



Le guide de bonnes pratiques:

un outil prometteur pour la mise en œuvre des droits humains dans les législations cantonales

Avec le soutien du

FNSNF

FONDS NATIONAL SUISSE
DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

Unil

UNIL | Université de Lausanne

Ecole de droit

Le guide de bonnes pratiques : un outil prometteur pour la mise en œuvre des droits humains dans les législations cantonales



Ce rapport a été produit à la suite d'un webinaire organisé par l'équipe du projet « Bypassing the Nation State? How Swiss Cantonal Parliaments Deal with International Obligations » (International Law and Subnational Parliaments, ILSP) de l'Université de Lausanne le 4 juin 2020 ([#www.unil.ch/ilsp](http://www.unil.ch/ilsp) #ilspUNIL).

Auteur·e·s : Evelyne Schmid, Livia Bayer (rapporteuse de l'événement et participante au séminaire International Law and Domestic Legal Systems à l'UNIL), Constance Kaempfer, Raphaël Marlétaz. Nous remercions vivement le Fonds national suisse (FNS) et le Fonds de recherche de la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique de l'Université de Lausanne pour le soutien financier. Ce rapport n'engage que ses auteur·e·s.

Suggestion de référence : 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, disponible sur :

www.unil.ch/ilsp/publications
doi.org/10.5281/zenodo.4161321

Introduction

Les traités internationaux en matière de droits humains contiennent de nombreuses obligations que les cantons doivent mettre en œuvre en adoptant de nouvelles lois ou en modifiant des lois cantonales existantes¹. Les législateurs cantonaux jouissent d'une large marge d'appréciation quant aux politiques concrètes à adopter pour mettre en œuvre, par exemple, le droit à un niveau de vie adéquat ou le droit à la sécurité sociale. Ils sont obligés de prendre des mesures ciblées pour satisfaire aux exigences dont la Suisse est responsable sur le plan international. Dans le système fédéraliste suisse, cette mise en œuvre n'est pas toujours évidente. En effet, notre système se veut coopératif et la Confédération doit pouvoir compter sur les cantons afin de mettre en œuvre lesdites obligations².

Les « guides de bonnes pratiques » font partie des mécanismes permettant cette mise en œuvre collaborative des obligations de droit international. Sous des appellations et des formes diverses (plan d'action, lignes directrices, rapport, bilan...), des autorités ou des acteurs de la société civile ont créé plusieurs « **guides de bonnes pratiques** » dans le but d'inciter les législateurs cantonaux à agir tout en respectant leurs particularités spécifiques. Le but de tels guides est de sensibiliser les cantons à leur propre responsabilité et de les encourager à l'assumer tout en leur laissant une certaine autonomie. Lorsque l'État fédéral accepte des obligations internationales, il est courant et nécessaire qu'il essaie de surveiller, d'influencer ou de faire des propositions pour encourager leur mise en œuvre par les entités fédérées³. Les guides de bonnes pratiques peuvent permettre aux cantons de **profiter de la diversité** offerte par le fédéralisme suisse en s'inspirant des solutions et expériences faites par d'autres cantons.

Le 4 juin 2020, l'Université de Lausanne a organisé un événement intitulé « *La mise en œuvre des obligations en matière de droits économiques, sociaux et culturels dans les législations cantonales: Défis et bonnes pratiques* ». Ce webinar a eu lieu dans le cadre d'un projet FNS qui étudie les mécanismes formels et informels grâce auxquels les parlements cantonaux et les autres acteurs impliqués dans les processus législatifs cantonaux s'engagent vis-à-vis de leurs obligations internationales. L'objectif était notamment de discuter le suivi des Observations finales que le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels a adoptées le 18 octobre 2019. La liste des intervenant-e-s se trouve en annexe; une soixantaine de participant-e-s a assisté à l'événement. Ce rapport résume les points marquants de la discussion et souligne la recommandation de créer un guide de bonnes pratiques sur la mise en œuvre de certains aspects du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte ONU I). À l'exception des résumés des présentations introductives, le rapport est rédigé en suivant la règle de Chatham House⁴.

1 **EVELYNE SCHMID**, Völkerrechtliche Gesetzgebungsaufträge in den Kantonen, *Revue de droit suisse* 135, no. I (2016): 3-25.

2 Discours de Madame l'ambassadrice Berset Bircher pour la délégation suisse, UN Web TV, Consideration of Switzerland (Cont'd) - 35th Meeting, 66th Session Committee on Economic, Social and Cultural Rights. United Nations Web TV, 2019. Disponible sous: bit.ly/31tNorj, 2:46:00-2:47:30. **JUDITH WYTENBACH**, Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen in Bundesstaaten: Gleichzeitig ein Beitrag zur grundrechtlichen Ordnung im Föderalismus. Zurich/St. Gall 2017, 306.

