

Les cantons face au droit international

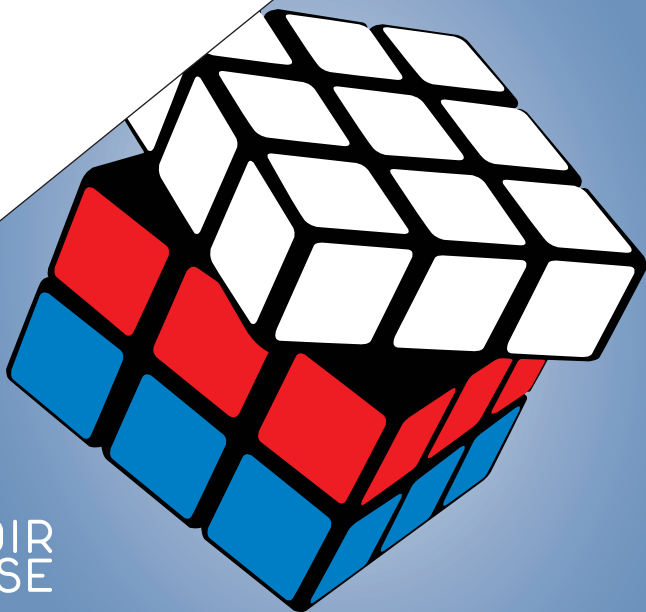
Evelyne Schmid

Matthieu Niederhauser

Jonathan Miaz

Martino Maggetti

Constance Kaempfer



SAVOIR
SUISSE

Les cantons face au droit international

Savoir suisse

Le Savoir suisse publie, sur divers sujets concernant le pays, des ouvrages de référence destinés à un large public. Il vise ainsi à rendre accessibles les travaux de recherche réalisés par les communautés académiques de Suisse ou des auteurs indépendants.

Lancée en 2002, sa collection encyclopédique au format de poche contribue à nourrir le débat public au moyen de données fiables et de réflexions qui situent l'évolution des connaissances dans le contexte européen et international. Elle couvre les domaines suivants : *Arts et culture, Histoire, Politique, Société, Économie, Nature et environnement, Sciences et technologies*. Le Savoir suisse propose aussi des biographies dans une série *Figures* et accueille des prises de position personnelles dans une série *Opinion*.

Depuis 2021, il publie également des ouvrages hors collection qui, dans des formats variés et des formes d'expression délibérément décloisonnées, proposent des regards différents sur la Suisse.

Les ouvrages du Savoir suisse sont publiés par les Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR), sous la direction d'un Comité d'édition qui comprend : Robert Ayrton, politologue et avocat ; Olivier Babel, secrétaire général de LIVRESUISSE ; Julia Dao ; Dominique Dirlewanger, historien, maître de gymnase et chercheur associé à l'Université de Lausanne ; Nicole Galland-Vaucher, professeure honoraire de l'Université de Lausanne ; Véronique Jost Gara, vice-présidente du Comité ; Jean-Philippe Leresche, professeur honoraire de l'Université de Lausanne, président du Comité.

Membres honoraires : Jean-Christophe Aeschlimann, journaliste et conseiller en communication, Bâle ; Stéphanie Cudré-Mauroux, conservatrice aux Archives littéraires suisses, Berne ; Giovanni Ferro Luzzi, professeur à l'Université de Genève ; Bertil Galland, journaliste et éditeur ; Nicolas Henchoz, directeur EPFL+ECAL Lab ; Eric Hoesli, ancien professeur titulaire à l'EPFL et ancien rédacteur en chef du *Temps* ; Anne-Catherine Lyon, ancienne conseillère d'État (Vaud) ; Thierry Meyer, conseiller en communication, ancien rédacteur en chef de *24 Heures*.

La publication des volumes du Savoir suisse est soutenue à ce jour par les institutions suivantes :

UNIVERSITÉ DE LAUSANNE – SOCIÉTÉ ACADÉMIQUE VAUDOISE – FONDATION PITTET
– FERRING PHARMACEUTICALS

que l'association « Savoir suisse » et l'éditeur tiennent ici à remercier.

L'étape de la prépresse de cette publication a été soutenue par le FONDS NATIONAL SUISSE DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE.

Les PPUR bénéficient d'un soutien structurel de l'OFFICE FÉDÉRAL DE LA CULTURE pour les années 2021-2025.

Les cantons face au droit international

Evelyne Schmid
Matthieu Niederhauser
Jonathan Miaz
Martino Maggetti
Constance Kaempfer

SAVOIR
SUISSE

Conseillers scientifiques du Savoir suisse pour ce volume :
Bernard Voutat, Ioannis Papadopoulos et André Mach

Cet ouvrage paraît dans la série *Politique*.

Direction générale : *Lucas Giossi*
Directions éditoriale et commerciale : *Sylvain Collette et May Yang*
Responsable de production : *Christophe Borlat*
Éditorial : *Jean Rime et Alice Micheau-Thiébaud*
Graphisme : *Kim Nanette*
Promotion et diffusion : *Manon Reber*
Comptabilité : *Daniela Castan*
Logistique : *Émile Razafimanjaka*

Illustration de couverture : *vecteezy.com*
Impression : *PCL Presses Centrales SA, Renens*

La fondation des Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR) publie principalement les travaux d'enseignement et de recherche de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), des universités et des hautes écoles.

Savoir suisse, PPUR, EPFL-Rolex Learning Center,
CM Station 10, CH-1015 Lausanne,
info@savoirsuisse.org, tél.: +41 21 693 21 30
www.savoirsuisse.org

Première édition, 2024
Savoir suisse, Lausanne

Le Savoir suisse est une maison d'édition de la fondation des Presses polytechniques et universitaires romandes.
ISBN 978-2-88915-641-2, version imprimée
ISBN 978-2-8323-2279-6, version ebook (pdf), doi.org/10.55430/12181SNMMK
ISSN 1661-8939 (Savoir suisse)

Cet ouvrage a été publié avec le soutien du Fonds national suisse de la recherche scientifique.

Ce livre est sous licence :



Ce texte est sous licence Creative Commons : elle vous oblige, si vous utilisez cet écrit, à en citer l'auteur, la source et l'éditeur original, sans modifications du texte ou de l'extrait et sans utilisation commerciale.

TABLE DES MATIÈRES

- 1 Les cantons suisses et les traités internationaux _9
Dépasser deux récits dominants sur le droit international •
La « mise en œuvre », une réalité plurielle

- 2 Mettre en œuvre le droit international
au niveau cantonal _____ 19
« *The future of international law is domestic* » • La voix des
cantons dans la ratification des traités • Application du
droit international et système fédéraliste • Validité et mise
en œuvre des traités • L'absence d'une procédure unifiée •
Aperçu des trois cas d'étude

- 3 La CDPH : mobiliser l'expertise,
changer de paradigme _____ 45
Droits et inclusion au cœur de la convention • De la
ratification à l'évaluation : la Suisse rappelée à l'ordre • Une
expertise juridique au service des processus législatifs
cantonaux • Légiférer avec les associations • Genève supprime
toute entrave aux droits politiques • La CDPH, vecteur d'un
changement de paradigme

- 4 La convention d'Istanbul : encourager
et orienter la mise en œuvre aux niveaux
fédéral et intercantonal _____ 67
Un traité pour protéger des violences fondées sur le genre
• Coordination fédérale et intercantonale • Usages du
traité : légitimer, réformer, institutionnaliser • La convention
d'Istanbul, une opportunité pour les politiques cantonales

5	L'acquis de Schengen : une mise en œuvre harmonisée _____	85
	L'acquis de Schengen et sa reprise dans le droit interne • Impulsion intercantonale et rôle central de l'expertise • Une activité législative encadrée • Efficacité contre autonomie ? • Une mise en œuvre à vitesse variable, mais convergente • L'acquis de Schengen, une mise en œuvre organisée	
6	Entre contraintes et opportunités _____	101
	Des processus flexibles • Une diversité de mécanismes • Une diversité d'acteurs impliqués à différents niveaux • Des facteurs contextuels... • ... et des constantes – <i>Marge de manœuvre</i> – <i>Acteurs locaux et dynamique ascendante</i> – <i>Acteurs intercantonaux et dynamique horizontale</i> – <i>Les traités internationaux comme opportunité et ressource</i>	
7	Le fédéralisme comme laboratoire de la mise en œuvre du droit international _____	121
	Une réalité peu spectaculaire, mais concrète • L'imbrication du droit international et du droit cantonal • Obligations internationales et autonomie cantonale • Soutenir le laboratoire d'idées fédéraliste	
	Abréviations _____	139
	Bibliographie _____	141

REMERCIEMENTS

Nous tenons à exprimer notre profonde gratitude au Fonds national suisse de la recherche scientifique pour le généreux financement du projet « *Bypassing the Nation State? How Swiss Cantonal Parliaments Deal with International Obligations* » qui a conduit à ce livre. Nous remercions également la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique de l'Université de Lausanne pour le soutien financier supplémentaire qui a permis de compenser les retards dus à la pandémie de covid-19, notamment pour la transcription des entretiens.

Nous sommes extrêmement reconnaissants envers toutes les personnes qui ont participé aux entretiens, donnant de leur temps pour répondre à nos nombreuses questions malgré des agendas chargés. Il s'agit au total de 97 entretiens menés entre le printemps 2020 et la fin de l'année 2022 avec des fonctionnaires d'administrations fédérales et cantonales, des parlementaires de plusieurs cantons, des membres d'organisations de la société civile ainsi que des expertes et experts universitaires.

Nos sincères remerciements vont également à nos collègues académiques pour leur collaboration précieuse, ainsi qu'aux relecteurs et à la maison d'édition pour leurs commentaires constructifs et leur soutien. Les retours détaillés que nous avons reçus sur notre proposition de livre ont permis de renforcer cet ouvrage et nous avons beaucoup apprécié ces échanges scientifiques utiles et

amicaux. Nous remercions aussi chaleureusement le personnel administratif de l'Université de Lausanne de son soutien continu tout au long de ce projet.

Enfin, nous sommes reconnaissants envers nos familles et amis pour leur soutien, particulièrement à la fin du processus d'écriture du présent ouvrage.

LES CANTONS SUISSES ET LES TRAITÉS INTERNATIONAUX

Dans un État fédéral comme la Suisse, les cantons jouent un rôle décisif quand il s'agit de mettre en œuvre le « droit international public », une appellation qui désigne l'ensemble des dispositions juridiques qui régissent les relations entre États et une partie des relations entre les États et les individus dans leur juridiction. Ce droit international public repose sur de nombreux traités et d'autres sources de droit que les États ont créées afin de désamorcer des problèmes communs, de protéger les droits humains ou de réguler leurs relations économiques. Une fois un traité conclu et entré en vigueur, chaque État doit s'organiser pour se mettre en conformité avec ses obligations. Or nombre d'entre elles concernent des domaines relevant, en Suisse, de compétences cantonales. Cela signifie que la Confédération n'est pas seule responsable de leur mise en œuvre, mais que les cantons eux aussi sont impliqués, souvent en partageant des compétences avec la Confédération, et parfois même seuls. Dès lors, il arrive souvent que la Suisse ne puisse respecter le droit international que si les cantons jouent un rôle actif.

C'est notamment le cas pour les traités de protection des droits humains ou pour des obligations

découlant des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne. La même observation s'applique à d'autres domaines, comme le droit international économique ou le droit international relatif à la lutte contre le réchauffement climatique. Dans toutes ces matières, il arrive que le droit international s'adresse parfois directement aux cantons. Prenons un exemple d'actualité, l'affaire des Aînés pour la protection du climat portée devant la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg, qui a réactivé le débat sur la place du droit international en Suisse. Dans cette affaire, jugée en avril 2024, la Grande Chambre de la Cour européenne a condamné la Suisse, estimant son action climatique insuffisante pour protéger la santé de la population, ce qui la met en infraction avec ses devoirs en matière de protection des droits humains. Cet arrêt est définitif et juridiquement contraignant en vertu de la convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

Quelques jours après l'arrêt de la Cour, lors de la fête du *Sechseläuten*, une fête traditionnelle de la ville de Zurich, le conseiller fédéral Albert Rösti répond à une journaliste de *TeleZüri* et critique la Cour : la Suisse fait, selon lui, déjà tout ce qui est nécessaire et l'arrêt serait « incompatible avec la démocratie directe ». Dans la polémique qui a suivi cette décision, plusieurs autres personnalités ont critiqué les juges de Strasbourg et ont rappelé le rejet, en juin 2021, d'une révision de la loi fédérale sur le CO₂. Selon elles, même si elle le voulait, la Suisse ne pourrait pas mettre en œuvre cet arrêt, car le peuple a le dernier mot et a déjà refusé des mesures climatiques

plus contraignantes, malgré les obligations internationales de la Suisse (en réalité, le fait que la révision d'une loi fédérale ait échoué lors d'un référendum facultatif à un moment précis ne signifie bien sûr pas que le peuple rejettera d'autres lois avec des mesures différentes).

Ce que nous souhaitons souligner ici, c'est le peu d'attention accordé au niveau cantonal, à peine mentionné dans les intenses discussions que ce jugement suscite actuellement, au sein du Parlement fédéral comme dans les médias. Les obligations internationales dans le domaine de la protection des droits humains et de la santé contre les menaces climatiques sont des exemples de normes qui s'adressent non seulement au niveau fédéral, mais aussi aux cantons. Le droit international engage les États au sein desquels les compétences sont réparties différemment en fonction de leurs systèmes juridiques et politiques respectifs, en particulier selon qu'il s'agit d'États fédéraux ou d'États unitaires. En tant qu'État fédéral, la Suisse laisse aux cantons une grande autonomie dans beaucoup de domaines, y compris si la Confédération a déjà légiféré.

Ainsi, dans le domaine climatique, les cantons disposent de nombreuses compétences constitutionnelles (Blattner, 2022), par exemple dans l'usage des bâtiments, des véhicules ou d'autres infrastructures de leurs administrations, dans l'éducation, dans les transports publics et la circulation routière, dans l'organisation des établissements de santé, ou encore dans le droit des marchés publics et des flux financiers liés à leurs activités. Les cantons peuvent

donc prendre des mesures législatives et politiques pour favoriser la mise en œuvre de ces obligations internationales. Le fait qu'au moins une douzaine d'interventions parlementaires (des motions, postulats, interpellations ou questions posées aux gouvernements) invoquent l'arrêt pour demander aux autorités cantonales et communales de se positionner après ce jugement illustre d'ailleurs l'importance du niveau infranational.

À ce stade, il est important de préciser que le droit international impose des obligations non seulement aux pouvoirs exécutifs, mais aussi aux autorités législatives et judiciaires, et cela à la fois au niveau central et au niveau infranational dans les États décentralisés, exigeant d'elles qu'elles prennent des mesures dans un domaine précis. En vertu de ces obligations, les cantons suisses peuvent donc être amenés à adopter ou à réviser des lois et des budgets, ou encore à modifier leurs politiques publiques. Les traités de droit international contiennent ainsi des obligations plus ou moins précises qui relèvent directement de la compétence des parlements cantonaux.

Dépasser deux récits dominants sur le droit international

Si le droit international touche à tous les domaines de la vie, et notamment à la vie sociale et politique, il n'est pas surprenant qu'il puisse exister des désaccords quant à la priorité à accorder aux obligations de ces traités. Les débats sur le droit international dans l'ordre juridique suisse ne sont pas nouveaux,

mais ils se sont intensifiés depuis plusieurs décennies. Le débat actuel sur l'arrêt climatique de la Cour européenne des droits de l'homme s'inscrit dans un contexte plus large, marqué par un certain scepticisme vis-à-vis de plusieurs obligations et institutions de droit européen et de droit international, manifesté par certains acteurs politiques, au premier rang desquels l'Union démocratique du centre (UDC). On se souvient par exemple de l'initiative « Le droit suisse au lieu des juges étrangers (initiative pour l'autodétermination) » déposée par ce parti, qui avait proposé que la Constitution fédérale ait la priorité sur certains traités – dont la CEDH – que la Suisse a pourtant ratifiés et promis de respecter.

Cette initiative a été rejetée en 2018, mais le débat sur la place du droit international en Suisse continue. D'un côté, comme l'a montré Denis Masméjan dans son ouvrage *Démocratie directe contre droit international* (2017), le droit international et notamment la CEDH ont acquis, pour certains, trop d'influence. L'arrêt relatif aux Aînés pour le climat en offre, là encore, un bon exemple. Quelques semaines après la décision des juges de Strasbourg, les deux Chambres de l'Assemblée fédérale ont décidé d'adopter une déclaration pour exprimer leur désaccord avec l'arrêt de la Cour. Elles estiment en effet que cette dernière a exercé « un activisme judiciaire inapproprié et inadmissible » et qu'il n'y a aucune raison de « donner d'autres suites » à l'arrêt du 9 avril 2024. Ainsi, alors que la Suisse a signé et ratifié la CEDH, et donc accepté le mandat que celle-ci donne à la Cour de rendre des arrêts

contraignants, et quand bien même elle vient d'être condamnée par seize voix contre une (et à l'unanimité pour un des aspects) par les juges de la plus haute formation de la Cour, les membres de l'Assemblée fédérale qui ont voté en faveur de la déclaration ont ressenti le besoin de signaler que la Cour aurait, à leur avis, omis « d'accorder à la souveraineté de l'État [...] l'importance [qu'elle revêt] encore aujourd'hui » et qu'elle n'aurait pas « respect[é] les processus démocratiques des États parties ». Selon eux, le droit international et ses institutions vont trop loin et font peser des contraintes démesurées sur la politique suisse.

D'un autre côté, les milieux engagés dans la défense des droits humains tout comme les organes des Nations Unies et du Conseil de l'Europe dénoncent régulièrement un décalage entre les obligations internationales de la Suisse et la protection actuelle effective de ces droits, jugée insuffisante. Il n'est pas rare non plus que les organismes de surveillance internationaux (notamment les comités onusiens) critiquent une situation juridique trop dispersée entre les cantons et expriment leur étonnement quant à notre système fédéral (Belser et Egli, 2022).

Ainsi, alors que, pour les premiers, le droit international est considéré comme trop contraignant pour le système politique suisse et contraire à la démocratie directe, les seconds soutiennent au contraire que la Suisse n'en fait pas assez pour mettre en œuvre ses obligations internationales et que le système fédéral a pour effet de laisser subsister des disparités importantes entre les cantons.

Cet ouvrage vise à dépasser ces deux récits opposés en abordant cette question sous l'angle particulier de la mise en œuvre cantonale du droit international. Autrement dit, nous examinerons de plus près ce qui se passe concrètement dans les cantons lorsque la Suisse conclut des traités internationaux (qui sont aussi appelés « accords », « conventions » ou « protocoles », entre autres) et que les obligations qui en découlent touchent à leurs domaines de compétence. Au-delà des débats politiques qui présentent parfois la question comme s'il s'agissait d'être « pour » ou « contre » le droit international public (Schmid, 2019 : 66), nous chercherons à saisir ce que les actrices et acteurs impliqués dans les processus législatifs cantonaux font concrètement des traités internationaux. Ce livre cherche ainsi à développer une compréhension différenciée et nuancée de la réalité du droit international dans les processus politiques cantonaux.

La « mise en œuvre », une réalité plurielle

Lorsque nous parlons de « mise en œuvre » du droit international, nous entendons par là les résultats des processus par lesquels les obligations contenues dans les traités sont « traduites » dans le droit national (mise en œuvre législative), mais aussi la manière dont elles sont réalisées *de facto* afin de déployer pleinement leurs effets dans des situations individuelles au quotidien (mise en œuvre concrète). Souvent, une mise en œuvre législative soutient et rend plus probable la mise en œuvre concrète, même si ce

n'est pas automatique. Il arrive parfois aussi que les autorités exécutives ou judiciaires (notamment des fonctionnaires ou des juges) mettent en œuvre une obligation sans passer par une formalisation législative, par exemple en interprétant le droit cantonal existant d'une nouvelle manière ou en prenant des mesures pratiques qui ne nécessitent pas l'adoption ou la révision d'une loi. Dans cet ouvrage, nous analyserons donc comment les cantons, et en particulier les administrations et les parlements cantonaux, réagissent à leurs obligations internationales. Quels sont les mécanismes par lesquels ils sont encouragés à prendre des mesures afin de se conformer au droit international? Comment les traités sont-ils mobilisés? Comment affectent-ils les processus politiques cantonaux et les politiques publiques? De quelle marge de manœuvre les cantons disposent-ils lorsqu'ils mettent en œuvre un traité et comment l'utilisent-ils?

