 13 CEDEF).

Quelques articles prévoient des mesures concrètes pour l'égalité matérielle de la femme (par ex. l'art. 11 al. 2 : protection contre les licenciements, congé de maternité payé, création de garderies d'enfants), mais les obligations sont surtout énoncées de manière générale et elles laissent aux Etats parties le choix des moyens (Christina Hausammann et Erika Schläppi, Menschenrechte und Frauenrechte : Das UNO-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und seine bedeutung für die Schweiz, PJA 1995 pp. 38 et 41).

C'est pourquoi le Conseil fédéral a admis, dans son message relatif à la Convention, que les dispositions de ce traité ne sont - à quelques exceptions près - pas directement applicables (Message du 23 août 1995 relatif à la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, FF 1995 IV p. 895,

JdT 2012 I p. 47, 59

ch. 31 ; voir aussi Giorgio Malinverni, Le principe de l'égalité des sexes en droit international et en droit européen, in L'égalité entre femmes et hommes - bilan et perspectives, Charles-Albert Morand, éd., 1988, p. 15). Par contre, une partie relativement importante de la doctrine considère que la Convention est directement applicable (cf. Regula Kägi-Diener, Die Bedeutung internationaler Diskriminierungsverbote für die schweizerische Rechtsordnung, Frauenfragen 1/2009 pp. 44 s. ; du même auteur, Impulse des CEDAW-Übereinkommens für die Gleichstellung im Erwerbsleben, insbesondere in der Quotenfrage, PJA 2006 pp. 1462 s. [au sujet de l'art. 4 CEDEF]; Vivian Fankhauser-Feitknecht, UNO-Frauenkonvention gilt auch für Schweizer Gerichte, Plädoyer 5/2009 p. 25 ; Ivo Schwander, BV, EMRK, UNO-Pakte, 1999, pp. 666 s.).

Même les dispositions de la Convention qui ne fondent aucun droit subjectif, susceptible d'être invoqué en justice contre la discrimination des femmes, ne sont pas de simples injonctions morales ou politiques ; elles s'intègrent au contraire à l'ordre juridique objectif. Le Message (FF 1995 IV 893) précise à ce sujet :

Les obligations internationales existent indépendamment du fait qu'elles soient directement applicables ou non par les autorités nationales. Ainsi les autorités chargées de concrétiser les exigences parfois peu précises de la Convention sont en ce sens tenues de le faire. Compte tenu de l'imprécision des formulations de la Convention, elles disposent toutefois d'une grande marge d'appréciation. Il n'en demeure pas moins que les Etats sont tenus d'exposer à l'instance chargée de la supervision de la Convention - le Comité sur la discrimination à l'égard des femmes - comment leur ordre juridique et leur politique répondent aux exigences de la Convention. Enfin toutes les dispositions de la Convention - même celles qui ne sont pas directement applicables - doivent être considérées lors de l'interprétation du droit national, laquelle doit être conforme au droit international : en vertu du principe appliqué en Suisse de la primauté du droit international sur le droit interne, les dispositions de la Convention doivent être prises en compte dans l'interprétation des normes fédérales, cantonales et communales.

3.3 Le cas présent est exorbitant des catégories habituelles de l'applicabilité directe ou indirecte. Les recourants ne demandent pas au TF de mettre sur pied, dans le canton de Zoug, une commission ou un bureau pour l'égalité entre femmes et hommes en appliquant directement les art. 8 al. 3 Cst. et 2 CEDEF ; ils tiennent donc pour indispensable, eux aussi, que le législateur cantonal édicte un acte normatif. En revanche, il faut élucider si le Grand Conseil du canton de Zoug peut être contraint à agir sur la base de ces dispositions.

JdT 2012 I p. 47, 60

4.Comme on l'a vu, les art. 8 al. 3 2e phrase Cst., le § 5 al. 2 Cst./ZG ainsi que la Convention assignent clairement à la Confédération et aux cantons le mandat d'agir pour assurer une égalité effective entre femmes et hommes, en particulier dans les domaines expressément visés par les art. 8 al. 3 2e phrase Cst. et 7 ss CEDEF. Pour la Confédération et les cantons, une marge de manœuvre ne subsiste que quant à la manière d'accomplir ce mandat ; l'obligation d'agir résulte, elle, du droit constitutionnel et du droit international.