3 **EVELYNE SCHMID**, How Upper Levels Strive to Influence Law-Making at the Lower Levels and Why Lower Levels Can't Have Cake and Eat It. In: **POPELIER** et al. (éds.), *Lawmaking in Multi-Level Settings: Legislative Challenges in Federal Systems and the European Union*, Baden-Baden 2019, 43-67, 50. **WYTENBACH**, Umsetzung, 525.

4 « Quand une réunion, ou l'une de ses parties, se déroule sous la règle de Chatham House, les participants sont libres d'utiliser les informations collectées à cette occasion, mais ils ne doivent révéler ni l'identité, ni l'affiliation des personnes à l'origine de ces informations, de même qu'ils ne doivent pas révéler l'identité des autres participants. » www.chathamhouse.org/about-us/chatham-house-rule

La critique du comité des droits économiques, sociaux et culturels en 2019

Selon le droit international public, tout État est obligé de veiller à ce que les exigences internationales soient respectées sur tout son territoire, indépendamment du système juridique interne. Dans ses observations finales de 2019, le Comité s'est montré préoccupé par les différents degrés de réalisation de certains droits en Suisse¹. Il a recommandé à la Suisse de « pleinement mettre en œuvre les droits consacrés par le Pacte dans son ordre juridique interne »² et de renforcer à cette fin « les mécanismes de coordination entre la Confédération, les cantons et les communes »³. Selon l'article 2 paragraphe 1 du Pacte ONU I, les États parties sont tenus de prendre des mesures concrètes, ciblées et délibérées et de mettre pleinement en œuvre les droits concernés aussi rapidement et efficacement que possible⁴.

Le rôle de la confédération

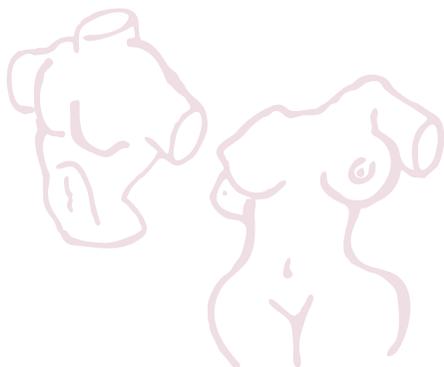
L'ambassadrice **Valérie Berset Bircher**, qui était à la tête de la délégation suisse devant le Comité onusien en 2019, a rappelé que la Suisse avait l'obligation de mener une procédure de suivi des recommandations émises par le Comité. Dans notre système fédéral, elle constate toutefois que les changements dans le domaine des droits humains interviennent la plupart du temps de manière bottom-up. La Confédération ne peut pas dicter aux cantons ce qu'ils doivent faire. La Suisse devra fournir, dans son prochain rapport, des informations sur les mesures qui auront été entreprises. Étant donné que de nombreuses recommandations ne sont pas uniquement du ressort de la Confédération, mais également du ressort des cantons, la collaboration doit avoir lieu au niveau fédéral entre les différents acteurs fédéraux, entre la Confédération et les cantons, entre les cantons eux-mêmes à travers les conférences inter-cantoniales concernées et avec les communes. L'ambassadrice a présenté les étapes prévues pour informer les acteurs des recommandations du Comité onusien et discuter de leur mise en œuvre tout en tenant compte des réalités politiques. Les résultats de ces discussions seront



- 1 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la Suisse, E/CN.12.CHE/CO/4 (18 novembre 2019), § 6.
- 2 Observations finales, § 5.
- 3 Observations finales, § 7.
- 4 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale no. 3 « La nature des obligations des États parties (art. 2, par. 1, du Pacte) », E/1991/23 (14 décembre 1990), §§ 2 et 9.

partagés en décembre 2020 avec la société civile, les offices fédéraux, les cantons et le monde académique. Chaque canton et chaque législateur cantonal a sa responsabilité et doit mettre en œuvre les obligations internationales dans son ordre juridique cantonal.