Après une présentation des principes généraux et de la démarche empirique adoptée dans cet ouvrage (chapitre 2), nous les illustrerons en nous penchant plus spécifiquement sur trois cas. Les deux premiers concernent la protection des droits humains, que ce soit pour les personnes en situation de handicap (chapitre 3) ou en matière de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (chapitre 4). Le troisième exemple choisi s'attardera quant à lui sur les obligations découlant des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, plus particulièrement en matière de protection des données (chapitre 5).

Les résultats de ces trois études de cas seront examinés au prisme de trois questions principales. Premièrement, on se demandera, puisque la mise en œuvre des obligations internationales n'est pas automatique, ce qui se passe concrètement dans les cantons une fois qu'un traité est ratifié et que des obligations internationales exigent qu'ils prennent des mesures. Deuxièmement, on cherchera à identifier des éléments communs dans ces processus. Enfin, on tentera de déterminer dans quelle mesure le droit international public est vécu comme une contrainte ou une opportunité par les parlementaires, les fonctionnaires et la société civile au niveau cantonal. Ces interrogations transversales feront l'objet d'une synthèse (chapitre 6) et permettront d'envisager *in fine* le fédéralisme suisse comme un «laboratoire» singulièrement propice pour une mise en œuvre du droit international adaptée aux contextes locaux (chapitre 7). Cet ouvrage présente ainsi une étude empirique comparative, au croisement de la recherche en droit et en science politique.

2

METTRE EN ŒUVRE LE DROIT INTERNATIONAL AU NIVEAU CANTONAL

Le questionnement présenté en introduction révèle une diversité d'enjeux que n'abordent pas toujours les débats politiques sur la place du droit international. En tant que petit pays, la Suisse a tout intérêt à ce que les États en général respectent les traités qu'ils ont eux-mêmes créés et auxquels ils ont décidé de se lier. Elle veut aussi asseoir sa réputation internationale de partenaire fiable. Comme le résume Denis Masméjan (2017 : 9), « [t]out le monde est conscient que la Suisse ne peut se passer d'accords internationaux ». Mais la Suisse veut également maintenir son ordre fédéraliste et laisser de la liberté d'action aux actrices et acteurs cantonaux et à leurs parlements. La mise en œuvre du droit international au niveau infranational pose ainsi de nombreux défis.

Un de ces défis consiste à s'assurer que le droit et les pratiques des cantons sont conformes aux obligations du droit international tout en respectant leurs processus démocratiques et en maintenant leur autonomie, c'est-à-dire leur liberté de s'organiser comme ils le souhaitent. En effet, ils ont chacun leur propre Constitution, leur propre parlement, leur propre administration et leurs propres tribunaux. Ils sont « souverains en tant que leur

souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération» (Constitution fédérale, art. 3). Simultanément, ils sont responsables de mettre en œuvre le droit international qui lie la Suisse dans leurs domaines de compétence, et la Constitution fédérale dispose que «la Confédération et les cantons respectent le droit international» (art. 5, al. 4). Le fait que le système fédéral suisse soit composé de vingt-six cantons dont la taille, la population, les langues varient considérablement, tout comme la composition politique de leurs parlements et de leurs gouvernements, ou encore leurs capacités financières, influence la manière dont ils se saisissent des traités internationaux et implique des variations dans leurs mises en œuvre cantonales.

« The future of international law is domestic »

Au fil du temps, le droit international public a évolué : il existe aujourd'hui beaucoup plus de traités internationaux qu'il y a cent ans, et plus de surveillance internationale par des tribunaux et d'autres organes supranationaux.

La nature des obligations s'est aussi transformée d'un point de vue qualitatif et le droit international est plus complexe aujourd'hui qu'il ne l'était par le passé. Même si l'existence d'« obligations positives », c'est-à-dire d'obligations qui exigent que l'État prenne des mesures (par opposition aux « obligations négatives » qui le contraignent à *ne pas* agir d'une manière contraire à une interdiction du traité),

n'est pas un phénomène nouveau, le droit international contient aujourd'hui un grand nombre d'obligations de ce type, ce qui nécessite la participation d'une diversité d'acteurs nationaux et infranationaux, parmi lesquels, notamment, les parlements, les administrations et des organisations de la société civile. Pour donner un exemple d'une obligation positive étudiée dans ce livre, on peut mentionner celle de mettre à disposition des places de « refuges appropriés, facilement accessibles et en nombre suffisant » pour les victimes des violences domestiques (convention d'Istanbul, art. 23). L'établissement et la gestion de ces places requièrent des mesures législatives dans les cantons (par exemple sous la forme d'une loi cantonale sur la prévention et la lutte contre ces violences), les parlementaires doivent adopter des budgets et mettre à disposition des ressources appropriées. L'administration cantonale doit organiser les tâches concrètes liées à la gestion quotidienne de ces places et se coordonner, entre autres, avec les services de santé, la police et la société civile pour les rendre accessibles en cas de besoin. Les obligations positives requièrent donc des mesures actives pour les organiser et les financer, et les parlements doivent souvent agir.

Ces développements du droit international ont une conséquence sur l'activité législative: une recherche de Wolf Linder (2017: 207) a montré que, depuis une vingtaine d'années, plus de la moitié des lois révisées ou nouvellement créées au niveau fédéral sont, au moins en partie, influencées par le droit européen et international. Ces processus d'internationalisation

et d'eupéanisation infléchissent donc incontestablement la politique suisse, non seulement quand la Suisse est obligée de se conformer à des accords internationaux, mais aussi quand elle décide d'adapter sa législation de façon dite « autonome » pour la rapprocher de la législation européenne (Freiburghaus et Müller, 2023 : 780). Ces tendances ont également un impact sur les cantons dans leurs propres domaines de compétence.

Le développement progressif du droit international dans de nombreux domaines et son imbrication croissante dans les systèmes juridiques nationaux suggèrent que, paradoxalement, « *the future of international law is domestic* » (Slaughter et Burke-White, 2006), c'est-à-dire qu'une grande partie de la réalité du droit international public se joue au sein des États. Le droit international ne peut pas se mettre en œuvre tout seul et il dépend très largement des institutions dans chaque pays. On observe pourtant, d'un côté, que les systèmes politiques nationaux restent relativement imperméables aux impératifs juridiques internationaux (Cassese, 2012) – c'est d'autant plus vrai en Suisse où les institutions sont demeurées relativement stables depuis la création de la Confédération au milieu du 19^e siècle – et, de l'autre, que l'expansion du droit international suscite parfois des oppositions quant à sa légitimité (Diggelmann, 2005). Les actrices et acteurs infra-nationaux sont souvent éloignés des priorités ayant présidé à l'élaboration des traités internationaux et des intérêts des organes chargés de surveiller le respect de ces traités par les États. Ils relèvent aussi

qu'ils ne disposent parfois pas, ou pas suffisamment, de l'expertise requise pour s'engager activement pour le respect de toutes les obligations internationales.

Préserver les processus démocratiques de proximité tout en assurant que le droit international public puisse remplir les nombreuses missions que les États lui ont données : telle est donc la gageure du droit international, de son élaboration à sa mise en œuvre.

La voix des cantons dans la ratification des traités

Parce qu'ils concernent souvent des questions politiques et sociales fondamentales, les traités internationaux sont importants pour les cantons et ces derniers participent à la politique étrangère (Constitution fédérale, art. 55), en particulier lorsque la Suisse décide d'adhérer à un traité international. Pour pouvoir ratifier un traité d'une certaine importance, le Conseil fédéral doit en effet obtenir l'approbation des deux Chambres fédérales, c'est-à-dire le Conseil national, qui représente « le peuple », et le Conseil des États, qui représente, précisément, les cantons. Le gouvernement rédige un rapport – que l'on appelle « message du Conseil fédéral » – à l'intention du Parlement et celui-ci décide si le Conseil fédéral peut ratifier ou non le traité concerné.

Les cantons peuvent s'exprimer à chaque fois que la Suisse conclut un traité : par les moyens de participation à la politique extérieure prévue par l'article 55 de la Constitution qui prévoit un droit d'information et de consultation et parfois une association

aux négociations internationales, par le biais du Conseil des États ou même par l'exigence de la double majorité. Les cantons peuvent d'ailleurs, à certaines conditions, eux-mêmes conclure des traités avec l'étranger (Constitution fédérale, art. 56), par exemple pour régler des questions de transports publics qui traversent les frontières.

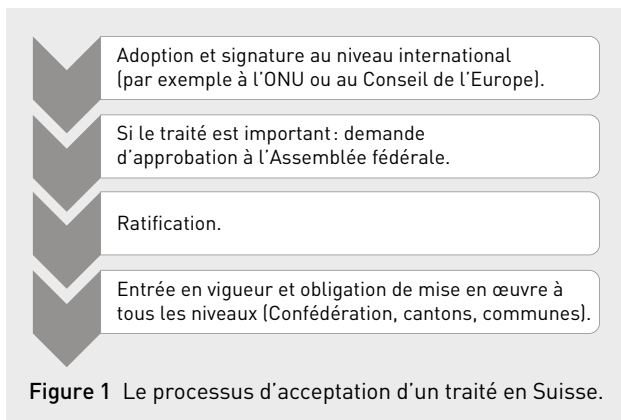
La participation des cantons aux décisions de politique extérieure, et l'exigence que les traités importants soient approuvés par les deux Chambres, permettent à la Confédération de s'engager internationalement dans des domaines qui ne sont pas, ou pas exclusivement, de sa compétence. Ainsi, l'article 54 de la Constitution fédérale affirme que « [l]es affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération ». Ce système vise à prendre en compte les intérêts des cantons tout en permettant à la Suisse d'agir au niveau international.

DE LA SIGNATURE À L'ENTRÉE EN VIGUEUR

Dans le schéma de la page 26, nous avons indiqué les étapes du processus par lequel un traité « entre » dans le système juridique suisse. Après des négociations diplomatiques, un texte est adopté au niveau international et la Suisse peut le signer. Mais la signature d'un traité ne suffit pas ; il faut encore le ratifier. Si le Conseil fédéral décide de conclure un traité, il n'a toutefois pas le droit de le faire tout seul, sauf si une telle compétence lui est attribuée par une loi fédérale ou si le traité est « de portée mineure ». S'il s'agit d'un

traité d'une certaine importance – par exemple parce qu'il contient des dispositions dont l'objet relève de la seule compétence des cantons, est conclu pour une durée indéterminée et n'est pas dénonçable, ou contient «des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales» (loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, art. 7a) –, le Conseil fédéral doit obtenir le feu vert de l'Assemblée fédérale selon l'article 166, alinéa 2 de la Constitution fédérale. Si le Parlement accepte que le Conseil fédéral ratifie le traité, il y a parfois encore un référendum: 50 000 citoyennes ou citoyens ou huit cantons peuvent lancer un référendum facultatif pour s'opposer à la ratification d'un traité par la Suisse. Si le traité vise l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales, le référendum est obligatoire et la double majorité (du peuple et des cantons) est requise, comme pour des initiatives populaires concernant la révision partielle de la Constitution fédérale.

Si aucun référendum ne vient contredire la décision favorable de l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral communique la volonté de la Suisse de conclure le traité et celui-ci entre en vigueur à une date déterminée par le texte. À partir de cette date, le traité fait partie du système juridique suisse et tous les organes, à tous les niveaux de l'État, doivent le respecter. Cela implique qu'ils ne peuvent rien faire qui contreviendrait aux obligations contenues dans le traité et qu'ils doivent faire tout ce qui est nécessaire pour les réaliser, c'est-à-dire pour les mettre en œuvre.



Application du droit international et système fédéraliste

Le droit international public s'adresse principalement aux États qui sont, dans la plupart des cas, libres de choisir comment ils se conforment aux obligations qui découlent des traités qu'ils ont décidé de ratifier. Cela veut dire que la Suisse doit assurer le respect de ses obligations (selon le principe «*pacta sunt servanda*»). Toutefois, la Confédération et les cantons ont souvent une importante marge d'appréciation quant à la manière de mettre en œuvre les obligations, pour autant que le résultat soit en conformité avec les traités. La coexistence d'une norme contraignante et d'une certaine latitude dans le choix des mesures concrètes n'est d'ailleurs pas propre à la mise en œuvre des traités internationaux ; elle s'observe aussi lorsque les cantons doivent concrétiser

des lois fédérales (Schmid, 2016). Pourtant, la différence principale entre les deux situations tient à ce que les cantons sont plus « proches » lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des lois fédérales : ils peuvent être davantage impliqués – ou du moins consultés – dans le processus d'élaboration des normes au niveau fédéral qu'au niveau international. Une obligation découlant du droit européen ou international peut susciter davantage de craintes relatives à la légitimité des normes adoptées, en comparaison avec une législation d'origine « purement » cantonale ou fédérale (Diggelmann, 2005 : 219).

ET LES COMMUNES ?

Le fédéralisme suisse implique par ailleurs que non seulement les cantons, mais aussi les communes, et notamment les villes (Frei, 2022), jouent un rôle important vis-à-vis du droit international public. Ce dernier ne demande pas une mise en œuvre uniforme, ni entre les États parties à un traité, ni entre les entités infranationales dans des États fédéraux. Il n'est donc pas exigé que les mêmes solutions législatives, les mêmes programmes et politiques publiques, ou les mêmes financements soient adoptés (Marlétaz, 2021 ; Wyttenbach, 2017). Si cela est vrai aussi au niveau communal (et nous espérons que nos résultats profiteront à de futures recherches sur l'engagement des communes), nous nous limiterons ici aux cantons du fait que de nombreuses obligations internationales relèvent de compétences cantonales, et que les cantons ont, dès lors, souvent un impact sur

leur réalisation, y compris au niveau communal. Ce sont les cantons qui fixent les limites de l'autonomie de « leurs » communes (Constitution fédérale, art. 50, al. 1). Les cantons gardent ainsi une part de liberté, mais assument en contrepartie une responsabilité importante pour la réalisation du droit international public dans le canton et dans les communes pour identifier les approches qui leur conviennent, qui sont les plus adaptées à leur situation *et* qui correspondent aux obligations internationales.

Comme le souligne la publication finale de l'ancien Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), entre-temps remplacé par la nouvelle Institution suisse des droits humains (ISDH) à Fribourg, le fédéralisme peut être un atout pour la mise en œuvre des obligations internationales, parce que l'autonomie accordée aux cantons est susceptible d'être la source de solutions novatrices testées par un canton avant d'en inspirer d'autres. La subsidiarité si chère au système suisse implique en effet de laisser de l'autonomie là où les législateurs et les autorités sont les plus proches des situations locales, car « [l]es échelons les plus bas d'un État constituent [...] des antennes fiables pour identifier les nouvelles menaces ainsi que les nouveaux besoins et enjeux » (Belser et Egli, 2022 : 42).

Néanmoins, le fédéralisme peut aussi freiner la prise de décisions suffisantes pour assurer le respect des obligations internationales (Zimmermann, 2023 : 164 *sq.*) ; il peut amener à des disparités importantes

entre les cantons et à ce que l'on appelle des « conflits de compétence négatifs », c'est-à-dire des situations dans lesquelles aucun niveau de compétence et aucun acteur, aucune actrice, ne se sent responsable d'assurer la mise en conformité avec une obligation (Wytttenbach, 2017: 99 *sq.*). Dès lors, il arrive, on le verra, que les cantons restent inactifs et ne prennent aucune mesure. La mise en œuvre peut ainsi être parfois partielle, lacunaire ou inexistante.

Une mise en œuvre insuffisante dans les cantons peut impliquer une protection lacunaire des droits humains, ce qui peut aussi mener à des condamnations de la Suisse. En droit international, la responsabilité est en effet toujours située au niveau de « l'État ». Par conséquent, les tribunaux internationaux ne peuvent pas condamner un canton, mais seulement « la Suisse », et ceci peut même arriver si vingt-cinq cantons mettent en œuvre une obligation, mais qu'un seul ne le fait pas. Il est de la responsabilité de chaque État de s'organiser pour assurer sa conformité au droit international.

Validité et mise en œuvre des traités

En plus de la nature fédéraliste du système suisse, un autre facteur à considérer réside dans son caractère dit « moniste ». Cela veut dire que le droit international public et le droit national suisse font partie d'un même ensemble, celui du droit applicable en Suisse. Dès le moment où un traité international entre en vigueur dans notre pays, il est valide dans l'ordre juridique interne. La « validité » d'un traité signifie

donc que ses normes font partie du droit contraignant pour tous les organes étatiques. La France, les Pays-Bas, le Chili, la Chine, le Sénégal, la Thaïlande ou les États-Unis sont, comme la Suisse, considérés comme des États monistes. D'autres États, comme l'Allemagne, l'Australie, l'Indonésie, le Malawi ou le Royaume-Uni, ont des systèmes considérés comme dualistes, ce qui implique qu'un traité international ne fait pas partie du droit interne et que le parlement de ces États doit adopter ce que l'on appelle un acte de transformation (ou d'incorporation) pour rendre valides les normes internationales à l'intérieur du système juridique national.

Dans la réalité, comme le Conseil fédéral l'a résumé dans un rapport de 2010 publié dans la *Feuille fédérale* (*Feuille fédérale*, 2010 : 2088 et 2122 *sq.*), l'opposition entre ces deux modèles n'est pas si grande et les deux options présentent des avantages et des inconvénients dans la mise en œuvre du droit international public. Sur le principe, peu importe qu'un pays se veuille moniste, dualiste ou entre les deux : dès l'entrée en vigueur d'un traité, chaque État est juridiquement responsable de se conformer aux obligations qu'il a choisi d'accepter. Certes, le caractère moniste de la Suisse renforce encore l'importance du travail des cantons pour s'engager dans la réalisation des obligations internationales, puisque les normes d'un traité deviennent valides dans le système juridique suisse à compter de son entrée en vigueur. Toutefois, la *validité* d'un traité ne signifie pas encore sa *mise en œuvre* au sens où nous l'entendons dans le présent

ouvrage, à savoir l'adoption d'un ensemble de mesures législatives et de politiques publiques permettant de faire correspondre la situation locale aux exigences du traité.

Pourtant, ces deux notions de validité et de mise en œuvre sont parfois confondues. Dans le même rapport de 2010, par exemple, le Conseil fédéral écrit que, grâce au monisme, « [l]a mise en œuvre des obligations de droit international est donc simple. Aucune procédure particulière n'est nécessaire pour qu'il acquière force de loi sur le plan interne ». Mais c'est une chose qu'un traité soit valide dans le système juridique interne, c'en est une autre que toutes ses obligations soient mises en œuvre. Un traité peut obliger les États à lutter contre le réchauffement climatique, à lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique ou à protéger les droits des personnes handicapées. Le monisme implique la validité immédiate de ces obligations au moment où le traité entre en vigueur en Suisse, ce qui signifie qu'elles ne sont pas seulement juridiquement contraignantes entre les États, mais aussi au sein du système juridique en Suisse, et que des obligations valent pour tous les organes de l'État, à tous les niveaux. Cependant, pour que tous les organes de l'État les mettent en œuvre dans leurs champs de compétence respectifs, encore faut-il qu'ils disposent des moyens de le faire, qu'ils les connaissent, et que la volonté politique soit suffisamment forte pour agir. Le monisme ne garantit donc pas la mise en œuvre du traité.

L'absence d'une procédure unifiée

On a vu qu'en vertu de notre système fédéraliste, et contrairement aux entités d'un État dualiste, les cantons deviennent directement les destinataires des normes internationales. Ils ne doivent pas attendre un signal du Parlement fédéral, et sont supposés identifier eux-mêmes les obligations internationales qui leur incombent et agir en conséquence. Comment procèdent-ils ?

On pourrait penser que, quand la Suisse contracte une nouvelle obligation internationale, une procédure déterminée et clairement établie s'enclenche, comme dans une machine bien huilée. Si l'on envisageait une telle mise en œuvre systématique, il faudrait qu'au plus tard à l'entrée en vigueur d'un traité, toutes les actrices et tous les acteurs impliqués, au niveau fédéral et dans les vingt-six cantons, se penchent sur les obligations qui en découlent. Pour chacune d'entre elles, elles et ils réfléchiraient à la répartition des compétences, dresseraient une liste de mesures à prendre et organiseraient leur mise en œuvre aux différents niveaux de l'État, de la Confédération aux communes.