A juste titre, le canton de Zoug ne prétend pas que l'égalité effective entre femmes et hommes soit déjà réalisée et qu'il ne soit plus nécessaire d'agir à cette fin. Dans le canton de Zoug comme dans d'autres cantons, malgré de notables progrès, il existe encore d'importantes inégalités (voir le rapport du 14 août 2009 sur l'égalité entre femmes et hommes dans le canton de Zoug, qui se fonde partiellement, encore, sur des chiffres du recensement de l'an 2000, et la proposition du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 2 février 2010). La situation n'est pas différente dans l'ensemble de la Suisse (voir le troisième rapport rendu en 2008 par la Suisse au sujet de la mise en œuvre de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, et le rapport parallèle des ONG rédigé en avril 2008 par la Coordination ONG post Beijing Schweiz et la section suisse d'Amnesty International ; voir aussi l'arrêt 2P.313/2005 du 14 mai 2007, c. 6.4, RtiD 2008 I 581).

(Résumé : données et indicateurs de l'Office fédéral de la statistique sur l'égalité entre femmes et hommes.)

5.L'art. 16 de la loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes (loi sur l'égalité, LEg ; RS 151.1) prévoit un Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes qui encourage la réalisation de l'égalité entre les sexes dans tous les domaines et s'emploie à éliminer toute forme de discrimination directe ou indirecte. En revanche, la loi sur l'égalité ne prévoit pas de dispositions correspondantes pour les cantons. (...)

L'art. 8 al. 3 Cst. et le § 5 Cst./ZG ne contiennent pas de disposition semblable. En revanche, ils font obligation à tous les organes étatiques, et en conséquence aussi au canton de Zoug, de s'employer à réaliser une égalité effective. Celle-ci suppose certains aménagements institutionnels et organisationnels (Waldmann, op. cit., pp. 444 ss). Ainsi, il faut décider quels seront les organes étatiques appelés à promouvoir l'égalité, quelles compétences leur seront accordées à cet effet, et quelles ressources en personnel et en argent leur seront attribuées.

JdT 2012 I p. 47, 61

5.1 La plupart des cantons ont créé un bureau de l'égalité, à l'image de la Confédération. Dans certains cantons, une commission pour l'égalité entre femmes et hommes a été mise sur pied, comme ce fut le cas jusqu'ici dans le canton de Zoug. Dans d'autres cantons, le mandat d'encourager l'égalité a été confié à des organes existants (par ex: bureau pour la famille et la politique familiale).

5.2 Bien que la création d'offices spécifiques (bureau pour l'égalité) ou de commissions soit un moyen très répandu et adéquat, il n'apparaît pas d'emblée exclu que le mandat de promouvoir l'égalité puisse être réalisé efficacement sans créer d'organes distincts à cet effet. Il est concevable que chaque direction ou département se soucie de l'égalité entre femmes et hommes dans son domaine de compétence, en analysant lors de tous projets législatifs et décisions politiques les incidences spécifiques liées au sexe, et en tenant compte du but de l'égalité (effective) entre les sexes. Cette mission peut être assurée notamment par la diffusion de directives, la mise en place de procédures de contrôle et de consultation spécifiques, la formation ciblée des cadres, ou l'engagement de délégués à l'égalité dans les directions, en relation avec une coordination centrale (par ex. la Chancellerie d'Etat). La plupart de ces mesures relèvent de la compétence du Conseil d'Etat en matière d'organisation, et elles peuvent être réalisées sans mesures législatives.

Il apparaît cependant problématique que le Grand Conseil ait refusé - dans sa décision du 28 octobre 2010 - tant le maintien de la Commission pour l'égalité que la création d'une commission pour l'égalité des chances, sans prévoir de solution de remplacement.