Au sujet des obligations internationales qui nécessitent l'engagement des législateurs cantonaux, la Confédération joue un rôle important, mais délicat. Elle doit respecter l'autonomie des cantons et le principe de subsidiarité. Un bon moyen d'y parvenir serait d'élaborer un document public répartissant de manière claire et transparente les compétences entre la Confédération et les cantons. Ce document devrait également indiquer la répartition des tâches entre les offices fédéraux et considérer le rôle des conférences intercantionales en tant qu'instances intermédiaires entre le niveau fédéral et le niveau cantonal. **Patricia Schulz** mentionne que dans les années 1990, un **groupe de travail interdépartemental** de la Confédération avait préparé un plan d'action pour la réalisation de l'égalité entre femmes et hommes, qui avait contribué à clarifier et à communiquer **qui doit faire quoi** pour mettre en œuvre aussi bien les engagements internationaux de la Suisse en matière d'égalité que les exigences issues de la Constitution fédérale et des constitutions cantonales (→ encadré 1). L'ambassadrice estime que l'idée d'un tel document pour la mise en œuvre des droits du Pacte ONU I est intéressante, parce qu'elle s'inscrit dans un esprit de dialogue et de sensibilisation.



Encadré 1

EXEMPLE D'UN GUIDE CONÇU PAR LA CONFÉDÉRATION :

Égalité entre femmes et hommes : plan d'action de la Suisse et Bilan 1999-2014

L'auteur : Le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG) « 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 » (art. 16 LEg).

Le guide : À la suite de la 4^{ème} Conférence mondiale de l'ONU sur les femmes de Pékin en 1995, le BFEG a adopté un plan d'action national pour l'égalité entre femmes et hommes. Ce plan d'action contenait des propositions, des encouragements à l'action et des incitations adressés aux autorités fédérales, cantonales et communales, au monde académique, aux médias et à la société civile. En 2014, ce plan d'action a fait l'objet d'un bilan qui mentionne de nombreux exemples de bonnes pratiques. **VD, FR et NE :** adoption de lois sur l'accueil extrafamilial des enfants. **BS :** *Gender-budgeting* au sein du parlement. **BL :** renforcement du bureau de l'égalité lors des débats parlementaires initialement relatifs à sa suppression.

Les points forts : Le plan d'action et le bilan réalisé quinze ans plus tard permettent d'identifier les mesures nécessaires à la réalisation de l'égalité entre femmes et hommes à tous les niveaux de l'État. Un autre point fort de ce document est son attractivité en termes de communication.

Où le trouver ?

www.ebg.admin.ch/ebg/fr/home.html

→ Documentation → Publications International → Plan d'action de la Suisse

Le rôle du législateur cantonal

Sur la base de son expérience dans le domaine de l'élimination des discriminations à l'égard des femmes, **Patricia Schulz** a indiqué que le législateur cantonal pouvait jouer un rôle clé dans la mise en œuvre des recommandations internationales, à la fois par ses fonctions et ses compétences. Le parlement cantonal est compétent pour légiférer. À ce titre, il peut interdire des discriminations et promouvoir l'égalité, par exemple en prenant des mesures positives en faveur de l'égalité. Par ailleurs, il contrôle et anime l'exécutif et son administration. Il peut encourager l'exécutif à prendre des mesures par le biais de postulats et de motions. Enfin, le législateur cantonal vote le budget ce qui lui donne une importance considérable. Sa quatrième fonction est de créer et de soutenir des programmes ou des projets pilotes. Grâce à ses compétences, le législateur peut et doit agir en faveur de l'égalité.

Dans ses Observations finales de 2019, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a également encouragé la Suisse à mettre en place un nombre suffisant d'aires d'accueil pour les gens du voyage⁵. **Constance Kaempfer** a expliqué que les cantons sont compétents pour aménager le territoire, ce qu'ils peuvent faire grâce à l'adoption de plans directeurs ou de plans d'affectation. La question qui se pose est comment inciter les cantons à utiliser ces plans au vu du manque de volonté politique d'agir en ce sens. Les rapports réguliers d'une fondation mettent l'accent sur la nécessité d'agir des parlements cantonaux (→ encadré 2).

Dans la pratique récente, lorsqu'un législateur cantonal a adopté un plan d'affectation cantonal (VD) ou octroyé un crédit pour la création d'une aire de transit (BE), c'était à la suite d'événements ou de mesures qui ont augmenté la conscience politique des parlementaires quant à la nécessité de créer de nouvelles aires. Dans ces deux cas, on peut observer qu'un mouvement populaire (pétition, manifestation) a permis d'attirer l'attention des parlementaires et des médias, ainsi que de bénéficier d'aides financières de la part de la Confédération (une subvention d'un montant de CHF 150'000 dans le cas du canton de Vaud et la mise à disposition gratuite d'un terrain pour le canton de Berne). Ces éléments permettent de conclure que si l'on arrive à amener les parlementaires cantonaux à prendre conscience de l'importance de planifier de nouvelles aires et si la Confédération offre une aide financière, cela peut faciliter la mise en œuvre de l'obligation internationale dans ce domaine.