Or, ce n'est pas ce que l'on observe dans la réalité. Notre enquête montre au contraire qu'il n'y a rien de prédéfini ni d'automatique dans la mise en œuvre des obligations internationales, ni au niveau fédéral ni au niveau cantonal. Dans certains cas, le niveau fédéral prévaut, par une adaptation législative du droit fédéral qui est ensuite mise en œuvre au niveau cantonal exactement de

la même manière que pour toute autre loi fédérale. Dans d'autres cas où les obligations internationales concernent prioritairement le niveau cantonal, les vingt-six cantons adoptent ou modifient leurs lois plus ou moins à leur gré, ou encore prennent des mesures de politiques publiques. Mais toujours, la mise en œuvre se présente comme un processus complexe et surtout variable, qui ne suit pas une dynamique linéaire. Il existe uniquement quelques principes généraux, inscrits dans la Constitution fédérale: le respect du droit international par les cantons (art. 5, al. 4), la mise en œuvre du droit fédéral – dont fait partie le droit international (art. 46, al. 1) – et la surveillance fédérale (art. 49, al. 2). Cette dernière offre toute une panoplie d'outils à la Confédération, comme l'envoi aux cantons de circulaires, d'instructions et de rappels, ou encore l'exigence de fournir un rapport périodique dans un domaine donné. Il s'agit donc de mesures variées, pas nécessairement coercitives, de surcroît pas toujours utilisées, et non pas d'un seul moyen prédéterminé (Kaempfer, 2023).

Étant donné l'absence de procédure «standardisée», notre recherche a justement voulu saisir la diversité des usages, des mesures adoptées et en définitive des formes de mise en œuvre cantonale du droit international dans la pratique.

Que constate-t-on? Après la ratification d'un traité, sa mise en œuvre nécessite souvent un important travail de mise à niveau, qui peut se révéler plus ou moins erratique ou informel. Chaque organe responsable, aux différents niveaux de l'État (fédéral,

cantonal, communal), doit apprendre à connaître la convention internationale, identifier ses obligations et s'y conformer dans ses domaines de compétence. Comme nous l'expliquerons plus loin, la Confédération joue parfois un rôle actif en informant les cantons, en les encourageant, en les incitant à prendre des mesures et en surveillant le processus. Nous le verrons aussi, ces recommandations ne procèdent pas toujours d'une analyse systématique du traité, mais peuvent consister en une mise en œuvre parfois progressive qui passe par la sélection de domaines prioritaires.

Dans d'autres cas, l'impulsion vient à l'inverse « du bas », par exemple lorsque des actrices et acteurs de la société civile – pensons aux associations et aux mouvements sociaux – déposent au niveau cantonal une initiative ou une motion populaire demandant la mise en œuvre d'un traité, ou lorsqu'ils utilisent des relais parlementaires pour questionner le gouvernement cantonal sur l'avancement du processus. Il arrive que la Suisse ait ratifié un traité depuis longtemps, mais que le contenu normatif d'une obligation internationale ne soit compris que bien des années plus tard, à la suite d'une décision de justice (par exemple du Tribunal fédéral ou de la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg). L'interprétation du droit international et l'adoption de mesures concrètes pour s'y conformer représentent donc un travail progressif et évolutif, et s'étendent souvent sur une période relativement longue.

Cette absence de procédure unifiée ne va pas sans soulever de considérables enjeux politiques et pratiques pour les cantons. Chaque fois que la Suisse ratifie un traité qui impacte les compétences cantonales, potentiellement vingt-six processus législatifs doivent s'enclencher. Par conséquent, cette mise en œuvre est parfois compliquée, lente ou incomplète du point de vue juridique. De plus, elle peut donner lieu à des controverses et des oppositions relatives au processus lui-même ainsi qu'aux mesures proposées ou adoptées. Nous remarquons que les défis sont particulièrement saillants lorsque les obligations qui découlent du droit international concernent directement le niveau infranational, c'est-à-dire les cantons, sans passer par l'État central. Plus prosaïquement, les cantons doivent aussi investir des ressources pour répertorier leurs obligations, les comprendre et décider de la meilleure manière de les mettre en œuvre sur leur territoire.

Aperçu des trois cas d'étude

Puisque les processus de mise en œuvre varient au cas par cas, tant d'un traité à l'autre qu'entre les cantons, nous avons dû opter pour une démarche empirique. Nous avons choisi de nous focaliser sur la mise en œuvre de trois traités internationaux: deux concernent les droits humains (un traité onusien et un traité du Conseil de l'Europe), tandis que le troisième relève du droit bilatéral entre la Suisse et l'Union européenne. Certes, le droit international public ne se réduit pas à de tels traités. Aujourd'hui,

des normes de « droit mou », « *soft law* » en anglais, exercent également une influence majeure, y compris sur les cantons. Néanmoins, nous avons décidé de nous concentrer sur des traités, parce qu'ils contiennent des obligations juridiquement contraignantes, plus faciles à identifier.

Pour chacun de ces trois cas, en plus d'une analyse juridique et d'une recherche documentaire, nous avons procédé à des entretiens semi-directifs dans plusieurs cantons – notamment Bâle-Ville, Berne, Genève, Jura, Neuchâtel, Schaffhouse, Schwyz, Valais, Vaud et Zurich – afin de tenir compte de la variété des conditions contextuelles tout en assurant la comparabilité entre les cas (pour plus de précisions méthodologiques, voir l'encadré aux pages 42 et 43). De la sorte, nos résultats permettent de discuter plus largement les défis que pose la mise en œuvre du droit international dans le contexte fédéraliste suisse, et notamment les tensions entre différents objectifs constitutionnels et politiques.

Notre première étude porte sur la réaction des cantons à la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH). Elle montre à quel point la mise en œuvre des obligations internationales est loin d'être automatique. En l'occurrence, celle-ci se caractérise surtout par le rôle joué par les organisations de la société civile et par des universitaires qui fournissent une expertise juridique et pratique aux administrations et aux parlementaires en charge d'élaborer les projets de loi.

LA CONVENTION SUR LES DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES

La convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) a été adoptée le 13 décembre 2006. Ratifiée par la Suisse le 15 avril 2014 et entrée en vigueur le 15 mai de la même année, elle vise à offrir une protection spécifique aux personnes en situation de handicap en reprenant les droits humains existants pour les appliquer à leur situation concrète. L'adoption de la CDPH constitue le point culminant d'un changement global de paradigme qui appréhende la question du handicap en termes de droits et non plus en termes de déficiences. Elle promeut en particulier une approche basée sur l'égalité et conçoit le handicap comme une conséquence de barrières sociales, d'inadaptations de l'environnement et de discriminations exercées par la société. Les obligations du traité concernent notamment l'accessibilité des bâtiments, des transports, de l'information, de la justice ou des services de santé pour les personnes handicapées, l'autonomie de vie (y compris le choix du lieu de résidence), l'école inclusive, l'interdiction de la discrimination fondée sur le handicap, la garantie des droits politiques et l'adoption de mesures permettant la participation de ces personnes à la vie culturelle et récréative.

La deuxième étude de cas s'intéresse à la convention d'Istanbul, un traité du Conseil de l'Europe qui concerne la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Alors que le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes

et hommes (BFEH) est responsable de sa mise en œuvre au niveau national, la Conférence suisse contre la violence domestique (CSVD) la coordonne au niveau intercantonal et incite les cantons à agir en établissant des thèmes d'action prioritaires et en référant les « bonnes pratiques ».

LA CONVENTION D'ISTANBUL

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 a été adoptée le 7 avril 2011. Ratifiée par la Suisse le 15 décembre 2017, elle y est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2018. Elle considère la violence à l'égard des femmes comme une violation des droits humains et comme une forme de discrimination basée sur le genre. La convention d'Istanbul repose sur quatre piliers : la prévention de la violence, la protection des victimes, la poursuite des auteurs et la mise en place de politiques globales et coordonnées couvrant ces différentes dimensions. Les obligations qui découlent de ces quatre piliers impliquent que les cantons adoptent des mesures de sensibilisation et d'éducation à l'égalité (prévention), la mise en place de refuges et de services de soutien (protection), le fait de rendre punissables différents actes de violence (poursuite) et la concertation des différents acteurs compétents (coordination).

La troisième étude de cas touche à la protection des données qui découle de l'« acquis de Schengen » et donc du droit bilatéral entre la Suisse et l'Union

européenne. Elle nous permet d'illustrer comment une obligation concrète a été mise en œuvre relativement rapidement par un engagement marqué de la Confédération. Afin de continuer à bénéficier des accords de Schengen, les autorités suisses doivent en effet se conformer à l'acquis de Schengen, y compris dans le domaine de la protection des données. Devant la menace d'une exclusion de ces accords, la Conférence des gouvernements cantonaux a mandaté la création d'un guide pratique afin de faciliter la mise à jour par tous les cantons de leur législation en la matière. Par conséquent, la mise en œuvre de cette obligation a été plus rapide et plus complète que pour les deux autres cas d'étude, mais avec peu de débats au sein des parlements cantonaux.

L'ACQUIS DE SCHENGEN SUR LA PROTECTION DES DONNÉES

Lié à la libre circulation des personnes, l'espace Schengen repose sur l'abolition du contrôle aux frontières pour les ressortissants des États signataires. Cette liberté n'empêche cependant pas le traitement de données personnelles dans le cadre de la coopération policière et judiciaire entre États Schengen, données que la Suisse est dès lors obligée de protéger. Cet « acquis de Schengen sur la protection des données » est constitué de plusieurs instruments qui ont été repris par la Suisse dans le cadre de l'accord d'association de la Suisse à Schengen (AAS), conclu en 2004 et entré en vigueur en 2008.

À la suite de l'AAS, la Suisse a dû mettre à jour une première fois son droit de la protection des données en 2008, puis une deuxième fois après 2016, avec l'arrivée d'une nouvelle directive européenne (2016/680) dont le but était d'assurer un niveau de protection des données élevé et de faciliter leur transmission sécurisée entre les autorités Schengen compétentes. Elle disposait alors d'un délai de deux ans pour la mettre en œuvre, soit jusqu'au 1^{er} août 2018.

Les cantons ont dû modifier en conséquence leurs dispositions sur la protection des données qui régissent les activités des autorités judiciaires et de police. Comme ces lois cantonales concernent le traitement de données par toutes les autorités publiques, les cantons ont en général décidé d'appliquer les règles de la directive 2016/680 à l'ensemble de leurs instances, afin d'éviter que les prescriptions ne diffèrent d'une administration à l'autre.

Dans ces trois cas, nous avons analysé comment les obligations contenues dans ces traités ont été reprises et « traduites » dans des lois cantonales ou dans d'autres mesures et, plus largement, comment elles ont été incorporées dans les politiques publiques des cantons. Nous montrons qui sont les actrices et acteurs clés, ce qu'elles et ils font concrètement et quels mécanismes sont utilisés pour soutenir, pousser ou inciter une mise en œuvre des obligations internationales. Ce sont des organes fédéraux, des instances intercantionales, des parlementaires

cantonaux, des membres des exécutifs et des administrations cantonales, ainsi que des organisations de la société civile. Toutes et tous jouent un rôle primordial d'intermédiaire entre le droit international et les cantons.

La Suisse n'est bien sûr pas le seul pays dans lequel se pose la question de la mise en œuvre des obligations internationales au niveau infranational. La recherche s'y intéresse même de plus en plus, au point que l'on observe aujourd'hui un véritable « tournant vers le local » (« *turn to the local* ») (Eslava, 2015). Néanmoins, l'impact du droit international sur les parlementaires et les autres actrices et acteurs politiques et administratifs infranationaux a été peu étudié jusqu'à présent. Tant au niveau international qu'en Suisse, les travaux existants se sont principalement concentrés sur les tribunaux (Ammann, 2020). La littérature reconnaît l'importance des acteurs législatifs nationaux et infranationaux pour comprendre le poids réel du droit international à l'intérieur de la Suisse (Wytttenbach, 2017), mais il n'existe pas encore d'étude systématique portant sur la manière dont les parlements ainsi que d'autres acteurs cantonaux s'engagent vis-à-vis des obligations internationales. En faisant du fédéralisme suisse un observatoire particulièrement éclairant pour saisir la portée infranationale du droit international, notre démarche vise à combler cette lacune.

MÉTHODES

Dans le cadre de ce livre, nous avons mené une importante recherche documentaire sur les processus législatifs et politiques qui concernent la CDPH, la convention d'Istanbul et l'acquis de Schengen sur la protection des données. Nous avons notamment récolté la documentation officielle aux niveaux fédéral et intercantonal: messages du Conseil fédéral relatifs à la ratification d'un traité, rapports et autres documents sur les traités publiés par des administrations fédérales, par des conférences intercantionales et par des organisations de la société civile actives au niveau fédéral (y compris des rapports à destination des organismes internationaux de surveillance de la mise en œuvre des traités). Dans les cantons, nous avons rassemblé, d'une part, les rapports, les plans d'action, les communiqués et autres publications des autorités cantonales concernant les obligations internationales étudiées; nous avons recueilli, d'autre part, toute la documentation parlementaire liée aux processus politiques dans lesquels les traités sont mobilisés ou qui concernent leur domaine, en particulier les interventions et débats parlementaires, ainsi que les rapports de commission. Nous avons mené ces recherches documentaires dans respectivement vingt-deux cantons pour la convention d'Istanbul et dans dix-huit pour la CDPH et quatre pour l'acquis de Schengen (ainsi qu'un survol de la législation dans tous les autres).

Nous avons également mené 97 entretiens semi-directifs entre le printemps 2020 et la fin de l'année 2022 avec des fonctionnaires d'administrations fédérales et cantonales, des parlementaires de plusieurs

cantons, des représentantes et représentants d'organisations de la société civile, ainsi que des expertes et experts universitaires. Réalisés en français et en allemand, ces entretiens ont porté sur plusieurs axes : les dispositifs existants dans le canton, les processus politiques dans lesquels les obligations internationales étudiées ont été mobilisées, les mesures prises, les usages des traités que faisaient les personnes interrogées, leurs rapports au droit international et leur trajectoire personnelle. Certaines personnes occupent parfois plusieurs positions (en étant à la fois parlementaire et représentante d'une organisation de la société civile, par exemple). Nous avons anonymisé tous les entretiens utilisés dans cet ouvrage parce que notre objectif était d'identifier les aspects clés des processus de mise en œuvre des traités choisis et pas de soulever des controverses spécifiques à certains cantons, ni de risquer de mettre certains interlocuteurs sous le feu des critiques.

3

LA CDPH : MOBILISER L'EXPERTISE, CHANGER DE PARADIGME

En Suisse, au moins 1,8 million de personnes vivent avec un ou plusieurs handicaps. Pour certaines d'entre elles, un handicap a toujours fait partie de leur vie ou est survenu à un moment ou un autre. Pour beaucoup, c'est le vieillissement qui amène des difficultés motrices, auditives, visuelles ou mentales et qui vient altérer activités quotidiennes et participation à la société. Le 9 mars 2022, plusieurs centaines de manifestants se sont réunis à Berne pour dénoncer les nombreux obstacles qui continuent d'entraver l'inclusion de ces personnes dans la société suisse et pour inciter les autorités à agir, notamment en mettant en œuvre la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), que la Suisse a ratifiée en 2014.

La CDPH repose sur des principes de non-discrimination, d'autonomie, de participation et d'inclusion dans la société, ainsi que d'égalité des chances et d'accessibilité. Dans un État fédéral comme la Suisse, les obligations contenues dans cette convention incombent aussi bien à l'État fédéral qu'aux cantons, selon les domaines concernés. Or, depuis son entrée en vigueur le 15 mai 2014, les cantons avancent en ordre dispersé. Encore peu de

mécanismes ont été mis en place au niveau fédéral et intercantonal pour coordonner la mise en œuvre de la convention, ainsi que pour élaborer une stratégie globale et cohérente. Ainsi, il n'existe pas à proprement parler de plan d'action piloté par les autorités fédérales ou intercantionales pour concrétiser la CDPH, contrairement à ce qu'on verra pour la convention d'Istanbul. Néanmoins, quelques cantons, sous l'impulsion de parlementaires ou de membres des administrations responsables, ont entamé des procédures législatives pour mettre en œuvre un aspect ou l'ensemble de la CDPH.

Droits et inclusion au cœur de la convention

Adoptée le 13 décembre 2006 à New York par l'Assemblée générale de l'ONU, la CDPH offre une protection spécifique aux personnes en situation de handicap. Sans créer de nouveaux droits qui seraient propres à ces personnes (Ville, Albrecht, Fillion et Ravaud, 2020), elle concrétise les droits humains existants en fonction de leur situation particulière (Muheim et Harvey, 2017). L'adoption de la CDPH constitue le point culminant d'un changement global de paradigme qui appréhende la question du handicap en termes de droits humains et vise une approche globale de l'égalité pour les personnes en situation de handicap (Heyer, 2015).

Cette transformation traduit le passage d'un modèle « médical » du handicap, qui le définit par des « déficiences individuelles », vers un modèle « social »,

qui le conçoit comme une conséquence de barrières sociales, d'inadaptations de l'environnement et de discriminations exercées par la société (Baudot, Borelle et Revillard, 2013 ; Oliver, 2018), autant d'entraves pour les personnes concernées qui, selon le préambule de la CDPH, « font obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres ». Dans cette perspective, le handicap est le résultat d'un problème structurel et sociétal qui nous concerne tous (Previtali, 2014).

Donnons-en quelques exemples : la convention exige que les personnes en situation de handicap aient accès à l'environnement physique, aux transports, à l'information et à la communication (art. 9) ou à la justice (art. 13), qu'elles aient le libre choix de leur lieu de résidence (art. 19), que les États mettent en place une école inclusive (art. 24), qu'ils assurent l'accès à des services de santé (art. 25), qu'ils prennent des mesures pour interdire la discrimination fondée sur le handicap dans le monde du travail (art. 27), qu'ils garantissent la jouissance des droits politiques et la possibilité de les exercer à égalité avec les autres (art. 29), et qu'ils prennent les mesures appropriées pour que les personnes handicapées puissent participer à la vie culturelle et récréative, aux loisirs et aux sports (art. 30).

En pratique, cela implique par exemple qu'à l'école, des « aménagements raisonnables » puissent être mis en place en fonction des besoins de chacune et de chacun (art. 24). Ainsi, un enfant diabétique doit avoir la possibilité de manger à midi à l'accueil parascolaire. Un enfant vivant avec un handicap mental doit

pouvoir fréquenter l'école ordinaire et y être soutenu par des enseignantes et enseignants spécialisés qui, à leur tour, doivent disposer des ressources nécessaires pour accomplir leur mission. De même, dans un hôpital psychiatrique, une personne autiste doit être encadrée différemment d'une personne avec une autre variation neuro-développementale. Ou encore, selon le principe d'accessibilité, les autorités doivent prendre des mesures pour assurer à une personne vivant avec un handicap physique de pouvoir accéder aux bâtiments et aux transports, notamment aux écoles, aux logements, aux installations médicales et aux lieux de travail, de loisirs et de culture.

Dans ce genre de convention, des comités sont constitués au niveau international pour évaluer la réalisation concrète des droits contenus dans les traités. Dans le cas de la CDPH, les États sont obligés de remettre périodiquement au Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU, composé d'expertes et experts, un rapport qui présente l'état de la mise en œuvre et qui répond à une liste de questions du comité. Ce dernier discute ensuite de ce rapport avec une délégation de l'État, après quoi il rédige un document contenant son appréciation et des recommandations (dites « observations finales »). Dans certains États, des personnes handicapées peuvent directement adresser des communications individuelles au comité et celui-ci est habilité à se prononcer sur les situations exposées et à adresser des recommandations circonstanciées à l'État concerné. Pour permettre cette procédure, il faut que l'État ait ratifié un protocole facultatif, ce que la Suisse n'a pas (encore) fait.

De la ratification à l'évaluation : la Suisse rappelée à l'ordre

Le Parlement fédéral a approuvé la ratification de la CDPH le 13 décembre 2013 après une procédure de consultation qui s'est tenue entre décembre 2010 et avril 2011. Le Conseil fédéral a ratifié la convention le 15 avril 2014, et celle-ci est entrée en vigueur en Suisse le 15 mai 2014. Selon le message du Conseil fédéral du 19 décembre 2012 portant sur l'approbation de la convention, «la Suisse satisfai[sait] dans une large mesure aux exigences de la Convention» déjà avant la ratification. À l'issue de la procédure de consultation, quatre cantons (Appenzell Rhodes-Intérieures, Nidwald, Thurgovie et Vaud) ont d'ailleurs considéré que la ratification était superflue compte tenu de la législation existante dans ce domaine. En réalité, comme le souligne notamment le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU, l'ordre juridique suisse n'était – et n'est toujours pas – en accord avec la convention. En vertu de celle-ci, les personnes en situation de handicap ne doivent par exemple pas être privées de leurs droits politiques, comme c'est le cas en Suisse pour près de 15 000 personnes sous curatelle de portée générale en raison d'une «incapacité durable de discernement» (loi fédérale sur les droits politiques, art. 2).