5.3 Devant le TF, le Conseil d'Etat soutient que la décision du Grand Conseil ne comporte aucun refus de satisfaire à l'obligation de principe, incombant au canton de Zoug, d'accomplir le mandat de l'égalité. Le gouvernement mentionne diverses institutions du canton qui se consacrent (aussi) à l'égalité des sexes, comme par exemple l'autorité de conciliation en matière de conflits du travail, la Centrale féminine (" Frauenzentrale ") de Zoug, l'Office de médiation du canton de Zoug, le Centre d'aide aux victimes d'infractions ou encore le Bureau des migrations. De plus, ajoute le Conseil d'Etat, les administrations, les écoles et les employeurs sont désormais sensibilisés aux questions relatives à l'égalité, et déterminés à la réaliser. (...)

Les recourants objectent que la plupart des organes cantonaux ci- tés n'ont aucun mandat de promouvoir l'égalité. Ceci est exact : (...)

JdT 2012 I p. 47, 62

Des consultations spéciales et des cours destinés aux femmes sont proposés surtout par la Centrale féminine et ses offices (notamment l'accompagnement " travail + famille " ; la consultation pour victimes de violences sexuelles ou domestiques ; la Commission " réseau féminin " pour la promotion des femmes dans la société, la politique et l'économie). Il s'agit cependant d'une association privée. La Centrale féminine a refusé de conclure avec le canton de Zoug un contrat de prestations pour l'égalité et l'égalité des chances

entre femmes et hommes (voir le rapport et la proposition de la commission parlementaire du 16 juin 2010, p. 4). Certaines offres de la Centrale féminine ont été soutenues par la Commission cantonale de l'égalité (par exemple l'accompagnement " travail + famille " avec consultation individuelle sur des questions professionnelles et familiales). Les recourants craignent que l'existence de ces offres ne soit menacée par la suppression de la Commission et de son financement, ce que le canton conteste.

5.4 Par une circulaire de décembre 2010, la Commission pour l'égalité entre femmes et hommes du canton de Zoug a communiqué au sujet de sa dissolution. Elle a indiqué que selon une faible majorité du Grand Conseil, l'Etat a créé les conditions-cadre nécessaires à la réalisation de l'égalité et qu'il appartient dorénavant à la société de vivre concrètement cette égalité. Par suite des débats politiques au Grand Conseil, le Conseil d'Etat a renoncé, pour l'avenir, à financer par le fonds de la loterie ou par le budget ordinaire des projets de tiers pour la promotion de l'égalité, et il ne pourra non plus poursuivre aucun des projets de la Commission. Le Conseil d'Etat l'a confirmé dans son rapport de gestion pour 2010 (ch. 7.5 p. 146).

Il en résulte que le plan d'action pour l'égalité élaboré pour la législature 2011-2014 ne pourra pas être réalisé. Les projets en cours, à plus long terme, qui auraient dû se poursuivre au-delà de 2010 sont aussi compromis (voir à ce sujet la proposition du Conseil d'Etat du 2 février 2010, p. 8), de même que des projets de tiers qui étaient jusqu'ici (co)financés par le canton. On ignore absolument si, et le cas échéant sous quelle forme et par qui des projets en faveur de l'égalité seront à l'avenir élaborés, soutenus et financés. Cette situation est de nature à entraver, voire à condamner l'accomplissement du mandat constitutionnel de promouvoir l'égalité entre femmes et hommes.

5.5 En résumé, le droit constitutionnel n'oblige pas le canton de Zoug à rétablir ni à créer une commission ou un bureau pour l'égalité ; en revanche, en vertu de l'art. 8 al. 3 Cst. et du § 5 al. 2

Cst./ZG, il doit adopter une solution de remplacement, c'est-à-dire prévoir par qui, comment et avec quels moyens le mandat de promouvoir l'égalité sera réalisé à l'avenir. Il serait inconstitutionnel de renoncer à des mesures étatiques (ou soutenues par l'Etat) tendant à l'égalité.

6.Il reste à examiner si une obligation de mettre sur pied une commission ou un office spécialisé résulte de l'art. 2 let. a CEDEF, en relation avec les recommandations générales du Comité de la Convention et avec ses observations finales relatives aux rapports nationaux remis par la Suisse.