En prenant l'exemple des prestations complémentaires pour familles, **Raphaël Marlétaz** discute des options d'action législative pour compléter la mise en œuvre du droit à un niveau de vie adéquat, qui demande à la Suisse de lutter contre la pauvreté⁶. Les prestations complémentaires pour familles visent à soutenir les familles actives afin d'éviter qu'elles ne doivent recourir à l'aide sociale. Conformément à la répartition des compétences prévue par la Constitution, ces prestations nécessitent l'adoption de nouvelles lois cantonales et de budgets correspondants. Ces prestations sont moins stigmatisantes que l'aide sociale et permettent d'améliorer

⁵ Observations finales, § 57.

⁶ Observations finales, §§ 39 et 47.

Encadré 2

EXEMPLE D'UN GUIDE PÉRIODIQUE :

Les travaux de la Fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses »

L'auteur : La Fondation « Assurer l'avenir des gens du voyage suisses », instituée en 1997 par la Confédération, a pour fonction de soutenir et conseiller les cantons, notamment en lien avec la création d'aires d'accueil.

Le guide : La Fondation publie des rapports quinquennaux qui exposent la situation en matière d'aires d'accueil et qui formulent des propositions. La Fondation identifie l'obligation internationale de la Suisse de créer des aires d'accueil, expose quelles sont les tâches de la Confédération et des cantons, et donne plusieurs exemples de bonnes pratiques. **ZH :** adoption d'un concept prévoyant la création de 18 nouvelles aires. **AG :** mise en place d'un service cantonal qui assure la coordination dans la recherche de nouveaux sites. **BE :** adoption d'un crédit-cadre (env. 3 millions) par le Grand Conseil pour la réalisation de nouvelles aires.

Les points forts : Conjointement avec d'autres instruments (notamment la création d'un groupe de travail interdépartemental), les rapports de la Fondation ont permis de sensibiliser certains acteurs clés et ont ainsi contribué à une meilleure prise en compte des besoins des gens du voyage dans les plans directeurs de plusieurs cantons.

Où le trouver ?

www.stiftung-fahrende.ch

→ Informations → Nouvelle publication aires d'accueil

l'accès des familles aux prestations sociales, ainsi que la mise en œuvre du droit à un niveau de vie adéquat exigée par le droit international. Les exemples de bonnes pratiques dans les quatre cantons qui ont choisi d'introduire de telles prestations illustrent le rôle des parlements cantonaux dans la lutte contre la pauvreté et montrent comment les cantons peuvent servir de « laboratoires » et potentiellement inspirer d'autres cantons. Des guides de bonnes pratiques peuvent aider à diffuser ces informations (→ encadré 3).

Résultats de la consultation des expert·e·s : comment assurer le suivi et encourager l'action législative cantonale ?

Lors de la table ronde, tou-te-s les participant·e·s ont souligné l'importance d'un suivi entre les cycles de rapport auprès des divers Comités onusiens et ont considéré que ce suivi devait impliquer les cantons. Quand il y a des lacunes de mise en œuvre dans quelques cantons seulement, les expert·e·s qui se sont exprimés sur ce point estiment que la surveillance fédérale peut avoir son utilité pour autant que la Confédération utilise des outils « souples ». En revanche, dans les cas où il y a des désaccords fondamentaux entre cantons au sujet de la signification d'une norme de droit fédéral, la surveillance fédérale est perçue comme trop invasive ou peu appropriée, ce qui est aussi un point soulevé dans la littérature⁷.

Certains expert·e·s mentionnent le rôle potentiel du Tribunal fédéral. La majorité des expert·e·s partage l'avis que le Tribunal fédéral joue un rôle relativement modeste quant à la mise en œuvre des aspects décrits comme étant programmatiques des droits humains et qui sont justement ceux pour lesquels le législateur cantonal est souvent primordial⁸. En outre, le contrôle judiciaire fonctionne au cas par cas et *ex post*, et ne peut protéger que les personnes qui ont accès aux tribunaux, ce qui peut poser des problèmes en raison des frais de justice, ou de la méconnaissance du droit international par les acteurs impliqués. Une étude empirique de AMMAN a révélé que d'importants traités relatifs aux droits humains, dont le Pacte ONU I, sont cités dans moins de vingt décisions du Tribunal fédéral publiées au cours de la période 1954 à 2016⁹.

7 WYTTENBACH, Umsetzung, 509s.

8 WYTTENBACH, Umsetzung, 336, 344. CHRISTOPHE GOLAY, Le protocole facultatif se rapportant au PIDESC et la Suisse. *Pratique juridique actuelle*, no 4 (2013): 483-495.