Le 15 janvier 2016, moins de deux ans après l'entrée en vigueur de la convention, la Suisse a présenté son rapport initial au Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU. Le Conseil fédéral y dressait un bilan positif, alors que l'association

faîtière Inclusion Handicap s'est montrée plus critique dans un rapport alternatif actualisé en 2022 et adressé au comité onusien à l'occasion de cette première procédure d'évaluation de la Suisse. Dans ce rapport, Inclusion Handicap souligne que «la Suisse ne dispose toujours pas d'une quelconque politique globale en faveur des [personnes handicapées] ni d'une stratégie globale et cohérente en matière de mise en œuvre de la CDPH». Elle pointe aussi de nombreux manquements dans le cadre juridique et les politiques publiques : absence de vision stratégique, lacunes dans les lois existantes, protection insuffisante contre la discrimination, persistance d'une approche médicale du handicap, exclusion du marché du travail ainsi qu'obstacles à la réalisation de l'école inclusive et des principes de participation, d'autodétermination et d'inclusion des personnes en situation de handicap.

Le comité a évalué le premier rapport de la Suisse en mars 2022. Dans ses observations finales, il relève plusieurs points – qui recourent en grande partie les critiques formulées par Inclusion Handicap – sur lesquels la Suisse présente des besoins et des opportunités d'amélioration pour mieux mettre en œuvre les dispositions de la convention. Le comité recommande notamment à la Suisse de «renforcer le mécanisme gouvernemental de coordination et de suivi de l'application de la Convention aux niveaux fédéral et cantonal», de «nommer des points de contact sur les questions de handicap dans tous les cantons en vue de la mise en œuvre de la Convention» et de «renforcer les capacités nécessaires à la prise en considération

des droits des personnes handicapées dans tous les secteurs et à tous les niveaux de gouvernement ».

À la suite de cette procédure, la situation n'a certes pas encore beaucoup évolué, mais certaines mesures de coordination des différents niveaux du système fédéral commencent à voir le jour. Le 10 mars 2023, le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH) a adopté une « Politique du handicap 2023-2026 ». Dans ce document, le Conseil fédéral reconnaît que « [l]a politique en faveur des personnes handicapées est [...] une tâche globale de la Confédération, des cantons et des communes, qu'il convient de mettre en œuvre pas à pas dans de nombreux domaines ». Le document fixe quatre domaines d'action prioritaires – travail, logement, prestations et participation – dans lesquels il prévoit la création de comités afin de renforcer l'implication et la coopération des principaux acteurs : Confédération, cantons, société civile, personnes concernées.

En parallèle, le BFEH prévoit aussi une révision de la loi fédérale sur l'égalité pour les personnes handicapées (LHand). Le Conseil fédéral a depuis lors rédigé un projet de révision partielle de cette loi qui a été mis en consultation en décembre 2023 et qui propose notamment des mesures pour mieux protéger les personnes en situation de handicap contre la discrimination dans le monde du travail et dans l'accès aux prestations de service. Inclusion Handicap a rapidement pris position pour pointer les insuffisances du projet qui, selon elle, ne s'attaque pas pleinement aux problèmes liés à l'égalité des personnes en situation de handicap.

On observe donc que la procédure d'évaluation de la Suisse par le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU a ouvert, sur le plan fédéral, une nouvelle séquence marquée par la définition de priorités et par un projet de révision de la LHand. Mais quels processus de mise en œuvre de ce traité observe-t-on parallèlement dans les cantons depuis sa ratification en 2014 ?

Une expertise juridique au service des processus législatifs cantonaux

Comme on l'a expliqué dans le chapitre précédent, il n'existe pas de procédure cantonale standardisée lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre une disposition internationale. En l'occurrence, certains cantons ont développé de leur côté, et indépendamment d'une coordination fédérale ou intercantonale, différentes stratégies pour réagir aux obligations contenues dans le traité. En comparaison avec le cas de la convention d'Istanbul où – on le verra – les plans d'action ont été généralement privilégiés et où les fonctionnaires cantonaux jouent un rôle central, on observe que, dans celui de la CDPH, c'est la voie législative qui a été préférée. Des parlementaires ou des associations ont ainsi déposé une motion ou une initiative pour demander une loi sur l'inclusion et les droits des personnes en situation de handicap qui concrétise les exigences de la convention. Le processus d'élaboration de la loi s'est en outre caractérisé par l'implication centrale d'expertes et experts (principalement juristes), et

par l'engagement d'associations et de nombreuses personnes en situation de handicap.

Dans le canton de Bâle-Ville, à la suite de l'entrée en vigueur de la CDPH en 2014, une motion parlementaire déposée le 8 juin 2015 demandait l'élaboration d'une loi-cadre destinée à garantir l'égalité pour les personnes en situation de handicap. Parallèlement, le 18 octobre 2017, un comité réunissant des personnes en situation de handicap et des membres d'organisations d'entraide lançaient, dans les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, une initiative populaire « Pour une égalité cantonale des personnes handicapées » qui impliquait une révision de la Constitution cantonale. Ces deux propositions ont ouvert un processus législatif qui visait à mettre en œuvre le traité. On observe que le canton de Bâle-Ville a joué un rôle de précurseur, tandis que le traitement de l'initiative populaire dans le canton de Bâle-Campagne a pris plus de temps.

Sur la base de ces deux impulsions, le gouvernement de Bâle-Ville a préparé un projet de loi en collaboration avec une équipe d'expertes et d'experts en droit de l'Université de Bâle, qui a réalisé des entretiens au sein de l'administration afin d'identifier les lacunes du droit existant et les actions à entreprendre pour mettre en œuvre la CDPH dans le canton. Selon une membre de l'équipe, cette démarche, en apportant un avis basé sur une analyse juridique de la convention, a permis de soutenir le projet contre le scepticisme ou la résistance de certains départements. La procédure a finalement abouti à un projet de loi-cadre, qui a été adopté à l'unanimité avec

une abstention le 18 septembre 2019 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Bâle-Ville devenait ainsi le premier canton à adopter une loi sur les droits des personnes en situation de handicap (*Gesetz über die Rechte von Menschen mit Behinderungen*) directement liée à la CDPH.

C'est en capitalisant sur cette expérience fructueuse que les expertes et experts de l'Université de Bâle – autour du professeur Markus Schefer, membre du Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU – et Caroline Hess-Klein d'Inclusion Handicap ont entrepris de rédiger un guide de mise en œuvre destiné à l'ensemble des cantons suisses (Schefer, Martin et Hess-Klein, 2022). Ce document, soutenu financièrement par le BFEH, mais émanant essentiellement de l'initiative de l'auteur et des autrices, montre que les cantons ont plusieurs possibilités lorsqu'ils décident de mettre en œuvre la CDPH. Ils peuvent regrouper toutes les dispositions juridiquement pertinentes relatives aux personnes handicapées dans une seule loi; ils peuvent aussi adopter une loi-cadre limitée aux dispositions en matière de droit à l'égalité qui s'appliquent de manière transversale dans l'ensemble de l'ordre juridique cantonal, ou encore renoncer à adopter une loi spécifique sur les droits des personnes handicapées. Dans ce troisième cas de figure, la mise en œuvre du droit à l'égalité des personnes handicapées et les précisions spécifiques aux différentes situations de vie se font dans la législation spécialisée, par exemple les lois et les ordonnances cantonales sur l'éducation, les transports publics, la culture, l'organisation

de l'administration cantonale, la santé et la sécurité sociale, les finances, etc.

Ce guide ayant été publié en 2022, il serait prématuré de vouloir en recenser tous les effets avec certitude. Néanmoins, il est intéressant de remarquer qu'avant même sa parution, le processus mis en place à Bâle-Ville avait déjà été répliqué par d'autres cantons qui ont également sollicité les expertes et experts bâlois. À Bâle-Campagne, où la même initiative populaire avait été déposée, le parlement cantonal a élaboré un contre-projet qui a abouti à une loi sur les droits des personnes handicapées entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2024 (l'initiative populaire ayant entre-temps été retirée). Dans le canton du Valais, l'ancienne cheffe de l'Office de coordination des institutions sociales, devenu ensuite Office de coordination pour les questions dans le domaine du handicap, est à l'origine d'un processus législatif qui a conduit à l'adoption, le 6 mai 2021, d'une révision de la loi sur l'intégration des personnes handicapées, rebaptisée « loi sur les droits et l'inclusion des personnes en situation de handicap ». Cette fonctionnaire a « vu ce qui se pass[ait] dans d'autres endroits en Suisse », comme à Bâle-Ville, et a décidé d'entreprendre un processus législatif pour corriger les manques observés dans la loi existante, pour « appliquer la demande de l'ONU » et pour rendre la législation cantonale compatible avec la CDPH.

À leur tour, Genève, Vaud, Appenzell Rhodes-Extérieures ont entamé des processus législatifs dans le sens d'un engagement vis-à-vis de la CDPH et ont mandaté les expertes et experts de l'Université

de Bâle pour les aider à préparer un projet de loi. De plus, des personnes en situation de handicap et des organisations de la société civile ont été consultées pour participer au processus législatif et pour identifier les problèmes prioritaires et spécifiques pour chaque canton. En mettant en avant les droits des personnes en situation de handicap, toutes ces nouvelles législations marquent un changement de paradigme par lequel les cantons rapprochent leurs politiques du handicap des principes d'inclusion, d'autonomie et d'autodétermination.

Légiférer avec les associations

À la suite du canton de Bâle-Ville et des autres cantons qui ont sollicité l'expertise des juristes spécialisés, quelques cantons, comme ceux de Neuchâtel, Berne et Zurich, ont également adopté des lois; on peut aussi mentionner le canton de Saint-Gall, qui a entamé une révision législative encore en cours. Dans ces processus législatifs, comme dans ceux de Bâle-Ville et Bâle-Campagne, les associations de personnes en situation de handicap et de leurs proches ont joué un rôle fondamental d'impulsion et de participation, si bien que les nouvelles législations qui en procèdent marquent elles aussi un changement de paradigme des politiques cantonales du handicap.

À Neuchâtel, c'est l'association faîtière Forum Handicap Neuchâtel qui fut à l'origine, en 2014, d'une motion populaire « Pour une véritable politique cantonale en matière d'égalité pour les personnes en situation de handicap ». Après un rapport

d'information du Conseil d'État au Grand Conseil faisant l'état des lieux des besoins et des mesures déjà prises, un groupe de travail *ad hoc* composé de personnes vivant avec des handicaps et de représentants des organisations de soutien a été créé – sous l'égide de l'administration cantonale responsable, le Service d'accompagnement et d'hébergement de l'adulte – pour élaborer un projet de loi. Ce n'est finalement qu'en novembre 2021 qu'aboutira ce processus législatif avec l'adoption d'une loi sur l'inclusion et sur l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap (LIncA). Cette loi a bénéficié d'un important soutien politique non seulement au sein du Conseil d'État, mais aussi au Grand Conseil, où elle a été acceptée par 99 voix sans opposition. Entrée en vigueur en janvier 2022, elle prévoit la création d'un poste de préposé(e) à l'inclusion pour les personnes vivant avec un handicap ; la personne engagée est entrée en fonction le 1^{er} avril 2022.

À Zurich, entre 2017 et 2022, plusieurs interventions parlementaires font référence à la CDPH et demandent sa mise en œuvre. Sur commande de la Behindertenkonferenz Kanton Zürich (BKZ), une association de personnes handicapées et de leurs organisations ainsi que d'institutions dans le canton de Zurich, des chercheuses et chercheurs de la Haute école zurichoise de sciences appliquées publient en 2018 un rapport financé par l'Office cantonal des affaires sociales sur la mise en œuvre de la CDPH et les besoins relatifs aux droits des personnes en situation de handicap dans le canton. Sur la base des recommandations formulées dans ce

rapport, le Conseil d'État inscrit la mise en œuvre de la CDPH à son agenda et crée, en 2019, un service de coordination des droits des personnes handicapées au sein de l'Office cantonal des affaires sociales. Le processus mis en place par l'Office cantonal des affaires sociales et la BKZ prévoit ensuite la participation de personnes en situation de handicap et d'organisations de la société civile dans le cadre du modèle « *Partizipation Kanton Zürich* » afin d'identifier les principales priorités de leur point de vue. Ces priorités ont été intégrées dans le premier plan d'action cantonal (2022-2025). Enfin, en 2022, le parlement zurichois (*Kantonsrat*) a adopté une loi sur l'accès autonome aux prestations des personnes en situation de handicap (*Selbstbestimmungsgesetz*) par 161 voix sans opposition.

Les cas de Neuchâtel et Zurich, tout comme celui de Berne et ceux évoqués plus haut de Bâle-Ville, Bâle-Campagne et du Valais, soulignent le rôle important des associations, qui sont souvent à l'origine des processus législatifs et qui revendiquent, à juste titre, d'y participer lorsqu'il est question des personnes qu'elles fédèrent (« Rien sur nous sans nous », selon la devise adoptée par le milieu). Dans ces cas également, les lois cherchent à mettre en œuvre la CDPH et participent du changement de paradigme dans les politiques cantonales du handicap. Alors qu'auparavant les cantons finançaient principalement les institutions, les nouvelles législations disposent par exemple que les autorités versent les fonds directement aux personnes touchées, lesquelles peuvent choisir elles-mêmes les prestations qu'elles souhaitent utiliser. Ainsi, dans

le canton de Berne, c'est une loi sur les prestations de soutien aux personnes en situation de handicap qui introduit cette mutation en favorisant l'autodétermination et en donnant aux personnes une plus grande liberté de choix afin de respecter leur autonomie et d'accroître leur participation à la vie sociale. Enfin, il faut souligner que ces lois ont été adoptées sans opposition.

Genève supprime toute entrave aux droits politiques

Jusqu'à présent, nous avons abordé des processus de mise en œuvre qui concernaient le traité dans sa globalité. Mais les usages de la CDPH dans les processus législatifs cantonaux peuvent aussi se concentrer sur un article ou une obligation spécifique. Il en va ainsi d'une révision de la Constitution cantonale de Genève qui visait explicitement à mettre en œuvre l'article 29 de la CDPH sur la jouissance des droits politiques.

Ce projet de révision constitutionnelle a commencé de manière indirecte. Proposé par le Conseil d'État, il poursuivait d'abord l'objectif d'aligner les règles relatives à la suspension des droits politiques cantonaux et communaux sur les dispositions fédérales. Lors de son examen par la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil, les parlementaires ont auditionné en qualité d'experts deux professeurs de droit de l'Université de Genève qui ont souligné que ce projet du Conseil d'État allait à l'encontre des obligations découlant de

la CDPH. Dès lors, une proposition d'amendement du député d'Ensemble à gauche (EAG) Pierre Vanek s'est transformée en un nouveau projet de loi constitutionnelle, finalement intitulée « Mise en œuvre de l'article 29 de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées – CDPH ». Le nouvel objectif: restaurer totalement les droits politiques des personnes incapables de discernement.

En commission comme au Grand Conseil, le projet a été soutenu par la gauche, mais aussi plus largement par des députés du centre et de droite (Le Centre, PLR, MCG, UDC). Lors des débats parlementaires, le rapporteur de minorité de la commission, Murat Julian Alder (PLR), s'est toutefois opposé à l'adoption de cette révision constitutionnelle en arguant que Genève disposait déjà du « système le plus progressiste de Suisse », que « l'écrasante majorité des personnes handicapées détiennent la capacité de discernement » et qu'il y avait un risque d'abus et de manipulation des personnes qui sont en « incapacité durable de discernement ». Lors de la votation, les partis de gauche (EAG, Verts, PS) et Le Centre ont soutenu la modification constitutionnelle, le PLR et le MCG, partagés sur le sujet, n'ont pas donné de mot d'ordre, et l'UDC – qui s'était pourtant prononcée en faveur de la révision lors des débats au Grand Conseil – en a recommandé le rejet.

Cette réforme constitutionnelle a finalement été acceptée en 2022, après un référendum obligatoire, par le corps électoral genevois à 74,77 % des votantes et des votants. Il faut noter, à nouveau, le

rôle des experts universitaires, ainsi que l'implication de certains membres de la commission particulièrement engagés pour la cause du handicap. Le processus de mise en œuvre de la CDPH se poursuit, puisque le canton a adopté un « Plan stratégique 2022 vers une meilleure inclusion des personnes en situation de handicap à Genève ». Selon ce plan stratégique, des travaux sont également en cours pour mettre en place une nouvelle politique cantonale du handicap, « pleinement conforme aux exigences de la CDPH », « afin de faire de Genève un canton exemplaire et novateur en matière d'inclusion des personnes en situation de handicap » (DCS, 2022 : 4 et 8).

Les Grands Conseils des cantons de Vaud et de Neuchâtel ont accepté en 2021 des motions allant dans le sens de l'exemple genevois : respectivement celle déposée par le député Hadrien Buclin de la coalition Ensemble à gauche visant à « mettre un terme aux discriminations en matière de droits politiques contre les personnes atteintes de troubles psychiques ou de déficience mentale » et celle déposée par la députée – désormais conseillère d'État – Florence Nater du Parti socialiste visant à « rétablir les droits politiques cantonaux et communaux des personnes sous curatelle de portée générale et sous mandat pour cause d'inaptitude ».

Ces exemples nous montrent que certains cantons peuvent jouer un rôle de précurseurs et inciter d'autres cantons à agir. Ils soulignent au surplus que la concrétisation d'un traité peut passer par la mise en œuvre d'articles et d'obligations spécifiques.

La CDPH, vecteur d'un changement de paradigme

Les différents exemples évoqués mettent en évidence plusieurs tendances dans les processus cantonaux d'adaptation à la CDPH, notamment en comparaison avec la convention d'Istanbul qui sera abordée dans le chapitre suivant. Tout d'abord, au niveau fédéral et intercantonal, on constate qu'il existe, en tout cas actuellement, peu de mécanismes pour coordonner, favoriser ou orienter la mise en œuvre cantonale de la CDPH. On observe aussi, corollairement, une dynamique informelle par laquelle les cantons s'inspirent les uns les autres.

Le canton de Bâle-Ville fait figure de pionnier et a incité d'autres cantons à entreprendre des révisions législatives. Le guide élaboré par les expertes et experts de l'Université de Bâle sous mandat du BFEH incitera sans doute aussi d'autres cantons à s'inspirer des expériences déjà faites ailleurs. Il faut cependant reconnaître que les cantons qui adoptent des lois pour se conformer à la CDPH – opérant ainsi un changement de paradigme dans leur politique du handicap – font encore figure d'exceptions. Quant à l'élimination de toute entrave aux droits politiques des personnes en situation de handicap, si le canton de Genève a ouvert la voie, il reste encore le seul à avoir mis en œuvre l'article 29 de la convention. À cet égard, il s'agit de l'une des revendications formulées lors de la première « Session des personnes handicapées » organisée au Palais fédéral en mars 2023.

Les cantons avancent donc en ordre dispersé en fonction des impulsions locales et des initiatives d'organisations associatives, de parlementaires engagés sur cette question et de membres des administrations spécialisées. Ainsi, alors que les droits associés au handicap souffrent de défauts majeurs de mise en œuvre en Suisse comme ailleurs (Bereni et Revillard, 2018), les mobilisations des personnes concernées jouent un rôle essentiel, non seulement auprès des administrations ou des tribunaux (Lejeune et Ringelheim, 2019; Revillard, 2017; Revillard, 2019), mais aussi dans leur traduction législative. Comme l'exige la CDPH, les processus législatifs doivent impliquer une participation effective de ces personnes et de leurs organisations. Elles sont consultées et peuvent, si elles le souhaitent, contribuer à identifier les problèmes qui se posent prioritairement à l'échelle du canton et esquisser les solutions envisageables. Il faut d'ailleurs souligner que les lois adoptées dans les cantons de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Neuchâtel, Valais et Zurich – cas dans lesquels une telle participation a eu lieu – l'ont été à l'unanimité de leur parlement.

Dans plusieurs cantons, le rôle des expertes et experts a aussi joué un rôle important dans le travail de traduction de la CDPH en mesures législatives cantonales. Leur analyse juridique académique de la CDPH se combine en pratique avec une démarche de participation des personnes en situation de handicap et de leurs organisations dans le processus d'élaboration des projets de loi afin d'identifier les problèmes spécifiques qu'elles rencontrent et d'établir les priorités

sur la base de leurs expériences. Ces démarches participatives ont facilité l'adoption ultérieure de solutions législatives par les parlements cantonaux.

Cependant, ces processus nous montrent aussi que la dynamique de mise en œuvre – au moins jusqu'à présent – a largement reposé sur les épaules de la société civile et surtout des personnes et associations concernées par des handicaps. L'impulsion est d'abord venue « du bas » et de façon relativement locale, ce qui distingue les processus relatifs à la CDPH de ceux relatifs à la convention d'Istanbul qui ont pu bénéficier, dès le début, d'orientations et d'encouragements des niveaux fédéral et intercantonal soutenus par un réseau de fonctionnaires. Ce n'est qu'avec le financement du guide par le BFEH et l'organisation de la première « Session des personnes handicapées » que les diverses impulsions au niveau cantonal (via des motions ou des initiatives) ont pu être complétées par des éléments d'orientation venant du niveau fédéral, le guide lui-même ou la « Politique du handicap 2023-2026 ».

