



Factsheet

que font Les cantons de Leurs obligations internationales ?

Avec le soutien du

 **Fonds national suisse**

Unil

UNIL | Université de Lausanne

Centre de droit comparé,
européen et international (CDCEI)
Institut d'études politiques (IEP)

Le droit international exige parfois des États qu'ils prennent des mesures législatives. En Suisse, comme dans d'autres États fédéraux, ces obligations de légiférer peuvent concerner des compétences cantonales. Ainsi, lorsque la Suisse contracte un traité international, les parlements cantonaux peuvent être obligés d'adopter ou de modifier des lois, par exemple pour mettre en œuvre des obligations découlant d'accords bilatéraux ou dans le domaine de la protection des droits humains. Cette problématique soulève de nombreux débats. Alors que certains déplorent une diminution de la marge de manœuvre des parlements, d'autres regrettent un manque d'influence du droit international sur les processus législatifs cantonaux. Les conventions peuvent représenter des opportunités pour initier, soutenir ou combattre des projets législatifs. Enfin, alors que la Confédération a tout intérêt à asseoir la réputation internationale de la Suisse en tant que partenaire fiable, elle est aussi appelée à maintenir le système fédéral et à ne pas intervenir dans des domaines qui relèvent de la compétence des cantons.

Dans le cadre d'un projet soutenu par le Fonds national suisse, une équipe de l'Université de Lausanne examine comment les parlements cantonaux et les acteurs et actrices autour d'eux réagissent aux obligations découlant du droit international.

DES PROCESSUS TOP-DOWN ?

La mise en œuvre du droit international dans les cantons ne consiste pas en un processus linéaire *top-down* à travers lequel les cantons appliqueraient uniformément des obligations préalablement identifiées par une interprétation juridique unique. Nos études de cas mettent en évidence des processus façonnés par des aller-retours à travers lesquels des acteurs et des actrices mobilisent un traité, dans son ensemble ou en partie, et le « traduisent » de diverses manières en fonction des réalités de terrain et des contextes cantonaux. Les cantons peuvent ainsi adopter une nouvelle loi, réviser des lois existantes, établir un plan d'action cantonal, créer des commissions spécialisées et attribuer des ressources financières ou humaines supplémentaires. De leur côté, les parlementaires peuvent demander directement des mesures pour réagir aux obligations internationales, mobiliser ces dernières pour mettre une question à l'agenda politique, ou s'appuyer sur une convention comme point d'appui pour mettre en évidence un problème public et/ou pour soutenir ou combattre des propositions spécifiques.

QUI MOBILISE LE DROIT INTERNATIONAL ?

Plusieurs acteurs et actrices mobilisent le droit international en agissant comme des intermédiaires du droit international. Ces intermédiaires participent au processus d'interprétation et de traduction d'une convention en mesures concrètes, inscrivent sa mise en œuvre à l'agenda politique cantonal et peuvent modifier ou combattre des propositions formulées par d'autres. Il s'agit notamment des services spécialisés des administrations fédérales et cantonales, des membres des exécutifs qui examinent un projet de loi, des conférences intercantionales responsables du domaine d'action publique concerné par un traité, ainsi que des parlementaires, des organisations de la société civile et des mouvements sociaux qui défendent une cause.

Voir: MIAZ, JONATHAN, MATTHIEU NIEDERHAUSER et MARTINO MAGGETTI. « From International Law to Subnational Practices: How Intermediaries Translate and Use the Istanbul Convention in Swiss Cantons ». (*Manuscrit soumis pour publication*).

COMMENT LES ACTEURS ET ACTRICES CANTONAUX UTILISENT-ILS LE DROIT INTERNATIONAL ?

Notre recherche montre que, pour les administrations spécialisées, pour les parlementaires et pour les organisations de la société civile engagées dans la défense d'une cause, les traités représentent non seulement une contrainte, mais surtout une opportunité pour mettre à l'agenda politique un sujet spécifique et entamer un processus législatif. Les normes internationales constituent alors une ressource politique, en ce qu'elles servent de point d'appui politique et juridique pour justifier des réformes législatives, institutionnaliser ou renforcer une politique publique et défendre des mesures. Le droit international fournit également des ressources politiques et juridiques pour légitimer l'autorité d'une administration dans le pilotage d'une politique publique. Enfin, les normes internationales offrent des ressources cognitives pour repenser un problème public ou une question, redéfinir l'action publique et les mesures à adopter. La Convention des Nations unies sur les droits des personnes handicapées (CDPH) a par exemple transformé le cadre des questions relatives à la politique du handicap, en mettant au centre des révisions législatives la notion d'inclusion. Selon nos résultats de recherche, 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, dite Convention d'Istanbul a quant à elle contribué à élargir la compréhension des violences domestiques en incluant tous les actes de violence physique, sexuelle, psychologique ou économique et en prenant en compte la diversité des configurations et relations familiales.

AVEC QUELLES STRUCTURES INSTITUTIONNELLES ?

Nous avons étudié de près plusieurs processus de mise en œuvre de la Convention d'Istanbul. Ce traité doit être mis en œuvre au niveau cantonal par un réseau de fonctionnaires cantonaux en charge des violences domestiques. Ces fonctionnaires, souvent non-juristes, utilisent la Convention d'Istanbul comme un outil et un argument, plutôt que comme un traité à mettre en œuvre de manière impérative après une analyse juridique systématique. Le rôle de ces fonctionnaires et de ce réseau intercantonal, ainsi que les capacités administratives des cantons, sont décisifs pour la mise en œuvre de cette Convention.