9 ODILE AMMAN, International Law in Domestic Courts through an Empirical Lens: The Swiss Federal Tribunal's Practice of International Law in Figures. *Swiss Review of International and European Law* 28, no 4 (2018): 489-516, 515.

Encadré 3

EXEMPLE D'UN GUIDE QUI PRÉSENTE DES LOIS CANTONALES :

« *La pauvreté des enfants est intolérable en Suisse* »

L'auteur : La société civile – Caritas

Le guide : En se fondant sur le droit international, Caritas explique qu'une mesure efficace pour lutter contre la pauvreté des enfants et des familles – et donc de mieux mettre en œuvre leurs droits humains – est l'introduction de prestations complémentaires pour familles au niveau cantonal. Seuls quatre cantons (GE, SO, TI, VD) l'ont fait alors que ces prestations ont prouvé leur efficacité. Caritas cite en particulier les effets considérables de ces prestations sur la réduction de la pauvreté des familles dans les cantons de Vaud et du Tessin.

Les points forts : Ce guide s'adresse directement aux cantons et propose une présentation des différentes lois cantonales prévoyant des prestations complémentaires pour familles et se détermine de manière circonstanciée sur l'efficacité des différentes législations.

Où le trouver ?

www.caritas.ch/fr/accueil.html

→ Ce que nous disons → Nos positions → Prises de position

La discussion des expert·e·s s'est donc concentrée sur des mesures coopératives de suivi et de mise en œuvre :

- Plusieurs expert·e·s se sont prononcés en faveur de l'implication des personnes concernées dans l'élaboration des politiques. Une approche basée sur les droits humains implique que les personnes qui sont ou vont être directement concernées par les décisions et les lois puissent s'exprimer et participer de façon significative à leur élaboration.
- Un·e expert·e soulève le fait que mentionner une obligation internationale peut parfois ouvrir des portes, ou au contraire les fermer. Parfois, il est plus utile de simplement mentionner des exemples concrets. L'usage d'exemples concrets peut certes motiver l'action des parlementaires. Un·e autre expert·e souligne toutefois le risque engendré par une prise en compte ponctuelle de cas individuels, à savoir que le législateur cantonal n'aborde pas la question de la mise en œuvre du droit concerné.
- De nombreux expert·e·s soulèvent les défis qui émergent lorsqu'un grand nombre d'acteurs et de domaines d'action sont concernés, comme c'est le cas pour beaucoup d'obligations en matière de droits humains et certainement les droits économiques, sociaux et culturels. Il peut y avoir un manque de coordination et de vision transversale dans la mise en œuvre de ces droits¹⁰.
- Un·e expert·e présente l'expérience genevoise du processus d'évaluation périodique indépendante des droits fondamentaux à Genève, basée sur l'art. 42 de la Constitution cantonale genevoise¹¹. Comme pour l'élaboration d'un guide ou d'un plan d'action, le processus d'évaluation a l'avantage d'attirer l'attention des acteurs clés sur les points forts et les points à améliorer et facilite une prise de connaissance et un réseautage entre des acteurs intéressés. Grâce à ce processus, la Commission des droits de l'homme du Grand Conseil s'est saisie de ce sujet et travaille sur un projet de loi visant à créer un organe chargé de réaliser l'évaluation périodique indépendante.



¹⁰ **José WOEHLING**, The Relationship between Federalism and the Protection of Rights and Freedoms. In **BREITENMOSER** et al., Droits de l'homme, Démocratie et État de Droit, Liber Amicorum Luzius Wildhaber, Zurich 2007 : 895-914, 904.

¹¹ REGARD, Evaluation Périodique Indépendante (EPI) des droits fondamentaux à Genève, Contribution de la société civile, Genève 2019, fian-ch.org/content/uploads/EPI_A4.pdf.