Au-delà de la question des obligations internationales qui découlent de la CDPH, le changement d'approche auquel ce traité invite – en abordant la politique du handicap en termes de droits humains, d'inclusion, d'autonomie et d'autodétermination – fait l'objet d'un fort soutien des personnes concernées et de leurs organisations. Comme le soulignent plusieurs membres d'administrations cantonales responsables de la politique du handicap, la CDPH constitue un « moteur » puissant qui participe à une transformation en profondeur de ce champ d'action,

malgré la faible proportion des réformes législatives effectives à ce jour.

Dans un avenir proche, les débats autour de l'initiative populaire fédérale « Pour l'égalité des personnes handicapées (initiative pour l'inclusion) » – qui revendique « l'égalité de droit et de fait entre les personnes handicapées et les personnes non handicapées dans tous les domaines de la vie », le libre choix du lieu et du mode de résidence ainsi que la mise à disposition de « mesures de soutien et d'adaptation nécessaires à cet effet » – accéléreront très probablement les dynamiques de mise en œuvre et pourraient avoir comme effet une impulsion plus marquée du niveau fédéral et une prise de conscience plus large des obligations du traité.

4 LA CONVENTION D'ISTANBUL : ENCOURAGER ET ORIENTER LA MISE EN ŒUVRE AUX NIVEAUX FÉDÉRAL ET INTERCANTONAL

Depuis 2017, le mouvement #MeToo a rendu visible l'ampleur des violences liées au genre à l'échelle mondiale (Cavalin *et al.*, 2022). De fait, les violences sexuelles, les agressions sexistes dans l'espace public, le harcèlement sexuel, le harcèlement obsessionnel (*stalking*), les violences domestiques, physiques, psychologiques ou économiques, le mariage forcé et les mutilations génitales continuent d'affecter tragiquement le quotidien des femmes, en Suisse aussi. En 2023, selon l'Office fédéral de la statistique, la police a enregistré 19 918 infractions relevant de la violence domestique, dont 25 homicides et 63 tentatives d'homicides, avec une proportion de victimes femmes de 70,1% et d'auteurs hommes de 73,6%. Dans notre pays, le nombre de féminicides est relativement stable sur les vingt-cinq dernières années: entre 17 et 24 femmes sont annuellement tuées par une personne de leur entourage, selon la « Statistique policière de la criminalité », ce qui équivaut à un féminicide toutes les deux à trois semaines (Bucher, 2023).

Comment prévenir ces atteintes et lutter contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique? Si le sujet a changé de statut en devenant un problème public désormais inscrit à l'agenda

politique (Delage, Lieber et Roca i Escoda, 2020), « beaucoup reste à faire », comme le soulignaient naguère Marie-Claude Hofner et Nataly Viens Python (2014 : 123), par exemple dans l'application du dispositif législatif par les magistrats, ou dans l'allocation de ressources supplémentaires aux services de prise en charge spécialisés qui sont confrontés à une hausse de la demande. La Grève féministe – qui a mobilisé plus de 500 000 personnes en 2019, plus de 300 000 en 2023 et « plusieurs dizaines de milliers » en 2024 selon l'Union syndicale suisse – exige notamment un plan national de lutte contre les violences sexistes qui mette en œuvre la convention d'Istanbul et qui prévoie les ressources nécessaires à cette fin.

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, est entrée en vigueur, en Suisse, le 1^{er} avril 2018. Ce traité de protection des droits humains est en Europe le premier instrument juridique contraignant à établir un cadre à ce sujet. En Suisse, une part importante des obligations de la convention relève de la compétence des cantons, telles les tâches qui concernent la police, l'éducation, la protection des victimes, la formation des milieux professionnels ou encore les campagnes de sensibilisation. Autrement dit, les cantons sont juridiquement responsables de mettre en œuvre la convention d'Istanbul en adoptant, en développant ou en réformant leur politique de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

Un traité pour protéger des violences fondées sur le genre

Adoptée le 7 avril 2011, la convention d'Istanbul est entrée en vigueur le 1^{er} août 2014 pour les premiers États qui l'ont ratifiée. Elle constitue le traité international juridiquement contraignant le plus complet, le plus progressiste et le plus ambitieux visant à mettre fin à ce type de violence (Lempen, Marfurt et Heegaard-Schroeter, 2015) en combinant une perspective de genre à une approche des droits humains. La violence à l'égard des femmes y est donc considérée comme une violation des droits humains *et* comme une forme de discrimination envers les femmes. Dans cette conception qui reconnaît la nature structurelle de cette violence « fondée sur le genre » – c'est-à-dire qu'elle est le produit de rapports de force historiquement inégaux entre les femmes et les hommes –, son éradication est intrinsèquement liée à la réalisation de l'égalité entre les femmes et les hommes.

La convention d'Istanbul défend une approche holistique qui repose sur quatre piliers. La *prévention* de la violence repose notamment sur des mesures de sensibilisation et d'éducation à l'égalité (art. 12-17). La *protection* des victimes implique de mettre en place des refuges et des services de soutien (art. 18-28). La *poursuite* des auteurs exige, entre autres dispositions, de rendre punissables divers actes de violence (art. 33-41). Enfin, les États doivent développer des *politiques globales et coordonnées* couvrant ces différentes dimensions et associant tous les acteurs

compétents : organismes publics, associations ainsi que pouvoirs publics nationaux, régionaux et locaux.

La convention prévoit aussi un mécanisme de suivi au niveau européen. Le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO) est l'organe spécialisé indépendant chargé de veiller à sa mise en œuvre par les États parties. À l'issue d'une procédure d'évaluation durant laquelle chaque État doit présenter un rapport sur les mesures adoptées, le GREVIO rédige un rapport final et lui adresse des recommandations sur la base des informations reçues et des visites qu'il a effectuées dans le pays.

Coordination fédérale et intercantonale

La Suisse a signé la convention d'Istanbul le 11 septembre 2013. À l'époque, dans son message au Parlement, le Conseil fédéral estimait que « le droit suisse satisfait dans l'ensemble aux exigences de la convention » (FF, 2017 : 164). Durant la procédure de consultation et les débats parlementaires, seuls l'UDC et trois cantons (Lucerne, Schwyz et Thurgovie) se sont opposés à la ratification, mais, dans l'ensemble, cette dernière était largement soutenue par les partis politiques, par les organisations de la société civile et par les cantons. La ratification du texte a été acceptée le 16 juin 2017 par les deux Chambres et la convention est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2018.

La Suisse a toutefois émis quatre réserves concernant trois articles, en particulier l'une sur l'article 59, alinéa 1 qui prévoit que les victimes dont le statut

de séjour dépend de celui de leur partenaire ou de leur mari se voient accorder un permis de résidence autonome (Boillet et Graf-Brugère, 2021). Avec cette réserve, les victimes dans une telle situation n'ont aucune garantie de pouvoir rester en Suisse en cas de dissolution du mariage ou du partenariat. En 2024, l'Assemblée fédérale approuve une révision de la loi sur les étrangers et l'intégration qui permettra de lever cette réserve à l'avenir.

La mise en œuvre de la convention d'Istanbul, puisqu'elle touche à des compétences cantonales, implique une répartition des tâches entre les différents niveaux de l'État, ainsi qu'une coordination nationale, intercantonale et des organisations non gouvernementales. La coordination nationale a été confiée au domaine « Violence domestique » du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (BFEG). La coordination intercantonale a quant à elle été attribuée à la Conférence suisse contre les violences domestiques (CSVD), qui réunit les membres des administrations cantonales chargées de la lutte contre la violence domestique (Niederhauser, 2021). Dans leur mission, le BFEG et la CSVD ont procédé à un travail de clarification des compétences de chaque acteur, d'inventaire des mesures existantes et d'information visant à faire connaître le traité et les obligations qui en découlent auprès des administrations et des gouvernements cantonaux. Ils ont également incité les cantons à agir et ont orienté leur action à travers la diffusion de « bonnes pratiques » et de thèmes prioritaires. Cette tâche a notamment pris la forme de documents présentant un « Concept

de mise en œuvre » ainsi que les tâches et activités de la Confédération (CSVD, 2018 ; BFEG, 2018a ; BFEG, 2018b).

Pour faire connaître le contenu de ces documents et la convention d'Istanbul de manière plus générale, le BFEG et la CSVD ont aussi organisé des rencontres sur ce thème, dont un congrès national. Comme le souligne un fonctionnaire cantonal, l'organisation de ce type d'événements crée une prise de conscience :

« Je me souviens d'avoir assisté à une conférence à Berne [...] où la convention d'Istanbul a été présentée et où les attentes à l'égard des cantons ont été communiquées de manière relativement claire. Et pour moi, cela a produit un effet "aha" [*Aha-Effekt*], j'ai vraiment entendu pour la première fois ce qui nous attendait, quelles étaient les expériences, notamment le fait que d'autres cantons étaient beaucoup plus avancés dans ce domaine. Et cela nous a déjà beaucoup encouragés, motivés et poussés à avancer vraiment rapidement. »

Ce travail d'orientation ne doit pas être vu comme suivant une dynamique *top-down*, du « haut » vers le « bas », dans laquelle les thèmes découleraient directement d'une analyse systématique du traité (Miaz, Niederhauser et Maggetti, 2024). On observe plutôt, dans la démarche des fonctionnaires qui s'impliquent dans la CSVD, des allers-retours entre le contenu de la convention et les réalités de terrain cantonales. C'est ce que relève une des co-présidentes de la CSVD à propos de la formulation de sept thématiques prioritaires – qui figurent dans un état des

lieux des mesures et plans d'action cantonaux – pour la première phase de la mise en œuvre de la convention d'Istanbul :

« Ces thématiques sont ressorties comme des thématiques prioritaires basées sur nos expériences cantonales du terrain et remontées dans la réflexion qui a été faite au niveau de la CSVD. [...] Cette réflexion [sur les thèmes prioritaires] était faite en lien avec la convention d'Istanbul, qui est large, ambitieuse, et qui demande plein de choses. Et donc c'était la conjonction entre les demandes, les invites de la convention d'Istanbul et les constats du terrain. »

L'expérience du terrain à laquelle fait référence cette fonctionnaire comprend également le dialogue, dans le cadre de commissions consultatives cantonales, avec des actrices et acteurs étatiques ou associatifs, qui font remonter des problématiques concrètes. La mise en œuvre de la convention d'Istanbul implique ici un travail de mise en relation du traité – notamment des principes généraux qu'il promeut – avec les réalités rencontrées dans les cantons.

En plus du travail du BFEG et de la CSVD, le processus d'évaluation de la Suisse par le GREVIO a également contribué à la notoriété de la convention d'Istanbul et a incité au moins certains cantons à agir, non seulement parce qu'il a rendu visible politiquement et médiatiquement la question de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique, mais aussi parce que les administrations cantonales ont dû indiquer les mesures adoptées ou déjà existantes dans ce domaine d'action publique. C'est ce

que souligne une fonctionnaire chargée d'établir un plan d'action cantonal: «J'ai beaucoup regardé ce questionnaire du GREVIO, j'ai regardé aussi un document que le Bureau fédéral de l'égalité avait établi pour montrer ce qui relevait du champ de compétence des cantons.» Ces propos illustrent le fait que répondre à des questionnaires contribue, à l'instar de la participation à des événements, à la prise de conscience du contenu du traité.

En parallèle du processus d'évaluation, le dialogue entre la Confédération et les cantons sur la mise en œuvre de la convention d'Istanbul se poursuit. En avril 2021, une feuille de route commune atteste la volonté des acteurs politiques de poursuivre leurs efforts pour réduire la violence domestique et améliorer la sécurité des victimes. Elle identifie dix champs d'action prioritaires et des mesures à prendre dans chacun d'eux. Enfin, en juin 2022, le Conseil fédéral publie un «Plan d'action national de la Suisse en vue de la mise en œuvre de la convention d'Istanbul de 2022 à 2026». Il se concentre sur trois thématiques prioritaires: information et sensibilisation de la population; formation de base et formation continue des milieux professionnels et des bénévoles; prévention et lutte contre la violence sexuelle et sexiste. Pour chacune de ces priorités, le «Plan d'action national» propose 44 mesures concrètes qui ciblent les différents niveaux de l'État (Confédération, cantons, communes).

En novembre 2022, le rapport du GREVIO salue les mesures adoptées pour concrétiser la convention, la mobilisation de tous les niveaux d'autorité et

l'adoption du plan d'action national. Il pointe aussi plusieurs lacunes, notamment le financement insuffisant des politiques, programmes et mesures de prévention et de lutte, ou l'accès inégal à un hébergement en refuge et à un accompagnement de qualité sur l'ensemble du territoire.

Usages du traité : légitimer, réformer, institutionnaliser

En ce qui concerne le recours au traité dans les processus législatifs cantonaux, il faut d'abord souligner que les politiques publiques, les dispositions juridiques de même que le contexte institutionnel varient d'un canton à l'autre. En effet, la violence à l'égard des femmes et la violence domestique y ont été pensées différemment comme problèmes publics, ce qui a conduit à des approches, dispositifs d'action publique et configurations d'acteurs multiples (Brown, 2018 ; Delage *et al.*, 2020). On relève notamment que la coordination de la mise en œuvre de la convention d'Istanbul est du ressort d'administrations cantonales aux profils divers. Dans les cantons romands, ce sont les offices chargés de l'égalité – dont les dénominations varient – qui s'en occupent, alors que dans les cantons de Suisse alémanique et du Tessin, la responsabilité en incombe à des services spécialisés dans la lutte contre la violence domestique au sein de divers départements (justice et police, intérieur, affaires sociales...), ou rattachés à la police cantonale. Ainsi, dans les bureaux de l'égalité, les questions de la violence à

l'égard des femmes et de la violence domestique sont généralement traitées ensemble et abordées dans une perspective de genre articulant ces types de violence et la promotion de l'égalité. Dans ces cantons, la convention d'Istanbul a donc permis de renforcer une politique publique existante dont l'approche correspondait déjà en partie à celle défendue par le traité – qui s'étend largement au-delà de la violence domestique. Dans d'autres, au contraire, on observe plutôt l'absence de politique publique sur ces questions et une prise en charge de la lutte contre la violence domestique principalement par la police.

L'analyse de la mise en œuvre cantonale de la convention d'Istanbul met également en évidence les rôles joués par différents acteurs dans ce processus. D'abord, les administrations spécialisées – bureaux de l'égalité ou services de lutte contre la violence domestique – ont contribué à la traduction de la convention en mesures spécifiques ou en plans d'action faisant la synthèse entre les besoins du terrain propres à chaque contexte cantonal et les obligations découlant du traité. Elles ont été rejointes, au sein des parlements cantonaux, par des politiciennes et politiciens engagés pour la cause des femmes et de l'égalité – principalement membres du Parti socialiste – qui ont mis la convention ou, plus généralement, la thématique de la violence à l'égard des femmes ou de la violence domestique à l'agenda politique. Les interventions parlementaires ont *a minima* conduit les gouvernements cantonaux à faire le point sur les dispositifs existants et, dans de nombreux cas, à initier un processus de mise en conformité

débouchant sur un plan d'action ou une loi. Elles ont aussi poussé les exécutifs à soutenir les propositions formulées par les administrations spécialisées qui auraient déjà entamé un travail sur la convention. En cela, les parlementaires ont participé à faire pression sur les gouvernements cantonaux pour qu'ils prennent des mesures, un travail complémentaire de celui des fonctionnaires. Enfin, les associations et les collectifs militants ont eux aussi joué un rôle important, dans un contexte notamment marqué par la Grève des femmes de 2019. Pour ces organisations comme pour les administrations spécialisées et les parlementaires, la convention d'Istanbul aura offert une opportunité de traiter la question de la prévention et de la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Elle leur sert de ressource à la fois juridique, politique et cognitive pour proposer des mesures allant dans le sens du traité, c'est-à-dire qui combinent prévention, protection, poursuite des auteurs et politique coordonnée.

Dans les cantons où il existait déjà une politique publique dont l'approche convergeait avec celle du traité, la convention d'Istanbul a été utilisée pour confirmer l'orientation adoptée jusque-là et pour la renforcer, comme l'affirme cette fonctionnaire cantonale : « En fait, la convention d'Istanbul, je trouvais qu'elle était, qu'elle est vraiment venue légitimer quelque chose qui existait déjà, mais en clarifiant certains points. » Cette déclaration rejoint les propos de plusieurs autres fonctionnaires soulignant que la convention leur « donne un crédit supplémentaire » du fait qu'elle s'inscrit dans un cadre global.

Dans d'autres cantons où il n'existait pas de telle politique publique, la référence à la convention d'Istanbul a permis d'attester la nécessité d'agir :

« Pour nous, [la convention d'Istanbul] est une énorme opportunité. C'est la meilleure légitimation dans ce domaine, la nécessité d'agir, de s'y conformer, de faire plus en termes qualitatifs et quantitatifs que ce que nous avons fait jusqu'à présent. C'est une énorme opportunité. Je crois que si nous n'avions pas cette convention d'Istanbul, il aurait été beaucoup plus difficile de légitimer politiquement le fait de faire plus dans ce domaine. »

Malgré cet effet d'entraînement, nous constatons néanmoins que les engagements cantonaux à l'endroit du texte et de l'approche qu'il promet ne sont pas unanimes. Certains cantons comme Appenzell Rhodes-Intérieures et Rhodes-Extérieures, Obwald, Schwyz et Uri n'ont pris presque aucune mesure en lien avec le traité. D'autres limitent leur politique publique à la question de la violence domestique, comme en témoigne le fait que plusieurs plans d'action cantonaux ne font référence qu'à celle-ci et non à la violence à l'égard des femmes sous toutes ses formes, par exemple aux Grisons, à Soleure, à Neuchâtel, à Fribourg ou au Tessin. Certaines fonctionnaires soulignent que, dans leur « canton politiquement très conservateur », la question de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique, telle qu'elle est définie par la convention d'Istanbul, n'est pas considérée comme un problème

à traiter en priorité, d'autant plus si cela implique d'investir des moyens financiers supplémentaires.

Il apparaît donc que le contexte politique cantonal – notamment le rapport de force au parlement et au gouvernement – peut fortement limiter la mise en œuvre de la convention d'Istanbul. En effet, dans quelques cantons, les interventions parlementaires déposées pour interroger le Conseil d'État à ce sujet se sont heurtées à un « manque de volonté politique » de l'exécutif ou du législatif, ou du moins à ce qu'un fonctionnaire cantonal qualifie d'« attentisme » de leur part. En fonction du conservatisme perçu au sein du parlement cantonal, les interpellations ont parfois été atténuées pour éviter des questions ressenties comme clivantes ou susceptibles de provoquer un effet repoussoir. Ainsi, s'il n'y a pas forcément de résistance frontale, les fonctionnaires et les parlementaires qui invoquent le traité dans leurs interventions adaptent leurs propositions au canton.

En conséquence, nous observons relativement peu d'oppositions à la convention en tant que telle, si ce n'est parfois sur les mesures proposées. Par exemple, la création d'un poste à 50 % sur trois ans à Schaffhouse a soulevé quelques protestations de députés UDC jugeant superflues ces dépenses supplémentaires. La proposition a toutefois été acceptée par le parlement et a conduit à l'établissement d'un plan d'action. À Neuchâtel, où la loi sur la violence domestique a été adoptée à l'unanimité, des désaccords en commission et au Grand Conseil avaient porté sur des amendements du groupe socialiste au sujet de certaines formulations. L'acceptation *in fine*

de la loi marque l'aboutissement d'un grand travail d'élaboration par l'administration, en particulier par la déléguée à l'égalité. Il a fallu bâtir un texte susceptible d'être soutenu par les différentes forces politiques, quitte à euphémiser certaines propositions (financières notamment) pour obtenir un soutien plus large au sein du Grand Conseil.

Selon un rapport de la CSVD publié en 2023, une vingtaine de cantons ont finalement adopté des plans d'action cantonaux ou des « paquets de mesures » pour organiser ou réorganiser ce domaine d'action publique, dans plusieurs cas en 2022-2023, soit la même année que la publication du plan d'action national et de la feuille de route de la Confédération et des cantons. Quelques cantons disposent désormais d'une loi contre la violence domestique: Genève, Neuchâtel, Obwald, Valais, Vaud et, dans une certaine mesure, Zurich (*Gewaltschutzgesetz*). À Neuchâtel aussi, l'administration s'est servie de la mise en œuvre de la convention d'Istanbul pour justifier la révision de la loi sur la violence dans les relations de couple qui est devenue la loi sur les violences domestiques. Le Jura a également entamé un processus législatif afin de se doter d'une telle loi (un avant-projet était en consultation jusqu'à la fin du mois de mai 2023, mais la loi n'a pas encore été adoptée en été 2024). Enfin, il faut souligner que, dans plusieurs cantons – comme Neuchâtel, Glaris et Schaffhouse –, les autorités politiques ont alloué des moyens financiers supplémentaires à l'administration responsable de coordonner cette action publique.