Voir : NIEDERHAUSER, MATTHIEU. 2021. « Governmental Human Rights Focal Points in Federal Contexts: The Implementation of the Istanbul Convention in Switzerland as a Case Study ». *Netherlands Quarterly of Human Rights* 39(2): 140-160,

serval.unil.ch/en/notice/serval:BIB_13B2CA7A78C3.

QUELS MÉCANISMES FAVORISENT L'ENGAGEMENT DES ACTEURS ET ACTRICES CANTONAUX AVEC LES OBLIGATIONS INTERNATIONALES ?

Nous distinguons quatre catégories de mécanismes qui favorisent l'engagement des parlements cantonaux avec leurs obligations internationales. Au sens figuré, les mécanismes du type « carotte » visent à offrir une récompense ou une incitation aux acteurs et actrices que l'on cherche à influencer (p.ex. en leur offrant une subvention ou un avantage réputationnel), alors que le « bâton » a pour objectif de les punir, ou de brandir la menace d'une sanction, pour les inciter à agir (p.ex. à travers une ordonnance temporaire de mise en œuvre). La troisième catégorie, le « tambourin », vise à provoquer l'action des acteurs et actrices de la mise en œuvre en faisant du bruit, c'est-à-dire en diffusant des informations autour d'une obligation. La quatrième catégorie, la « poya », prend l'image d'un troupeau qui monte ensemble à l'alpage en empruntant un même chemin dans une dynamique de groupe. Ce chemin peut prendre la forme d'un cadre commun (p.ex. un accord intercantonal) pour inciter les cantons à mettre en œuvre des dispositions internationales d'une certaine manière.

Voir : KAEMPFER, CONSTANCE. Les mécanismes de mise en œuvre du droit international par les cantons suisses : Etudes de cas dans les domaines des droits humains et des accords bilatéraux Suisse-UE, Zurich, sui generis (thèse de doctorat ; à paraître).

Voir : KAEMPFER, CONSTANCE. 2021. « Domestic Mechanisms for the Implementation of International Obligations in the Swiss Cantons ». *Swiss Review of International and European Law* 31(4), 541-563,

serval.unil.ch/fr/notice/serval:BIB_7B829F2F62D4.

POURQUOI DES GUIDES DE BONNES PRATIQUES ?

Un tambourin particulièrement fréquent sont des « guides de bonnes pratiques ». Sous des appellations et des formes diverses (plan d'action, lignes directrices, rapport, bilan...), des autorités fédérales ou des acteurs de la société civile ont créé des documents dans le but d'inciter les législateurs cantonaux à agir de manière collaborative. Il s'agit d'un mécanisme dit des « tambourins » parce que ces documents visent à diffuser de l'information autour d'une obligation internationale. Le but de ces guides est de sensibiliser les cantons à leur propre responsabilité et de les encourager à l'assumer tout en leur laissant de l'autonomie. Les guides de bonnes pratiques peuvent permettre aux cantons de s'inspirer des solutions et expériences faites par d'autres cantons. Nous avons publié un rapport avec des exemples et recommandations en ce qui concerne la création de guides de bonnes pratiques.

Voir : EVELYNE SCHMID, LIVIA BAYER, CONSTANCE KAEMPFER et RAPHAËL MARLÉTAZ. « Le guide de bonnes pratiques : un outil prometteur pour la mise en œuvre des droits humains dans les législations cantonales », Lausanne, octobre 2020,

serval.unil.ch/en/notice/serval:BIB_59B892009F15.

LES LÉGISLATEURS CANTONAUX ONT-ILS CONSCIENCE DE LEURS OBLIGATIONS INTERNATIONALES ?

Nos études de cas sur la Convention d'Istanbul et la Convention de l'ONU sur les droits des personnes handicapées ont mis en évidence que ces traités sont d'abord mobilisés par les parlementaires qui défendent une cause qui est couverte par ces conventions. Par contre, celles-ci sont souvent méconnues par les autres parlementaires. Au sein des administrations spécialisées, ces conventions sont généralement connues et deviennent rapidement un outil de travail important. La connaissance d'une convention passe parfois par l'intermédiaire de guides, d'informations et de rapports rédigés par des organismes fédéraux ou intercantonaux, ou par des expert-e-s du monde académique. Dans plusieurs entretiens, des fonctionnaires expriment un besoin d'expertise pour interpréter et « traduire » les conventions en mesures concrètes.



PERSPECTIVES

Pour des analyses plus complètes de nos résultats, nous vous invitons à visiter notre site-web. Nos publications *open access* à paraître incluent notamment :

- Les cantons suisses à l'épreuve du droit international, Collection Savoir suisse (EPFL Press).
- Subnational Actors, Law and Mobilizing Human Rights (Palgrave Socio-Legal Studies).

Suggestion de citation: EVELYNE SCHMID, JONATHAN MIAZ, MARTINO MAGGETTI, CONSTANCE KAEMPFER, et MATTHIEU NIEDERHAUSER.
« Que font les parlements cantonaux avec leurs obligations internationales ? », Lausanne, septembre 2022, disponible sur :
www.ius-gentium.ch/ilsp ou doi.org/10.5281/zenodo.7115428.



Centre de droit comparé, européen et international (CDCEI)
Institut d'études politiques (IEP)
Université de Lausanne | 1015 Lausanne

www.ius-gentium.ch/ilsp