- Une idée clé qui est ressortie de la discussion entre les expert-e-s est qu'il ne suffit pas de sensibiliser un seul acteur. L'image d'une longue chaîne est discutée: les commissions parlementaires sont souvent réceptives aux propositions de rencontres avec la société civile. Derrière ces activités parlementaires, il y a des projets de loi rédigés par divers acteurs autour du parlement. Il faut donc sensibiliser toute la chaîne de la procédure législative. Pour y parvenir, la liste des mesures possibles est longue et hétéroclite: des pétitions, des manifestations, une Institution nationale des droits humains (INDH), des commissions parlementaires ou une journée des droits humains pour les membres des parlements.
- Les expert-e-s ont salué le souhait formulé par un-e participant-e que la Confédération prépare – avec l'implication des cantons et de la société civile – un guide de bonnes pratiques consécutif aux Observations finales rendues en 2019. Dans la littérature, Wyttenbach propose la création d'un **groupe de pilotage** permanent, qui pourrait également prendre en charge l'élaboration d'un guide¹². Les tâches et la composition d'un tel groupe pourraient être régies par une loi ou un contrat-cadre et être ainsi institutionnalisées¹³.
- En ce qui concerne le Pacte ONU I, une coalition d'ONG a déjà créé un document avec des lignes directrices pour la mise en œuvre des recommandations du Comité onusien à la suite des observations finales de 2010. Le but de la promotion du dialogue entre la société civile et les autorités n'a été que partiellement atteint. (→ encadré 4).
- Plusieurs participant-e-s relèvent qu'il est important de déterminer quel acteur rédige un guide, qui a le lead et qui contribue. Si le niveau fédéral s'engage et mentionne les obligations internationales de la Suisse et leur importance pour les législateurs cantonaux, un guide aura plus de poids que s'il s'agit d'un document d'une ONG. Wyttenbach relève à cet égard que la responsabilité principale d'informer les actrices et acteurs concernés (au sein des pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires) incombe à la Confédération¹⁴. Certains expert-e-s estiment que la création d'une INDH permettrait de jouer ce rôle de coordination, entre niveaux fédéral et cantonal et avec la société civile. Une INDH pourrait également assurer un soutien professionnel ou même se charger de l'élaboration de futurs guides.



¹² WYTTEBACH, Umsetzung, 473.

¹³ WYTTEBACH, Umsetzung, 525ss.

¹⁴ JUDITH WYTTEBACH, Systemic and Structural Factors Relating to Quality and Equality of Human Rights Implementation in Federal States: A Critical Assessment of the Practice of Human Rights Treaty Bodies, International Human Rights Law Review 7 (2018): 43-81, 63s; WYTTEBACH, Umsetzung, 521.

Encadré 4

EXEMPLE D'UN GUIDE D'UNE COALITION D'ONG :

FIAN – Les lignes directrices pour la mise en œuvre des recommandations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels

L'auteur : La Coalition Suisse Romande sur les droits économiques, sociaux et culturels (une coalition de plus de 30 associations et syndicats coordonnée par FIAN Suisse).

Le guide : Ce manuel publié en 2011 vise à promouvoir le dialogue entre la société civile et les autorités responsables de la mise en œuvre du Pacte ONU I. En lien avec chaque recommandation du Comité, le guide identifie les autorités compétentes (Confédération, cantons, communes) et formule des demandes précises à leur attention.

Les points forts : Le guide donne des exemples concrets de mesures que les autorités étatiques devraient adopter pour mettre en œuvre les recommandations onusiennes.

Où le trouver ?

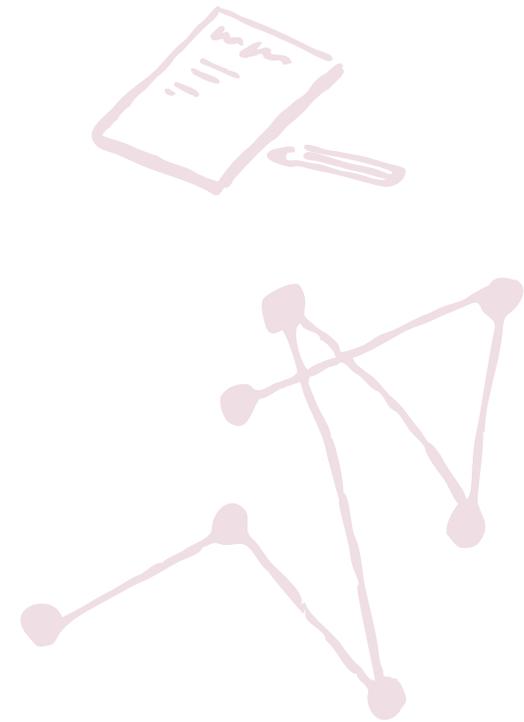
fian-ch.org/fr

→ Publications → Documents droits humains CH → Lignes directrices pour la mise en œuvre des recommandations

Avantages des guides de bonnes pratiques :

Selon les expert-e-s, les guides :