La convention d'Istanbul, une opportunité pour les politiques cantonales

La convention d'Istanbul est devenue incontournable dans les discussions relatives à la politique de prévention et de lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, à laquelle elle a donné une nouvelle impulsion. Elle a aussi participé à un nouveau cadrage du problème en soulignant que cette violence a une nature structurelle liée aux inégalités et stéréotypes de genre, et qu'elle nécessite une politique globale qui combine des mesures de prévention avec des mesures de protection et de répression.

La coordination de la mise en œuvre de la convention par les cantons implique tant une administration fédérale, le BFEG, qu'une instance intercantonale réunissant des membres d'administrations cantonales, la CSVD. Les fonctionnaires qui les composent ont réalisé, par étapes, un important travail d'inventaire des mesures existantes, d'information des autorités administratives et politiques cantonales ainsi que d'orientation de leur action. Avec des organisations de la société civile comme le « Réseau convention d'Istanbul », qui a également contribué à informer sur le traité, à identifier les mesures à adopter et à surveiller la mise en œuvre de la convention par la Confédération et les cantons, le BFEG et la CSVD constituent des intermédiaires du droit international actifs dans le suivi et l'encadrement des processus entrepris par les cantons (Miaz, Schmid *et al.*, 2024).

En comparaison avec d'autres domaines, comme on l'a vu pour l'inclusion des personnes en situation de handicap, on observe ainsi un engagement des autorités politiques et administratives fédérales et intercantionales, non seulement le BFEG et la CSVD, mais aussi le Conseil fédéral et le Département fédéral de justice et police (DFJP), ainsi que des conférences intercantionales: la CDAS (Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales) et la CCDJP (Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police). Toutes ces instances contribuent à renforcer la notoriété de la convention d'Istanbul auprès des cantons. Toutefois, tandis que la convention oblige les cantons à prendre des mesures, la Confédération ne les y « force » pas. On parlera donc plutôt de la promotion d'une dynamique collective à plusieurs niveaux, ce qui peut en partie expliquer que certains cantons tardent à agir.

Les cantons conservent en effet une importante marge de manœuvre, car ni la convention d'Istanbul ni les acteurs fédéraux ne déterminent directement toutes les mesures qu'ils doivent prendre. Pour de nombreux aspects du texte, comme la remise en cause des stéréotypes de genre ou l'instauration de programmes d'éducation à la non-violence et à l'égalité entre les femmes et les hommes, ils doivent viser certains objectifs, mais ils peuvent choisir les moyens qui leur semblent les plus adéquats pour les atteindre.

En dernière analyse, les usages de la convention d'Istanbul par les parlementaires, les organisations

de la société civile et les administrations spécialisées montrent que celle-ci constitue à plus d'un titre une ressource à disposition des actrices et acteurs engagés pour la cause des femmes et de l'égalité : ressource juridique et pratique, d'abord, pour soutenir la nécessité d'agir tant dans l'arène politique que sur le terrain (y compris pour les tribunaux et la police) ; ressource politique, ensuite, pour mettre à l'agenda cette question et pour légitimer par la référence au droit international de nouvelles mesures ou une politique existante ; ressource cognitive, enfin, pour penser et cadrer le problème de la violence à l'égard des femmes et de la violence domestique, ainsi que pour développer une approche spécifique de politique publique en la matière.

5

L'ACQUIS DE SCHENGEN : UNE MISE EN ŒUVRE HARMONISÉE

La protection des données est un thème souvent perçu comme complexe et technique par le grand public, et dont les implications concrètes sont parfois difficiles à saisir. Cette problématique est néanmoins d'une grande actualité en raison de la numérisation de la société et des avancées technologiques. Institutions publiques, entreprises ou associations créent et gèrent une multitude de données personnelles d'administrés, de clients ou de membres. Le droit sur la protection des données définit ce que peuvent en faire, ou non, ces organismes publics et privés.

Depuis le 1^{er} août 2018, la Suisse et les cantons doivent avoir mis en œuvre les nouveaux développements de l'acquis de Schengen sur la protection des données en matière de coopération policière et judiciaire. Cela concerne, par exemple, les données contenues dans les registres d'identité, dans les dépôts de plainte ou dans les jugements de divorce que les autorités de justice et de police détiennent. Si une fuite de données survient, le responsable du traitement a l'obligation d'informer les personnes concernées. Il s'agit donc là d'une exigence du droit

européen de la protection des données, que la Suisse doit appliquer en vertu de cet acquis.

Ce chapitre analyse la mise en œuvre au niveau cantonal de cet acquis de Schengen. Précisons d'emblée que nous ne nous intéressons pas ici au « Règlement général sur la protection des données » (RGPD) de l'Union européenne, qui régit notamment le traitement de données par des privés, car cet instrument est mis en œuvre exclusivement au niveau fédéral, par la nouvelle loi fédérale sur la protection des données entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2023. Nous nous limitons ici aux instruments européens relatifs à Schengen, car ils régissent le traitement de données par les autorités judiciaires et de police, ce qui nécessite une adaptation du droit cantonal.

L'acquis de Schengen et sa reprise dans le droit interne

L'accord de Schengen/Dublin favorise une coopération étroite entre les États membres de l'UE et les États associés dans les domaines des frontières, de la justice, de la police, des visas et de l'asile. En rejoignant cet accord, la Suisse a accepté l'obligation de reprendre dans son droit interne les instruments qui y sont liés. Pour bénéficier des avantages offerts par Schengen – notamment pour recevoir les informations du « système d'information Schengen » (SIS) qui répertorie les personnes recherchées par la police ou interdites d'entrée dans l'espace Schengen –, les autorités suisses devaient au préalable offrir un niveau de protection des données équivalent à celui

de l'UE. Il faut aussi préciser que l'accord d'association de la Suisse à Schengen (AAS) présente un caractère dynamique : conformément à son article 7, la Suisse s'est engagée à ajuster sa législation non seulement à l'acquis de Schengen existant au moment de la signature, mais également aux nouveaux développements de l'acquis adoptés au sein de l'UE. Ce principe permet d'adapter la coopération entre la Suisse et les autres États Schengen à l'évolution des menaces et des besoins (Albertini, 2013).

La directive européenne 2016/680 constitue l'un de ces développements et contient de nombreuses dispositions visant à améliorer et homogénéiser la protection des données. Elle requiert notamment qu'un « responsable du traitement » soit désigné pour tout traitement de données personnelles par les autorités publiques (art. 3, ch. 8). Pour toute violation de la protection des données, par exemple en cas de divulgation non intentionnelle ou illicite, ou si des personnes non autorisées ont accès à des données personnelles, la directive crée une obligation de notifier la violation, à la fois aux personnes concernées (art. 31) et à l'autorité de surveillance (art. 30).

La mise en œuvre de l'acquis de Schengen est vérifiée par un système d'évaluations spécifiques, menées par des experts des autres États Schengen et de la Commission européenne. Tous les États Schengen doivent se soumettre à une telle évaluation tous les cinq ans. Pour la Suisse, les premières évaluations ont eu lieu en 2008, en 2013 et en 2018. L'évaluation suivante, prévue en 2023, a été repoussée de deux ans et se fera en 2025, afin d'inclure un nouveau

règlement européen (2022/922) dont le contenu est entré en vigueur en Suisse en juillet 2024.

Impulsion intercantonale et rôle central de l'expertise

Venons-en à la manière dont la mise en œuvre de l'acquis de Schengen s'est organisée. En Suisse, les compétences dans le domaine de la protection des données sont partagées entre la Confédération et les cantons. La Confédération est compétente pour adopter des dispositions visant à régler le traitement de données par les autorités fédérales et par les acteurs privés. Les cantons, eux, sont compétents pour adopter les dispositions relatives au traitement de données par des autorités cantonales. Ils ont, par deux fois, adapté leur législation.

En 2004, lorsque l'ensemble de l'acquis de Schengen a dû être transposé dans le droit interne suisse à la suite à la conclusion de l'AAS, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), un organe de coordination intercantonale où chaque canton est représenté par un ou une membre de son exécutif, a créé un groupe de suivi politique Schengen/Dublin, qui comprenait lui-même un groupe de travail sur la protection des données. Ses membres se sont rapidement rendu compte que le canton suisse moyen disposait à peine des ressources suffisantes pour saisir les implications des dispositions de l'UE. Aussi, afin de faciliter leur mise en œuvre dans les cantons, la CdC a-t-elle mandaté un expert, Beat Rudin de l'Université de Bâle, afin de rédiger un guide pratique. Le

but de ce guide était de décomposer les normes minimales de l'acquis en matière de protection des données en éléments pouvant être mis en œuvre. Il se présente sous la forme d'une liste de contrôle déclinant différents objectifs législatifs qui devaient être atteints par les cantons, avec un commentaire décrivant ces objectifs et donnant des solutions pour les réaliser. La CdC a envoyé ce guide pratique aux gouvernements cantonaux en 2006.

Avec l'adoption en 2016 de la directive européenne 2016/680, le même expert, Beat Rudin, fut mandaté une nouvelle fois pour mettre à jour le guide rédigé en 2006. Comme une modernisation de la convention 108 du Conseil de l'Europe sur la protection des données a eu lieu au même moment, le nouveau guide fut conçu pour remplir les conditions des deux instruments. Le résultat consiste en un tableau de 27 pages qui donne, pour chaque sous-thème de la directive 2016/680 et de la convention 108, la base juridique, un commentaire expliquant les objectifs législatifs qui doivent être atteints et des solutions possibles pour les réaliser. La CdC a envoyé ce nouveau guide le 3 février 2017 à tous les gouvernements cantonaux, en l'accompagnant d'une lettre précisant que les cantons avaient deux ans pour mettre en œuvre la directive depuis la date de sa notification, soit jusqu'au 1^{er} août 2018.

La CdC a donc pris en charge une partie importante du travail de mise en œuvre de l'acquis de Schengen au niveau cantonal et a fourni aux autorités compétentes des instructions claires sur les démarches à entreprendre. Son travail a permis de

faciliter celui des cantons et de réduire les différences de ressources entre eux (Joly, 2020). Si cette efficacité est à saluer, on peut néanmoins se questionner quant à l'influence que ce travail aura sur les processus législatifs cantonaux. Comme nous allons le voir, le sentiment qu'il laisse une marge de manœuvre limitée aux parlementaires provoquera quelques réactions.

Une activité législative encadrée

Après avoir reçu le premier guide en 2006, plusieurs gouvernements cantonaux se sont basés sur celui-ci pour rédiger un rapport à l'intention de leur parlement en vue d'une révision législative ou d'une nouvelle loi sur la protection des données. La plupart des cantons ont mené à bien une réforme législative rapide. Selon notre entretien avec un préposé cantonal à la protection des données réalisé en 2021, cette réactivité est notamment due à la pression des départements cantonaux en charge de la police, qui avaient un grand intérêt à bénéficier des données du système d'information Schengen. En 2010, tous les cantons avaient soit adapté leur législation existante soit adopté une nouvelle loi sur la protection des données. Il ressort des débats parlementaires de plusieurs d'entre eux que les députés considéraient qu'ils disposaient de peu de latitude dans ce domaine (Kaempfer, 2023).

Douze ans plus tard, lorsqu'ils ont reçu le guide mis à jour et la lettre de la CdC, de nombreux cantons ont, à nouveau, entamé des processus pour

mettre à jour leur législation cantonale. L'initiation de ces processus suit un schéma similaire dans la plupart d'entre eux : à la suite de la réception de la lettre, un groupe de travail est créé à l'initiative du préposé ou de la préposée à la protection des données, ou du service juridique cantonal. En plus de ces deux acteurs, le groupe de travail inclut parfois des membres de la police cantonale, voire des membres de tous les départements cantonaux. Ce groupe de travail élabore un projet de loi modifiant la législation cantonale en se basant sur le guide.

À nouveau, la marge de manœuvre dans ce processus est limitée, car la législation doit répondre aux objectifs figurant dans le guide de la CdC (et donc à ceux de l'acquis de Schengen). Il existe cependant une flexibilité sur certains points, par exemple l'extension des pouvoirs de contrôle des préposés, comme le confirme une employée d'un service juridique cantonal, lors de notre entretien en 2022 : « C'est là tout l'enjeu [du groupe de travail], de voir quelle est la marge de manœuvre, pour pouvoir le cas échéant proposer différentes options. » Les cantons peuvent aussi décider de s'imposer des règles plus strictes que le droit européen. Par exemple, comme le relève Lauris Loat, le délégué à la protection des données du Valais sur le blog *Swissprivacy. law* en juillet 2023, la nouvelle législation proposée par le groupe de travail valaisan a raccourci le délai de notification d'une violation de la protection des données au préposé cantonal : dans le Valais, celle-ci doit être annoncée « immédiatement ».

Au niveau des gouvernements cantonaux, on observe un niveau très élevé d'engagement vis-à-vis de ces instruments européens, dont l'impulsion vient systématiquement des préposées et préposés à la protection des données ou des services juridiques. Il faut dire que, ceux-ci étant généralement favorables à un droit fort en la matière, les instruments de l'acquis de Schengen offrent une opportunité de le renforcer. Durant un entretien réalisé en 2022, un préposé cantonal nous a donné son avis sur l'influence du droit européen sur le droit suisse: «De bon augure, puisque l'Europe met la barre de plus en plus haut et que les Suisses sont obligés de suivre. Et je ne suis pas convaincu que la Suisse aurait suivi cette évolution aussi vite si on n'était pas poussé par l'Europe.» Pour ce préposé, le droit européen constitue donc une opportunité de renforcer la protection des données dans son canton.

Malgré ce niveau d'engagement élevé de la part des gouvernements, il faut également examiner comment les parlements cantonaux accueillent ces projets de lois, car ils ont la compétence de les discuter, de les modifier et même de les refuser. Or, nous observons que ces projets sont peu débattus par les parlements, et qu'ils sont généralement adoptés rapidement, le plus souvent sans aucune modification. Il ressort de nos entretiens que les députées et députés se sentent souvent obligés de les accepter – «après lecture et une vérification sommaire, je ne vais pas vous le cacher, parce qu'on ne va pas non plus aller chercher la petite bête dans des dossiers comme ça», confie une parlementaire cantonale du

Centre. « C'est simplement l'adaptation du système international à nos conventions intercantionales. On en discute avec le groupe pour voir s'il y a des questions, et ensuite, lors de la session, on prend la parole, brièvement sur de tels sujets, parce qu'à nouveau il n'y a pas de grosses questions : on est obligé, oui, de suivre le droit international. »

Ce sentiment d'obligation ressort également des débats parlementaires que nous avons analysés, dans lesquels les députées et députés soulignent notamment que les dispositions cantonales doivent absolument correspondre aux normes européennes, au risque de s'exposer à de graves conséquences pour l'économie, par exemple à Zurich et en Argovie. Selon nos entretiens, les préposés et les services juridiques cantonaux font d'ailleurs comprendre aux parlementaires qu'ils n'ont pas vraiment le choix, car il est impératif que les cantons respectent l'acquis sur la protection des données si la Suisse veut continuer à bénéficier du système d'information Schengen.

Seul un petit nombre de membres de parlements cantonaux déplorent de n'avoir pas réellement débattu de ces lois. C'est notamment le cas d'un porte-parole du Parti socialiste neuchâtelois qui a fait une déclaration dans ce sens durant les débats, et qui nous a expliqué lors d'un entretien réalisé en 2022 : « Peut-être qu'une autre pesée d'intérêts aurait pu être faite, et qu'on aurait pu s'inspirer un peu plus du droit européen notamment pour certains points en lien avec la protection des données des administrés face à l'État. Enfin, voilà, on peut imaginer qu'un certain nombre de choses auraient

pu être discutées alors qu'elles ne l'ont pas été.» On remarque d'ailleurs que le droit européen de la protection des données est également vu comme une opportunité par certains acteurs cantonaux, à l'instar de ce qu'on a déjà observé dans le cas de la convention d'Istanbul.

On en conclut donc que, dans un domaine aussi technique que celui de la protection des données, la mise en œuvre de dispositions internationales a suivi un processus précis, encadré par une instance intercantonale et les exécutifs cantonaux, ne laissant que peu de latitude aux parlementaires. Cette restriction de la marge de manœuvre des parlements ne vient cependant pas de nulle part.

Efficacité contre autonomie ?

Si l'on s'en tient aux passages reproduits ci-dessus, il apparaît que les parlementaires cantonaux perçoivent leur marge de manœuvre comme étant plutôt mince lorsqu'ils doivent mettre en œuvre l'acquis de Schengen sur la protection des données. Mais est-ce réellement le cas ? Finalement, n'est-ce pas les parlementaires eux-mêmes qui ont confié de plus en plus de pouvoir à leur gouvernement (Jeannerat, 2018 : 72) ? Ainsi, en concluant en 1993 la convention qui institue la CdC, ils ont en quelque sorte décidé de lui déléguer certaines tâches, notamment dans le domaine de la politique extérieure. Indirectement, les parlementaires ont ainsi accepté de fonder leurs lois cantonales respectives, ou en tout cas leurs réflexions dans ce processus, sur le guide

rédigé par l'expert susmentionné (sur mandat de la CdC). La littérature montre d'ailleurs que les députés considèrent les accords intercantonaux comme des moyens appropriés pour résoudre des questions politiques, tout en exprimant des réserves concernant certains aspects spécifiques (Strebel, 2014 : 231). Il apparaît ainsi que la marge de manœuvre réduite des parlementaires dans ce domaine leur est, au moins en partie, imputable.

S'ils disposaient de la motivation et des ressources nécessaires, ils auraient pu, du moins en théorie, effectuer eux-mêmes ce travail de traduction du droit de l'UE dans leur ordre juridique cantonal. Comme le mentionnait le député neuchâtelois, ils auraient pu, à tout le moins, discuter de manière plus approfondie de ces questions. En l'absence d'un tel débat, les parlementaires peuvent en effet avoir l'impression de se voir imposer des décisions qu'ils n'ont pas eu l'occasion de discuter.

Ces réflexions laissent entrevoir la pesée des intérêts qu'il convient d'effectuer entre légitimité et efficacité lorsque les cantons doivent mettre en œuvre des dispositions internationales (Kaempfer, 2023 : 260). D'un côté, la coopération intercantonale permet d'accroître l'efficacité du travail effectué en aplanissant les différences de ressources (Joly, 2020 : 65). De l'autre, lorsque les parlementaires disposent d'une marge de manœuvre plus étendue, ils peuvent trouver des solutions originales, peut-être mieux adaptées aux besoins locaux, améliorant ainsi la mise en œuvre du droit supérieur et sa légitimité. Dans le cas de l'acquis de Schengen sur la protection des données,

il apparaît que tant la CdC que les parlementaires ont estimé qu'une approche harmonisée représentait la voie la plus appropriée pour mettre en œuvre de manière efficace ces dispositions internationales.

Une mise en œuvre à vitesse variable, mais convergente

Cette restriction de la marge de manœuvre engendret-elle une application rapide et complète des instruments européens au niveau cantonal ? Un document élaboré par la Conférence des préposé(e)s suisses à la protection des données (Privatim) montre qu'au mois de juin 2023, seuls douze cantons avaient finalisé la révision de leur législation. Cette lenteur s'explique notamment par deux raisons. Premièrement, bien que les cantons aient eu officiellement jusqu'au 1^{er} août 2018 pour mettre en œuvre la directive, la dernière évaluation Schengen a eu lieu juste avant ce délai, au printemps 2018. Dans les faits, les cantons savaient donc qu'ils ne risquaient rien avant l'évaluation suivante, initialement prévue en 2023, finalement repoussée en 2025. Deuxièmement, la loi fédérale sur la protection des données était aussi en cours de révision au niveau national. De nombreux cantons souhaitaient attendre cette réforme afin de calquer leur législation cantonale sur la loi fédérale. La révision fédérale a été plus lente que prévu : l'Assemblée fédérale en a adopté le texte en automne 2020 et elle est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2023 seulement. Les cantons qui l'ont attendue se sont mis en retard.