6.1L'art. 17 CEDEF institue un comité chargé d'examiner les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la Convention. Ce comité, composé de vingt-trois expertes et experts, a publié des recommandations générales pour expliquer la signification de certains articles ou pour souligner certaines formes de discrimination. Les Etats parties à la Convention sont tenus de présenter au Comité des rapports réguliers sur les mesures législatives, judiciaires, administratives ou autres adoptées pour l'exécution de la Convention, ainsi que sur les progrès réalisés (art. 18 al. 1er CEDEF). Le Comité examine les rapports nationaux et rédige des observations finales à l'intention des Etats. Celles-ci sont publiées ; elles constituent une source importante d'information pour l'Etat concerné et, notamment, pour les organisations privées et les médias, et elles constituent un étalon pour évaluer la politique d'égalité de cet Etat (Union Interparlementaire, La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et son Protocole facultatif - guide pratique à l'usage des parlementaires, 2003, p. 65).

(Résumé : compétences additionnelles du Comité selon le Proto- cole facultatif du 6 octobre 1999 [RS 0.108.1].)

6.2 En 1988, dans sa septième session, le Comité a adopté la Recommandation générale n° 6 Mécanismes nationaux et publicité efficaces. Elle préconise à son ch. 1 :

De créer ou de renforcer des mécanismes, institutions et dispositifs nationaux efficaces à un échelon gouvernemental élevé en les dotant des ressources, du mandat et des pouvoirs voulus pour :

a) donner des avis sur les incidences à l'égard des femmes de toutes les politiques gouvernementales ;

b) suivre de façon exhaustive la situation des femmes ;

c) aider à formuler de nouvelles politiques et à mettre effectivement en œuvre des stratégies et des mesures tendant à mettre un terme à la discrimination.

6.3 En janvier 2011, le Comité a adopté la Recommandation générale n° 28 concernant les obligations fondamentales des Etats parties découlant de l'art. 2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. On trouve au ch. 28 le passage suivant :

... En outre, la politique envisagée doit faire en sorte que des organismes solides et ciblés (un dispositif national de promotion de la condition féminine), relevant du pouvoir exécutif, soient chargés de prendre des initiatives et de coordonner et de superviser l'établissement et la mise en œuvre des textes de loi, des politiques et des programmes nécessaires pour s'acquitter des obligations que la Convention impose aux Etats parties. Ces organismes devraient être habilités à fournir directement aux échelons supérieurs de l'Etat des conseils et des études. La politique en question devrait également prévoir la création d'organismes indépendants de suivi tels qu'un institut national de défense des droits de l'homme ou une commission féminine indépendante, ou la prise en charge par des institutions nationales existantes de la promotion et de la protection des droits énoncés dans la Convention...

6.4 Dans ses Observations finales relatives aux premier et deuxième rapports nationaux rendus par la Suisse (ch. 27), le Comité a conseillé à la Suisse de renforcer à tous les niveaux les institutions pour l'égalité existantes, et de les doter de ressources en personnel et financières suffisantes. Il a en outre recommandé de renforcer la coordination entre les organisations actuelles pour la promotion des femmes, d'une part, et pour l'égalité d'autre part, afin d'assurer l'approche intégrée de l'égalité des genres (" gender mainstreaming ") à tous les niveaux et dans tous les domaines.

Dans les Observations finales relatives au troisième rapport national de la Suisse (ch. 22), le Comité a exposé que les mécanismes actuels internes pour la promotion des femmes devraient obtenir la notoriété nécessaire et la compétence d'émettre des directives, avec les ressources en personnel et financières nécessaires à la progression efficace de l'égalité entre les sexes et de la situation des femmes à tous les niveaux. Le Comité a expressément recommandé de créer des bureaux pour l'égalité dans tous les cantons.

6.5 Dans leur mémoire initial, les recourants ont tenu les recommandations du Comité pour juridiquement contraignantes. Dans leur réplique, ils nuancent cette affirmation et exposent que les recommandations sont une source d'informations pour l'interprétation de la Convention.

JdT 2012 I p. 47, 65

En réalité, la dénomination des recommandations et observations, de même que la formulation des conseils qui y sont développés, plaident contre un caractère contraignant. Les observations finales s'inscrivent dans la procédure des rapports d'Etats, laquelle n'est pas orientée vers une confrontation mais vers le dialogue ; édicter des recommandations contraignantes pourrait mettre en péril la disposition favorable des Etats à s'exprimer ouvertement sur des difficultés de mise en œuvre (Michael O'Flaherty, The Concluding Observations of the United Nations Human Rights Treaty Bodies, in Human Rights Law Review, 6 : 1 [2006] p. 36 et n.d.p. n° 53). D'ailleurs, aucune disposition de la Convention ne prévoit ni le caractère contraignant des recommandations générales ou des observations finales du Comité, ni ne prévoit des sanctions à l'encontre de l'Etat qui ne s'y conformerait pas.