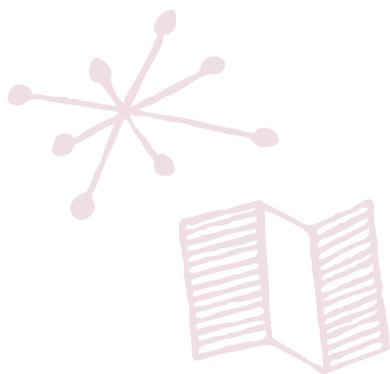
- diffusent des informations sans porter atteinte à la subsidiarité ou à l'autonomie cantonale.
- permettent aux cantons de bénéficier pleinement de l'expérience d'autres cantons et de la diversité fédérale¹⁵.
- peuvent aider les cantons à déterminer s'ils sont en conformité avec les obligations internationales et permettent de soutenir les cantons dans l'identification des besoins d'adaptation de leur législation cantonale.
- simplifient le réseautage entre les acteurs concernés (et idéalement aussi avec les personnes directement concernées), déjà au cours de leur élaboration.
- peuvent servir de base de discussion au sein des parlements et des gouvernements cantonaux lorsque ces derniers préparent des mesures législatives, permettant une meilleure internalisation des normes concernées. Plusieurs anecdotes sont évoquées dans lesquelles des acteurs clés ont trouvé utile de pouvoir citer des exemples concrets de mesures prises ailleurs et leur lien avec les obligations internationales.
- facilitent un soutien interparlementaire ou inter-niveau (entre des acteurs du niveau fédéral et cantonal ou intercantonal). Un-e expert-e souligne le potentiel, à son avis encore sous-exploité, de créer des synergies entre les parlementaires de plusieurs cantons. A l'aide des guides de bonnes pratiques ou d'autres formes de partage d'informations, des parlementaires d'un canton peuvent donner une impulsion à leurs collègues dans d'autres cantons qui peuvent ensuite utiliser les instruments parlementaires et, par exemple, s'inspirer les un-e-s des autres dans la rédaction de motions ou d'interpellations.
- peuvent encourager la Confédération, les médias, le milieu académique ou d'autres acteurs à suivre les développements législatifs.



¹⁵ ISABEL FEICHTNER, Subsidiarity. In *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. Oxford 2007, N 4.

Limites des guides de bonnes pratiques :

- Les guides de bonnes pratiques ne sont pas une solution magique. Un manque d'informations n'est souvent pas la raison principale d'une mise en œuvre insuffisante (qui est parfois plutôt causée par des réalités politiques). Les expert-e-s s'accordent pour dire que la rédaction d'un guide ne permet pas automatiquement une meilleure mise en œuvre.
- L'expérience des lignes directrices élaborées par une coalition d'ONG (→ encadré 4) illustre qu'il faut disposer des ressources non seulement pour la production du guide, mais aussi pour sa diffusion et son suivi.
- Un autre défi réside dans le fait que les exemples de bonnes pratiques présentés dans un document peuvent sembler aléatoires et non exhaustifs. Comme ils ne couvrent pas tous les domaines, ils peuvent mener à des conclusions lacunaires.
- Les guides peuvent être perçus comme trop généraux ou trop prescriptifs. Ils peuvent se limiter à des propositions assez générales pour permettre suffisamment de flexibilité¹⁶. Il existe toutefois aussi des exemples prometteurs de guides formulant des propositions législatives précises, qui peuvent soutenir le travail législatif dans les cantons. Étant donné que ces propositions n'ont aucune force juridique contraignante, elles peuvent servir comme base de discussion (→ encadré 5).



16 EMILE BEENAKKER, *The Implementation of International Law in the National Legal Order: A Legislative Perspective*. Leiden University 2018, 292.

Encadré 5

EXEMPLE D'UN GUIDE AVEC DES FORMULATIONS LÉGISLATIVES PRÉCISES:

Le guide de l'Université de Bâle pour mettre en œuvre la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) dans les cantons

L'auteur : Sur mandat du Bureau de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH), Markus Schefer, Céline Martin et Caroline Hess-Klein travaillent à l'Université de Bâle sur un projet de guide de mise en œuvre de la CDPH destiné aux cantons.

Le guide : Le guide – en cours de rédaction – comportera deux parties. Dans une première partie matérielle, il présentera les obligations de la Convention, les compétences cantonales et les mesures qui peuvent être prises par les cantons pour mettre en œuvre ces obligations. Dans une seconde partie, le guide détaillera le processus législatif que les cantons devraient suivre pour modifier leurs lois conformément à la Convention.

Les points forts : Le guide constituera un véritable manuel que les cantons désireux de mettre en œuvre la CDPH pourront suivre. Il permettra aux représentants des personnes handicapées au sein de l'administration ainsi qu'à la société civile de mettre la pression sur le Conseil d'État et le parlement grâce à une marche à suivre claire.

Où le trouver ? Le guide devrait être publié avant l'été 2021 et envoyé aux représentants des cantons responsables de l'égalité des personnes handicapées.