Il est aussi courant que les réformes cantonales prennent du retard pour des raisons internes. Dans le canton de Genève, par exemple, la Direction des affaires juridiques a présidé le groupe interdépartemental en charge de la révision de la loi cantonale sur la protection des données, appelée «loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles» (LIPAD). En 2021, ce groupe de travail affirmait vouloir envoyer le projet de loi au parlement cantonal en juin 2022. Il l'a finalement fait en juillet 2023 et, le 3 mai 2024, le Grand Conseil genevois a pu adopter la révision.

Il est donc intéressant de remarquer que, malgré des processus qualifiés d'efficaces, de nombreuses législations cantonales n'ont pas été en conformité avec le droit européen pendant plusieurs années, et que c'est encore le cas pour certaines d'entre elles. Malgré tout, on peut s'attendre à ce que tous les cantons aient prochainement adapté leur législation sur la protection des données à la directive 2016/680.

L'acquis de Schengen, une mise en œuvre organisée

Pour conclure ce chapitre, on peut considérer que la mise en œuvre de l'acquis de Schengen se déroule de manière relativement efficace dans les cantons. Une réussite notamment due au fait que les départements cantonaux en charge de la police ont un grand intérêt à bénéficier du système d'information Schengen. La CdC s'est donc chargée d'organiser la

mise en œuvre en mandatant la création d'un guide et en l'envoyant à tous les cantons.

De plus, les acteurs locaux les plus impliqués dans ces processus, notamment les préposées et préposés, sont favorables à la reprise du droit européen de la protection des données, qui garantit un niveau de protection plus élevé que le droit suisse. Avec l'aide des services juridiques cantonaux, ils entreprennent les réformes nécessaires de manière plutôt diligente. Selon nos entretiens, la perspective d'une évaluation Schengen initialement prévue dans un court délai a aussi encouragé la CdC et les acteurs cantonaux à agir assez rapidement.

Comme nous l'avons indiqué, les instruments Schengen exigent que les autorités suisses offrent un niveau de protection des données équivalent à celui de l'UE. Un niveau de protection équivalent ne signifie toutefois pas une protection identique. Les cantons demeurent libres d'aller au-delà des normes minimales fixées par l'acquis de Schengen et décomposées dans le guide de la CdC. Le fait que la mise en œuvre se déroule de manière efficace et assez exhaustive n'exclut donc pas des différences entre les lois cantonales.

Cela dit, en comparaison avec les deux précédents cas étudiés, on voit que la mise en œuvre se déroule de manière très organisée. La forte implication des gouvernements cantonaux et la volonté de déléguer en grande partie le travail de réflexion au niveau intercantonal, et par la suite à un expert, ont permis une mise en œuvre relativement simple de l'acquis de Schengen. En outre, on remarque que c'est la CdC

qui a financé ce travail de mise en œuvre, alors qu'il incombait en grande partie à la société civile dans d'autres cas. Au contraire, la mise en œuvre de la CDPH et de la convention d'Istanbul portait sur des processus dans lesquels les parlements cantonaux ont produit ou devraient produire un travail plus important d'interprétation et d'élaboration législative. Cette plus grande implication des parlements cantonaux, doublée d'une absence de couperet tel que la menace d'une interruption des relations avec l'UE, entraîne une mise en œuvre beaucoup plus hétérogène du droit international. En retour, elle permet certainement une meilleure prise en compte du contexte cantonal dans l'application du droit, et donc une meilleure exploitation des potentialités du fédéralisme suisse.

6

ENTRE CONTRAINTES ET OPPORTUNITÉS

À travers les trois cas étudiés, nous avons vu que les obligations internationales ne se mettent pas en œuvre toutes seules. Beaucoup d'entre elles touchent aux compétences des cantons qui doivent – dans le cadre de leurs procédures démocratiques – décider de prendre des mesures pour y répondre au mieux, de leur point de vue. Il en découle que le droit international public est important pour les cantons et que ces derniers le sont, réciproquement, pour le droit international public en Suisse : sans leur engagement, de nombreuses obligations resteraient lettre morte.

Ce chapitre fait la synthèse des analyses présentées dans les chapitres précédents et met en perspective leurs résultats au regard des questionnements généraux formulés au début de cet ouvrage. Nous constatons que les obligations internationales représentent à la fois une contrainte à l'intérieur de notre système juridique et une opportunité et une ressource pour les parlementaires, pour les administrations et pour la société civile, en ce qu'elles contribuent au développement des politiques publiques cantonales.

Des processus flexibles

Le constat de départ de ce livre était qu'entre l'acceptation d'une obligation internationale et sa mise en œuvre, un processus complexe devait s'enclencher, impliquant notamment un important travail d'interprétation et d'élaboration de mesures concrètes par différents acteurs situés à divers niveaux. Dans de nombreux cantons, ce processus n'aboutit toutefois pas à une mise en œuvre complète. Parfois, le processus tarde à commencer. Il arrive même que certains cantons ne prennent aucune mesure spécifique en lien avec un traité – comme le montrent le cas de la CDPH et, dans une moindre mesure, celui de la convention d'Istanbul –, malgré des besoins d'amélioration dans tous les cantons. En revanche, dans le cas de la protection des données, nous avons vu que les cantons ont effectué les modifications nécessaires de manière relativement systématique et que la Confédération et les gouvernements cantonaux les ont étroitement accompagnés. Nous devons donc contredire celles et ceux qui avaient imaginé que nous disposions d'un système juridique organisé de manière à assurer une mise en œuvre uniforme, ou du moins systématique, de toutes les obligations internationales. Notre observation principale est au contraire que la mise en œuvre des obligations découlant des traités internationaux n'est pas du tout automatique, et qu'elle est marquée par une grande variabilité. Mais elle n'est pas aléatoire non plus. Elle impose bel et bien au législateur cantonal d'adopter une solution juridiquement conforme aux

engagements de la Suisse, même si, dans ce cadre, les cantons gardent une certaine liberté: le droit international lui-même ne détermine pas ce que les cantons font des traités.

Nous avons vu tout au long des trois cas d'étude que, de la même manière, les obligations internationales sont contraignantes, mais que les cantons et surtout leurs parlements démocratiquement élus ainsi que leurs gouvernements et administrations continuent à jouer un rôle décisif pour déterminer si le travail de mise en œuvre peut démarrer et, le cas échéant, comment il doit le faire. Les cantons disposent d'une marge d'action significative et jouent un rôle important dans la concrétisation des traités, mais ils ont aussi une responsabilité importante et une obligation d'agir. C'est une caractéristique qui n'est d'ailleurs pas propre aux traités internationaux: les cantons sont aussi limités dans leurs choix par les exigences des lois fédérales ou de la Constitution.

Selon la nature de l'obligation internationale, cette marge de manœuvre sera plus ou moins grande. Pour l'acquis de Schengen, les parlementaires cantonaux que nous avons interrogés ont exprimé le sentiment d'être mis devant le fait accompli, mais, même dans ce cas, certains d'entre eux avaient conscience qu'il aurait été possible d'emprunter des voies différentes pour répondre aux obligations européennes; toutefois, étant donné la complexité du domaine et la disponibilité d'une solution prête à l'emploi, ils ont généralement renoncé à chercher des alternatives. Autrement dit, ils ont accepté la « technicité » de la

mise en œuvre (Niederhauser et Maggetti, 2023). Dans le cas de la convention d'Istanbul et *a fortiori* dans celui de la CDPH, la marge de manœuvre des cantons apparaît plus importante et la coordination et la surveillance par la Confédération y sont moins fortes. Quelques cantons ont par exemple élaboré des plans d'action prévoyant de tester certaines mesures de manière incrémentale, une approche souvent accompagnée, il est vrai, par un travail précaire et itératif de recherche de moyens financiers et de ressources humaines.

On peut voir le verre à moitié plein ou à moitié vide. Des lacunes persistent, comme le soulignent les différents rapports d'évaluation du GREVIO (2022) et du Comité de l'ONU pour les droits des personnes handicapées (2022), ou encore le rapport du Groupe de travail sur l'examen périodique universel sur le respect des engagements de la Suisse en matière de droits humains (2023). Les actrices et acteurs cantonaux demeurent parfois dans l'incertitude quant à leurs obligations internationales ou au sujet des mesures à adopter pour les mettre en œuvre, voire se sentent peu concernés. Toutefois, nous observons aussi que tant les membres des parlements, administrations et gouvernements cantonaux que les organisations de la société civile peuvent invoquer des obligations internationales pour lancer des processus législatifs et des programmes de politique publique flexibles et adaptés à leurs réalités.

Une diversité de mécanismes

Les actrices et acteurs qui souhaitent encourager un canton à (mieux) mettre en œuvre une obligation internationale n'opèrent évidemment pas dans le vide, mais se servent des divers mécanismes, plus ou moins formels, à disposition dans le système démocratique suisse. Ils peuvent, par exemple, chercher à diffuser des informations sur les obligations des cantons à travers la rédaction de rapports qui résument le contenu d'un traité international ou les situations cantonales dans un domaine précis, ou en mettant en avant des exemples de « bonnes pratiques » adoptées dans certains cantons ou dans d'autres pays. Ils peuvent également s'engager dans la coordination des processus aux différents niveaux de l'État à travers des plans d'action nationaux ou des concepts de mise en œuvre.

Les autorités cantonales et fédérales ont encore la possibilité de recourir à des dispositifs qui encouragent les cantons dans une certaine voie, plus ou moins précise, notamment au moyen de conventions intercantionales ou de lois d'harmonisation minimale. Dans le domaine de la protection des données régie par l'acquis de Schengen, nous avons vu qu'un guide mandaté au niveau intercantonal avec des dispositions législatives déjà formulées a joué un rôle décisif. Si on se représente la mise en œuvre des traités comme un chantier, on peut imaginer une « boîte à outils » qui est en principe la même pour toutes les obligations à mettre en œuvre ; les outils dans cette boîte sont les divers mécanismes que nous avons évoqués tout au long de ce livre.

La mise en œuvre cantonale du droit international est donc loin, redisons-le, d'obéir à un schéma déterminé. Nos études de cas montrent que l'on assiste plutôt à des processus itératifs qui impliquent une gamme de mécanismes variés, c'est-à-dire des processus faits d'allers-retours entre les obligations internationales et les réalités cantonales – notamment les besoins des acteurs de terrain, les spécificités du domaine traité, les problèmes rencontrés dans le canton, les intérêts des actrices et acteurs concernés, la construction spécifique d'un problème public et la réponse qui y est apportée par les mesures et politiques publiques déjà existantes. Dans les cantons, les traités sont mobilisés, dans leur ensemble ou en partie, par différentes actrices et différents acteurs qui les mettent à l'agenda politique et qui les traduisent de diverses manières en fonction de ces contextes locaux (Miaz, Niederhauser *et al.*, 2024). C'est pourquoi les cantons recourent à différents types de mesures : adopter un plan d'action cantonal, voter une nouvelle législation, réviser une loi existante, créer une commission spécialisée, attribuer des ressources humaines et financières additionnelles à l'administration responsable, etc.

Une diversité d'acteurs impliqués à différents niveaux

Comme avec une boîte à outils, il faut des êtres humains qui s'en servent, qui complètent la boîte s'il y manque quelque chose, et qui montrent aux autres comment se servir des instruments à disposition.

Notre recherche met aussi en évidence la multiplicité des actrices et acteurs locaux dans les processus de mise en œuvre. De l'initiative populaire déposée par une association à l'intervention parlementaire d'un député en passant par la préparation d'un projet de loi ou d'un plan d'action par une fonctionnaire spécialisée, les personnes et services impliqués interagissent selon diverses configurations pour traduire un traité en mesures de politique publique.

Nous avons insisté sur le rôle d'encouragement et d'orientation joué par la Confédération, en particulier par les offices spécialisés, mais aussi par les conférences intercantionales qui coordonnent certaines mises en œuvre et qui diffusent auprès des cantons des informations, des guides ou des recommandations avec des mesures prêtes à être adoptées. Dans les cantons, ce sont parfois des associations, des mouvements sociaux et d'autres organisations de la société civile qui déclenchent un processus en déposant une initiative ou, par l'intermédiaire de parlementaires, une motion ou une interpellation demandant qu'un traité soit effectivement mis en œuvre. Les parlementaires eux-mêmes contribuent aussi à mettre à l'agenda politique cantonal des obligations internationales et à faire pression sur les exécutifs pour que des mesures soient prises.

À l'inverse, ce sont parfois les gouvernements cantonaux, et en particulier les administrations concernées, qui sont à l'initiative et qui entament un processus législatif ou une réorganisation de l'action publique pour répondre à leurs obligations internationales. Il ne faut donc pas sous-estimer le

rôle clé joué par les fonctionnaires spécialisés dans les domaines couverts par les traités, par exemple dans la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, ou dans la politique du handicap. Nous avons vu que, là où des services dédiés existent, le rôle des fonctionnaires, qui ne sont souvent pas juristes, est généralement décisif grâce à leur connaissance du terrain et à leur capacité à la relier aux processus législatifs (Niederhauser, 2021 ; Miaz, Niederhauser *et al.*, 2024).

Le profil du personnel et les ressources humaines à disposition n'étant pas les mêmes d'un canton à l'autre, il arrive que des compétences fassent défaut. À propos de l'acquis de Schengen, nous avons vu que la Confédération et les gouvernements cantonaux avaient mandaté un expert qui a préparé des modifications législatives pour les cantons en insistant à plusieurs reprises sur la nécessité de mettre en œuvre cette obligation et sur la menace sous-jacente des conséquences éventuelles en cas de mise en œuvre insatisfaisante. Les chantiers cantonaux liés à cet objet étaient donc surveillés de façon plus étroite que d'autres.

Pour nos deux autres cas d'étude, concentrés sur des droits humains, les actrices et acteurs n'étaient pas les mêmes, les mécanismes étaient moins directs et la dynamique plus ascendante. L'impulsion n'est pas toujours venue de la Confédération et, pour la CDPH, les travaux d'expertise destinés à soutenir les cantons dans leur activité législative ont été entamés et initialement financés par des organisations de la société civile et les cantons eux-mêmes, même

si les autorités fédérales ont ensuite décidé de soutenir l'élaboration d'un guide à partir de ces expériences. En raison de cette dispersion, l'engagement des cantons vis-à-vis de la CDPH et de la convention d'Istanbul varie considérablement d'un canton à l'autre, certains n'ayant pris aucune mesure ou étant restés longtemps passifs malgré les revendications des associations et des mouvements sociaux.

L'engagement d'un canton pour mettre en œuvre ses obligations internationales dépend donc étroitement de la présence d'une configuration d'actrices et d'acteurs – fonctionnaires, organisations militantes ou associatives, parlementaires engagés, voire membres du gouvernement – qui convertissent une obligation en une ressource et une opportunité pour initier, réformer et développer une législation ou une politique publique.

Des facteurs contextuels...

Comme nous l'avons évoqué, les processus de mise en œuvre des traités diffèrent d'un canton à l'autre, parfois considérablement entre les cas d'étude, mais aussi pour une même obligation internationale. Selon nos recherches, ces variations dépendent de plusieurs facteurs contextuels que l'on essaiera ici de mettre en lumière de manière systématique.

D'abord, il apparaît que les engagements cantonaux en matière d'obligations internationales sont façonnés par les rapports de force politiques. Les gouvernements cantonaux, représentant différents partis, peuvent être favorables, voire donner la priorité

à certaines obligations internationales en fonction de leurs programmes respectifs. Par exemple, lorsque le poids des partis de gauche est plus important, les gouvernements cantonaux auront tendance à accorder davantage d'attention aux traités relatifs aux droits humains, qui portent notamment sur des thématiques sociales, que des majorités issues de la droite conservatrice.

La taille des cantons est aussi un facteur à prendre en compte. Même lorsqu'il existe une volonté politique de s'engager vis-à-vis des obligations internationales, le manque de ressources financières ou d'expertise concernant des sujets spécifiques, parfois complexes et hautement techniques, peut constituer un obstacle pour identifier les obligations, savoir comment y répondre ou octroyer des budgets supplémentaires. Ces problèmes, qui touchent surtout (mais pas seulement) les petits cantons, peuvent freiner les processus de mise en œuvre des obligations contenues dans les traités internationaux.

Néanmoins, des moyens existent pour faire face à ces blocages. D'une part, on l'a vu, les autorités fédérales peuvent agir en tant qu'intermédiaires afin de favoriser la coordination verticale et veiller à ce que les cantons se conforment à leurs obligations, notamment au moyen de circulaires, d'instructions générales, d'aides techniques, d'inspections, de rappels ou d'avertissements (Kaempfer, 2023). D'autre part, les dispositifs horizontaux, tels que les conférences inter-cantoniales qui promeuvent la coopération et la communication entre gouvernements cantonaux, sont susceptibles de renforcer l'engagement des cantons,

et cela même (et surtout) pour les cantons qui disposent de peu de ressources ou d'expertise.

... et des constantes

Au-delà des variations susmentionnées, il est important de souligner que des éléments constants émergent de nos trois cas d'étude, à savoir des conditions clés que l'on retrouve systématiquement, notamment en ce qui concerne la marge de manœuvre dont disposent les cantons, le rôle des acteurs locaux impliqués, les dynamiques intercantionales et l'utilisation du droit international comme une opportunité et comme une ressource.

Marge de manœuvre

Comme nous l'avons vu, bien que les États se lient à des obligations contenues dans des traités internationaux, les cantons suisses ont une certaine marge de manœuvre dans leur mise en œuvre. Parfois considérable, cette marge de manœuvre varie selon les obligations et coexiste avec le caractère contraignant des traités internationaux. Dès qu'une obligation internationale touche à un domaine de compétence cantonale, les cantons sont juridiquement obligés de la mettre en œuvre. Il y a toutefois souvent plusieurs manières de faire, plusieurs mesures à prendre ; dès lors, celles-ci peuvent légitimement varier d'un canton à l'autre.

Nous avons vu dans les chapitres précédents que cette flexibilité est importante pour de nombreux

aspects de la convention d'Istanbul et de la CDPH, et qu'elle l'est moins dans le domaine de la protection des données. Cependant, même dans ce cas particulièrement technique, les parlementaires et les autres acteurs impliqués dans le processus législatif disposaient d'une certaine latitude quant aux mesures à adopter, qu'ils pouvaient adapter en fonction des spécificités et des besoins locaux. De manière générale, cette liberté permet une approche ciblée et contextualisée. Par exemple, le canton de Bâle-Ville a pu choisir des mesures en faveur des droits des personnes handicapées en fonction de ses priorités locales. En s'appuyant sur le principe de « conception universelle » évoqué dans la CDPH – lequel prescrit que la conception de tout aménagement, produit, équipement, programme ou service soit pensée pour qu'il puisse être aisément utilisé par toute personne, quel que soit son sexe, son âge, sa situation ou son handicap –, il a mis en œuvre des politiques et des infrastructures favorables aux personnes handicapées, améliorant ainsi leur inclusion dans la société. Dans plusieurs processus législatifs cantonaux, la consultation, voire l'implication de personnes en situation de handicap et d'associations les représentant ont ainsi permis d'identifier des problèmes et de définir des priorités pour les personnes concernées.

Cette marge de manœuvre apparaît même comme une condition nécessaire pour enclencher une dynamique ascendante, du « bas » vers le « haut ». On entend par là des processus par lesquels les acteurs qui sont censés être les cibles des mesures en

question, ou qui s'y intéressent de près, participent directement à les façonner. Dès lors, on constate que l'intégration du droit international dans les processus d'élaboration des politiques publiques cantonales ne se fait pas seulement par des processus descendants et une interprétation univoque et déductive du traité, mais aussi – et surtout – par une dynamique d'engagement *bottom-up* par laquelle les acteurs infranationaux s'approprient le droit international. Revers de la médaille : en absence d'une forte dynamique *top-down*, cette liberté d'action des cantons permet *de facto* à certains d'entre eux de ne prendre aucune mesure, comme nous l'avons observé à propos de la CDPH et de la convention d'Istanbul.

Acteurs locaux et dynamique ascendante

Le deuxième élément que l'on retrouve régulièrement dans les cas observés est l'implication essentielle des acteurs locaux et des parties prenantes. À chaque fois, ceux-ci ont joué un rôle déterminant dans les processus de mise en œuvre, qui relèvent de la dynamique *bottom-up* que nous venons de mentionner. Nous avons constaté que la consultation et l'implication des actrices et acteurs concernés, en particulier des femmes (via des collectifs militants et des associations) et des personnes en situation de handicap dans les cas qui nous intéressent, sont essentielles non seulement pour identifier les besoins prioritaires dans chaque canton, mais aussi pour accroître les opportunités de diffusion normative et de réseautage, notamment sur le plan intercantonal.