Ceci ne signifie néanmoins pas que les recommandations du Comité soient dépourvues de toute portée juridique. Elles expriment l'opinion consensuelle du Comité, lequel est un collège d'experts institué par les Etats parties et investi d'une autorité particulière, au sujet des obligations que la Convention impose à un Etat ; elles constituent ainsi une source importante pour l'interprétation de ce traité (Christoph Spenlé et Caroline Trautwiler, Aspekte der Umsetzung der UNO-Menschenrechtsübereinkommen, in Auf der Scholle und in lichten Höhen, Festschrift für Paul Richli, 2011, pp. 152 ss et 177 ; Spenlé, Die Staatenberichtsverfahren der UNO-Menschenrechtsverträge : Zur Notwendigkeit einer Reform der Kontrollmechanisme der UNO-Menschenrechtsverträge, 2011, pp. 223 s. ; Eckart Klein, Die Allgemeinen Bemerkungen und Empfehlungen der VN-Vertragsorgane, in Die " General Comments " zu den VN-Menschenrechtsverträge, Deutsches Institut für Menschenrechte, éd., Baden-Baden 2005, pp. 29 s. ; Christian Tomuschat, Human Rights, Between Idealism and Realism, 2003, p. 157). Cela vaut principalement lorsque le Comité constate une violation de la Convention ou prend position sur l'interprétation d'une de ses dispositions ; l'autorité du Comité est moins importante lorsque celui-ci énonce des conseils généraux en vue d'une meilleure mise en œuvre de la Convention, ou s'exprime sur des thèmes qui lui sont étrangers (Spenlé/Trautweiler, op. cit., p. 154 ; Spenlé, op. cit., p. 224 ; O'Flaherty, op. cit., p. 36).

6.6 Les recommandations générales et les observations finales précitées confirment que tous les niveaux de l'Etat, donc non seulement la Confédération mais aussi tous les cantons, sont

JdT 2012 I p. 47, 66

tenus de mettre en œuvre la Convention et de prendre les mesures d'organisation appropriées à cet effet. Ils doivent disposer de structures dotées des connaissances, compétences et ressources nécessaires pour être en mesure d'assumer efficacement la tâche imposée par la Convention.

En revanche, même en tenant compte des recommandations du Comité, on ne peut déduire de la Convention aucune obligation d'instituer un organe spécifique. Cela ressort déjà de la diversité des termes utilisés dans les recommandations générales (par ex. mécanismes nationaux, institutions et mesures à un

niveau élevé de l'Etat, organismes visant un certain but, dispositif national pour la promotion de la position des femmes). D'après le sens et le but de la Convention, il y a lieu d'admettre que le Comité poursuit la mise en œuvre la plus complète possible de la Convention, à tous les niveaux et dans tous les domaines, plutôt que l'institution d'une forme déterminée d'organisation ou d'action. Au contraire, comme cela ressort du libellé de l'art. 2 CEDEF, la Convention s'en remet aux Etats parties pour le choix des moyens appropriés.

7.Selon l'art. 8 al. 3 2e phrase Cst., en relation avec le § 5 al. 2 Cst./ZG et l'art. 2 let. a CEDEF, le canton de Zoug est donc tenu de prévoir le remplacement de l'ancienne commission pour l'égalité ou l'égalité des chances entre femmes et hommes. En revanche, ces dispositions ne l'obligent pas à une mesure institutionnelle déterminée. Le choix de ces mesures relève au contraire de l'appréciation du canton. En conséquence, celui-ci n'est pas tenu de créer une commission ou un bureau ; il peut aussi accomplir le mandat de l'égalité entre femmes et hommes avec d'autres moyens. (...)

Ire Cour de droit public.

Trad. Philippe Schneeberger

Usage exclusivement pour des fins académiques