Annexe 1 : quelques questions clés sur les guides

La discussion des expert-e-s a permis d'élaborer une liste de questions clés que des auteur-e-s futurs de tels documents peuvent considérer :

- **Objectifs:** Quels sont les objectifs d'un guide? Permettre le réseautage des acteurs clés? Le partage d'information? La sensibilisation sur les obligations juridiques? Sensibiliser sur l'importance d'action sur la vie des individus concernés? Se coordonner entre les cantons? Encourager les cantons/la Confédération à s'engager davantage?
- **Contenu:** Quels domaines le guide abordera-t-il? Les obligations juridiquement contraignantes et/ou des recommandations d'un organe international? Toutes les obligations d'un traité? Quelques domaines spécifiques clés? Et comment expliquer le choix au public cible? Le processus qui mène au guide peut-il présenter des synergies avec le suivi des observations finales ou la préparation d'un prochain rapport étatique? Quel niveau de détail est utile? Le guide est-il une collection d'exemples, un manuel avec des propositions de formulations législatives pour inspirer des lois cantonales, ou un outil pour aider les cantons et d'autres acteurs à évaluer le degré de mise en œuvre effective de certains aspects des droits humains, avec des indicateurs et repères?
- **Auteur-e:** Qui a le lead et qui contribue à l'élaboration du guide? La Confédération (un département/un office, un groupe de travail interdépartemental, etc.), un canton, une ou plusieurs conférences intercantionales, la société civile, des personnes directement concernées, des universités? Un groupe de pilotage permanent? Une future INDH?
- **Processus:** Quel processus sera mené pour décider du contenu du guide? Comment impliquer quels acteurs? Comment assurer la participation significative des personnes concernées?
- **Ressources:** Quel budget est à disposition pour la création du contenu du guide, sa production, sa traduction et sa diffusion?
- **Communication:** Comment le rendre attractif au public cible? S'agit-il d'un document publié, d'une ressource en ligne (→ encadré 6), d'une application ou d'une combinaison?



Encadré 6

EXEMPLE D'UN GUIDE EN LIGNE:

Le site internet

www.cdph-exemplespratiques.ch

L'auteur: Le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) a pour tâche d'encourager la mise en œuvre des obligations internationales de la Suisse en matière de droits humains.

Le guide: En lien avec la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), le CSDH a créé le site internet www.cdph-exemplespratiques.ch pour illustrer l'engagement des cantons. Focalisé sur six droits et six cantons, le site n'est pas représentatif et vise uniquement à identifier quelques exemples de bonnes pratiques cantonales. **ZG** et **SG**: mise en place d'un programme d'inclusion dans les crèches. **ZH**: création d'un bureau de coordination pour les personnes handicapées.

Les points forts: La plateforme sert à informer la société civile et les autorités. Elle participe ainsi indirectement à la mise en œuvre de la Convention en la faisant connaître et en éveillant l'intérêt des politiques à cet égard.

Où le trouver?

www.cdph-exemplespratiques.ch

ANNEXE 2 :

Le droit international s'adresse parfois aux législateurs cantonaux et exige d'eux qu'ils prennent des mesures législatives, par exemple pour mettre en œuvre des obligations découlant de la protection des droits humains. En novembre dernier, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (DESC) des Nations unies a rendu publiques ses recommandations à la Suisse suite à son examen. Le Comité encourage la Suisse à renforcer les mécanismes de coordination entre la Confédération et les cantons afin d'assurer la pleine mise en œuvre des droits humains dans le système fédéral. Quel est le rôle des législateurs cantonaux et comment est-ce que la société civile peut-elle mobiliser le droit international en matière des droits humains dans les processus législatifs cantonaux ?

Le programme de l'événement du 4 juin 2020

Evelyne Schmid

(UNIL)

Mot de bienvenue

Conférences:

Valérie Berset Bircher

(Ambassadrice, Affaires internationales du travail, SECO) **Mise en œuvre des recommandations du Pacte I ONU: procédure et suivi**

Patricia Schulz

(Ancienne directrice BFEG), 1994-2010

Le législateur cantonal et l'élimination des discriminations à l'égard des femmes

Raphaël Marlétaz

(UNIL)

Le législateur cantonal et la pauvreté

Constance Kaempfer

(UNIL)

Le législateur cantonal et les gens du voyage

Pause

L'interaction entre la société civile et les parlements cantonaux: Expériences, bonnes pratiques et idées pour l'avenir

Discussion avec:

Pascale Byrne-Sutton (ATD Quart Monde),

Christophe Golay (AdH), **Gabriela Medici** (USS),

Raphaël Rey (ODAE), **Léa Winter** (FIAN Suisse)