Leur participation effective à l'élaboration des lois renforce également l'efficacité de la mise en œuvre. Par exemple, les organisations de la société civile qui défendent la lutte contre les violences à l'égard des femmes ou les droits des personnes handicapées peuvent faire pression sur les gouvernements cantonaux pour qu'ils s'engagent activement à respecter les obligations internationales en la matière et à les mettre en œuvre de manière adéquate. À Genève, certaines associations (auxquelles le canton délègue certaines tâches, comme la mise en place de refuges pour femmes victimes de violences domestiques) ont été étroitement impliquées dans la mise en œuvre de la convention d'Istanbul, en faisant remonter certains besoins du terrain. Dans le cas de la CDPH, la traduction du traité dans des lois cantonales a été marquée par l'implication d'expertes et experts (principalement juristes), ainsi que par l'engagement des associations et de nombreuses personnes en situation de handicap (qui ont d'ailleurs parfois été à l'origine du processus législatif à travers une motion ou une initiative populaire).

Dans le cas de l'acquis de Schengen, à la suite de l'envoi de la lettre et du guide de la CdC, la mise en œuvre a été encouragée au niveau cantonal par les préposés et les services juridiques cantonaux, qui ont l'expertise et la volonté d'améliorer la protection des données à leur échelle. Ces acteurs locaux sont conscients de la nécessité de se conformer à l'acquis de Schengen, et perçoivent aussi l'importance de cette question grâce à l'entrée en vigueur du « Règlement général sur la protection des données » européen,

qui déploie ses effets bien au-delà des frontières de l'Union. Ainsi, même dans ce cas où l'on observe une coordination et des incitations assez fortes du niveau intercantonal, ce sont bien des acteurs cantonaux qui jouent un rôle crucial. Ils sont impliqués dans le processus décisionnel et offrent leur expertise pour assurer la conformité du canton à l'égard des normes de Schengen.

L'activité des parlementaires cantonaux est un peu plus visible dans la mise en œuvre cantonale de la convention d'Istanbul. Celles et ceux qui s'engagent pour la cause des femmes et de l'égalité ont joué un rôle important dans le calendrier des réformes en demandant que leur canton prenne des mesures pour mettre en œuvre un traité ou des obligations spécifiques. Ce faisant, ces parlementaires peuvent non seulement donner une impulsion, mais aussi venir appuyer les mesures proposées par l'administration responsable, y compris par leur compétence d'approuver les budgets. Ils peuvent encore utiliser les conventions et obligations internationales comme points d'appui pour mettre en évidence un problème public et pour soutenir ou combattre des propositions spécifiques. Il faut cependant reconnaître, une fois encore, le rôle prépondérant joué par les administrations spécialisées qui ont, avec ces parlementaires ou parallèlement à eux, su inscrire la convention d'Istanbul à l'agenda politique et, à travers elle, promu un certain cadrage du problème public et une approche intégrée de différentes politiques sectorielles. Ces administrations spécialisées – par exemple les bureaux de l'égalité – ont ainsi contribué à la traduction de la

convention en mesures spécifiques ou en plans d'action cantonaux tenant compte des besoins spécifiques sur leur territoire.

Pour résumer, nous constatons que les actrices et acteurs locaux concernés par les domaines traités dans les traités internationaux s'impliquent pour faire respecter les obligations qui y sont contenues et jouent un rôle central dans les processus de mise en œuvre.

Acteurs intercantonaux et dynamique horizontale

Comme on l'a vu avec la convention d'Istanbul, la coordination de la mise en œuvre du traité implique l'action d'une administration fédérale (le BFEG), mais plus encore la mobilisation active d'un organe intercantonal (la CSVD). Par ce dernier moyen en particulier, des fonctionnaires spécialisées ont pu s'organiser en vue de répertorier les mesures et les pratiques, identifier les priorités et orienter l'action des cantons selon les « bonnes pratiques » recensées. De surcroît, les conférences intercantionales de haut niveau (CDAS et CCDJP) ont joué un rôle important pour promouvoir la mise en œuvre de la convention sur le plan cantonal.

La troisième constante sur laquelle nous aimerions insister concerne ces dynamiques d'influence horizontale entre les cantons en tant que facteur clé de la mise en œuvre des obligations internationales. D'une part, certains cantons agissent comme des précurseurs. Leurs initiatives et leur expérience servent de modèles et peuvent inciter d'autres cantons à entreprendre des réformes législatives

similaires. Les cantons ou les individus s'inspirent ainsi les uns les autres pour adopter des mesures contre la violence de genre ou pour les droits des personnes en situation de handicap.

D'autre part, les processus collectifs d'apprentissage et de soutien réciproques, par exemple lors des conférences thématiques, ainsi que les effets de groupe (« *peer pressures* ») jouent un rôle cardinal pour stimuler les mises en œuvre. Dans le cas de l'acquis de Schengen en matière de protection des données, on a constaté l'importance de la Conférence des gouvernements cantonaux pour favoriser l'adoption de mesures législatives dans les cantons, notamment grâce au guide. La Conférence des préposé(e)s suisses à la protection des données tient également une liste qui suit l'avancement des travaux d'adaptation dans les cantons.

Les traités internationaux comme opportunité et ressource

La dernière constante que nous avons observée est l'usage des traités internationaux comme une opportunité et une ressource pour les actrices et acteurs concernés par un traité, ce qui implique un engagement actif et un certain travail de réappropriation et de transposition des normes. Les acteurs cantonaux envisagent tel ou tel traité de leur propre point de vue et en fonction de leurs intérêts respectifs. D'un côté, leur regard dépend de la manière dont ils anticipent ce qu'il sera possible de faire dans leur contexte cantonal. De l'autre, les traités leur offrent

réciiproquement un soutien, des arguments ou des références pour étayer des revendications ou les demandes basées sur les réalités du terrain. En particulier, les parlementaires concernés et – surtout – les fonctionnaires spécialisés des administrations cantonales, mais aussi des représentants d'organisations de la société civile, proposent des mesures spécifiques qui concrétisent leur manière d'interpréter les obligations énoncées dans les traités internationaux en phase avec leur propre agenda politique ou des projets déjà en cours. L'exemple de la convention d'Istanbul sur les violences sexistes et domestiques est particulièrement représentatif à cet endroit. Ce traité a d'abord été invoqué dans les cantons où il existait déjà une politique publique orientée semblablement pour la légitimer et la renforcer. Notre étude indique que la convention donne aux actrices et acteurs en charge de ces enjeux un crédit supplémentaire du fait qu'elle s'inscrit dans un cadre global reconnu et réputé.

Ce que l'on a dit de la convention d'Istanbul peut être généralisé : les traités internationaux constituent une ressource multidimensionnelle à disposition des actrices et acteurs engagés dans des causes telles que celles des droits des femmes et de l'égalité : *ressource juridique*, d'abord, pour soutenir la nécessité d'agir ; *ressource politique*, ensuite, pour mettre à l'agenda une question et pour conforter par la référence au droit international des mesures spécifiques ou une politique existante ; *ressource cognitive*, aussi, pour penser et cadrer un problème ; *ressource pratique*, enfin, pour ce qui concerne le dialogue avec les

autres actrices et acteurs de terrain concernés par cette politique publique, y compris les tribunaux et la police. La CDPH a par exemple contribué à transformer le cadrage des questions du handicap en mettant au centre des révisions législatives la notion d'inclusion. La 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.

C'est ainsi que cette dernière a été brandie dans le canton de Neuchâtel comme base juridique pour réviser l'ancienne loi sur la violence dans les relations de couple, devenue loi sur la violence domestique, ce qui tend à démontrer comment une convention internationale peut être utilisée dans les cantons suisses pour renforcer et spécifier leur cadre juridique interne. De manière semblable, la CDPH a servi de base pour l'adoption d'une nouvelle loi cantonale sur les droits et l'inclusion des personnes en situation de handicap en Valais. Cette avancée a permis au canton de mettre en place des politiques plus inclusives, de conférer aux personnes concernées et à leurs organisations des droits justiciables et de créer un Office de coordination pour les questions dans le domaine du handicap, une unité administrative rattachée au Service cantonal de l'action sociale. Ce bureau est mandaté par la loi pour coordonner la mise en œuvre concrète des droits des personnes handicapées et pour conseiller notamment les autorités, les départements et les responsables et prestataires de services.

Au terme de ce bilan émerge l'un des messages principaux de notre recherche. Les processus de mise en œuvre cantonale du droit international sont certes complexes et fortement hétérogènes, en fonction des traités et des cantons. Néanmoins, si l'on observe les constantes qui ressortent de l'analyse, se dessine une certaine image de la Suisse, marquée par la marge de manœuvre, voire la proactivité des acteurs locaux, et par le fait que le droit international se présente souvent comme une opportunité de faire évoluer des politiques déjà envisagées ou entamées, plutôt que comme une contrainte qui pèserait sur les cantons. À ce titre, sa mise en œuvre constitue un excellent laboratoire du fédéralisme. Il nous reste à revenir, à la lumière des résultats de notre étude, sur les débats politiques mentionnés en ouverture à propos de l'influence des traités sur le système juridique suisse et sur les cantons.

LE FÉDÉRALISME COMME LABORATOIRE DE LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT INTERNATIONAL

Au début de l'ouvrage, nous avons rappelé que la mise en œuvre du droit international public dans les cantons suisses ne faisait pas l'unanimité : les débats politiques fustigent volontiers une prétendue perte de souveraineté des parlements qui seraient contraints d'adopter des mesures prédéfinies, tandis que des organes de suivi de certains traités, des associations de défense des droits humains et parfois même les autorités fédérales se plaignent avec une certaine récurrence que les traités de droit international n'aient pas suffisamment d'influence sur les politiques cantonales.

Les discussions autour de l'initiative « Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'auto-détermination) », rejetée en 2018, ont témoigné d'un malaise à cet égard, une partie des citoyennes et citoyens éprouvant le sentiment que le droit international gagnait trop d'importance. La convention européenne des droits de l'homme et le droit bilatéral entre la Suisse et l'UE sont régulièrement au cœur des polémiques, et d'autres traités encore suscitent des réactions souverainistes, notamment dans le domaine des droits humains, de la migration ou du climat. En même temps, comme nous l'avons

constaté, la Suisse ne met pas toujours en œuvre ses obligations internationales. Comment évaluer ces avis divergents sur la base de nos résultats ?

Au début de ce livre, nous nous sommes questionnés sur la coexistence de ces deux récits très différents, dont aucun n'apparaît satisfaisant à l'épreuve des faits : si l'on présume que le droit international exerce une influence contraignante sur les processus décisionnels dans les cantons, alors on devrait observer une mise en œuvre relativement systématique et homogène. À l'inverse, ceux qui regrettent la faible incidence du droit international sur les cantons ont tendance à croire que sa mise en œuvre ne fonctionne pas en pratique. Comme on pouvait s'y attendre, nos cas d'étude révèlent un tableau plus nuancé. Au fond, la réponse à la question de l'influence du droit international sur les processus politiques cantonaux n'est pas si simple.

D'emblée, il faut noter que nous n'avons analysé que des processus de mise en œuvre, donc des situations dans lesquelles un engagement en faveur d'un traité a eu lieu. Nous avons cependant mentionné à plusieurs reprises que certains cantons n'ont pas (encore) pris des mesures explicites pour se conformer à la convention d'Istanbul ou à la CDPH. Nous n'avons pas suffisamment de données pour analyser en détail les raisons pour lesquelles ces cantons sont restés en retrait, mais, à partir des entretiens réalisés et de la documentation disponible, nous pouvons émettre les hypothèses suivantes : lorsque les autorités politiques n'ont pas jugé nécessaire de prendre des mesures, c'est soit parce que la thématique n'était

pas jugée prioritaire, soit parce qu'elles considéreraient être déjà en conformité avec les traités, soit encore parce qu'elles ignoraient les obligations qui en découlent pour leur canton.

Dans les cas où nous avons pu observer une mise en œuvre effective, nous pouvons conclure que les processus engagés sont souvent moins spectaculaires que les débats médiatiques ne le suggèrent, mais aussi beaucoup plus complexes qu'une conception linéaire descendante ne le laisserait imaginer. Aux mécanismes explicites et formalisés, il faut en outre ajouter, même si nous ne pouvons guère la mesurer, l'influence du droit international public sur les cantons en dehors des processus qui concernent *stricto sensu* la mise en œuvre des traités étudiés : pensons par exemple à leurs effets indirects au niveau cognitif, que ce soit au sein des administrations spécialisées, parmi les professionnels et personnes concernées, ou au sein des mouvements sociaux et autres organisations de terrain. En définitive, la dynamique de mise en œuvre qui peut partir d'un usage local d'obligations internationales suit une logique ascendante (et non une dynamique *top-down*) et les actrices et acteurs locaux se servent du droit international (ou plutôt de certaines normes et obligations d'un traité) et le traduisent pour le contexte local.

Une réalité peu spectaculaire, mais concrète

En suivant les controverses sur le droit international dans les médias, on pourrait avoir l'impression

que les obligations qui en découlent entrent sans cesse en confrontation avec le droit suisse. En réalité, dans le débat politique comme dans la littérature, ce sont surtout les initiatives populaires fédérales en tension avec le droit international public (et notamment avec la CEDH) qui retiennent l'attention, et épisodiquement des jugements de la Cour européenne des droits de l'homme. Il est vrai que la Suisse est parfois condamnée par les juges de Strasbourg. Et, en effet, il y a quelquefois de véritables contradictions entre les traités internationaux et certaines initiatives populaires fédérales, comme l'initiative contre les minarets (Rayner et Voutat, 2014), l'initiative sur l'internement à vie, l'initiative sur le renvoi des criminels étrangers (rejetée) ou la nouvelle initiative de l'UDC qui voudrait obliger la Confédération et les cantons à limiter la population à dix millions de personnes au maximum : en cas d'acceptation, l'État serait conduit à prendre des mesures « en particulier en matière d'asile et de regroupement familial », sous réserve seulement des « règles impératives du droit international » (celles qui ne sont pas seulement contraignantes, mais impératives dans le sens où les États ne peuvent pas les modifier par un traité), qui ne constituent qu'une petite partie des obligations qui lient la Suisse.

Comme l'a relevé Denis Masméjan (2017: 137), les débats sur ces initiatives populaires – problématiques du point de vue des traités que la Suisse a choisi de ratifier – ont été marqués par « une défiance face aux institutions supranationales qui va de pair avec une aspiration d'une partie des citoyennes et citoyens à se réapproprier des processus de décision dont ils

peuvent croire, à tort ou à raison, qu'ils leur échappent toujours davantage». Le même constat vaut actuellement pour les réactions de l'Assemblée fédérale à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme saisie par les Aînés pour le climat, quand des parlementaires des deux Chambres expriment l'avis que la Cour aurait rendu un arrêt « intrusif » et « activiste ».

On reconnaîtra que les initiatives populaires fédérales ont servi de canal au débat public sur le droit international en Suisse en permettant à la population de s'exprimer, mais elles l'ont également polarisé, en nourrissant l'idée que l'on serait soit « pour » soit « contre » le droit international. Certes, les querelles sur certaines initiatives populaires ont été virulentes et réémergent actuellement. Toutefois, si l'on recule d'un pas, on se rend compte que de telles initiatives ne constituent qu'un aspect parmi beaucoup d'autres à l'intersection du droit international public et du droit suisse. En y ajoutant les réactions épidermiques à certains arrêts de la Cour de Strasbourg, on doit aussi constater que la plupart des polémiques se situent à l'échelle fédérale et que la réalité cantonale est à peine discutée.

Or, à trop se focaliser sur ces initiatives populaires et sur les débats au niveau fédéral, on risquerait de passer à côté d'une grande partie de la réalité quotidienne du droit international dans l'ordre juridique suisse. Se jouant dans les cantons, celle-ci apparaît beaucoup moins spectaculaire, et elle l'est d'autant moins qu'elle n'est souvent pas controversée. Pourtant, ses effets sont primordiaux tant pour les personnes directement concernées (la potentielle victime de violence

domestique qui cherche un refuge, ou la personne en situation de handicap qui peut prendre les transports publics de façon autonome) que pour l'État de droit et pour la réputation de la Suisse. Nous avons vu à travers les trois études de cas que, malgré les lacunes de mise en œuvre dans de nombreux cantons, les obligations internationales ont servi de moteurs puissants pour instaurer des réformes ou adopter des mesures de politique publique novatrices.

Si la mise en œuvre cantonale des traités internationaux peut donc produire des changements significatifs, elle demeure relativement peu visible, parce que la nature des processus engagés, leur ampleur et leur impact varient considérablement. Cette variabilité entre les cantons et entre les types d'obligations n'a rien de surprenant. Notre recherche montre en effet que ces obligations sont très différentes les unes des autres – dans leurs domaines d'action publique, leurs objectifs, leur technicité, les acteurs concernés, les mesures possibles, etc. –, de même que diffèrent fortement la surveillance effective de la Confédération ou des instances intercantionales ainsi que les contextes cantonaux. Chaque canton se singularise par ses ressources (humaines et financières), par les rapports de force politiques au sein de son parlement et de son gouvernement, par l'intérêt que manifestent ses structures administratives pour la mise en œuvre d'une obligation, par ses politiques publiques existantes ou encore par les pressions qu'y exercent des associations et des mouvements sociaux. De manière plus générale, ce sont les rapports que les actrices et acteurs

politiques entretiennent avec le droit international, avec les thématiques concernées, avec l'intervention de l'État dans ces domaines et avec les dépenses publiques qui fluctuent d'un canton à l'autre et au fil du temps, et qui jouent un rôle prépondérant dans la mise en œuvre d'une obligation.

Ces modulations indiquent que ni le pouvoir fédéral ni des instances internationales ne déterminent seuls ce que les cantons font de leurs obligations internationales. Comme nous l'avons expliqué, leur mise en œuvre ne suit pas une dynamique linéaire de type *top-down* dans laquelle les cantons prendraient des mesures uniformes à l'égard d'obligations qui auraient été préalablement identifiées à travers un travail d'interprétation juridique unifié. Tout au contraire, la réalité des traités internationaux est aussi créée par les acteurs cantonaux eux-mêmes.

L'imbrication du droit international et du droit cantonal

Deuxième point que nous souhaitons mettre en évidence, et qui découle du précédent : l'influence du droit international est très difficile à séparer des processus internes aux cantons. Nous avons vu dans ce livre que le droit international et le droit national, y compris cantonal, sont étroitement imbriqués l'un dans l'autre. Quand les actrices et les acteurs locaux se réclament d'une obligation internationale, ils poursuivent souvent plusieurs objectifs à la fois et justifient généralement leurs démarches en invoquant tant le traité en question que le droit cantonal

et fédéral, des souhaits exprimés par la population ou des avantages concrets auxquels ils s'attendent. Autrement dit, la volonté de mettre en œuvre un traité se combine avec d'autres considérations. Les obligations du traité international convergent alors avec d'autres buts et il est difficile d'identifier le poids relatif de chaque argument avancé.

Nous avons observé de nombreuses situations dans lesquelles une obligation contenue dans un traité a constitué un point d'appui dans une démarche en cours. Le cas échéant, les deux – c'est-à-dire le processus déjà entamé et le recours à une obligation internationale – vont dans le même sens. Dans plusieurs cantons, les réformes de la législation concernant la violence domestique illustrent comment les actrices et acteurs locaux ont agrégé les approches et ressources préexistantes avec des avancées dans la mise en œuvre de la convention d'Istanbul. Le résultat produit est l'« œuvre » particulière de chaque canton, avec ses expériences antérieures mêlées à de nouveaux concepts ou arguments transférés d'un traité international (Miaz, Schmid *et al.*, 2024).

Comme nous l'avons mentionné, les exigences internationales opèrent souvent comme des opportunités et un traité international ou une obligation particulière peuvent servir à légitimer un projet de loi, une modification législative, un budget ou un plan d'action. Les actrices et acteurs qui se servent du droit international ne sont évidemment pas seuls dans leur canton et le résultat concret d'un processus est soumis aux mêmes règles démocratiques que n'importe quelle modification législative ou n'importe

quelle approbation budgétaire. L'obligation d'un traité représente donc à la fois une contrainte et une opportunité, dont on peut se réjouir ou que l'on peut regretter, selon ses idées et ses intérêts.

Si l'on tient compte de cette imbrication, on doit conclure que la réalité quotidienne du droit international n'est pas scandée par un débat sur une éventuelle contradiction entre le droit cantonal et des traités qui compromettraient l'indépendance des législatifs cantonaux, mais plutôt par des discussions sur la priorisation des mesures à adopter et sur la meilleure manière de les conceptualiser et de les financer. Il est exceptionnel de rencontrer une véritable incompatibilité entre le droit international et le droit suisse. La réalité est plus nuancée, avec des obligations en train d'être mises en œuvre dans certains cantons, mais pas partout et parfois de façon incomplète. S'il y a – et cela existe – un décalage entre les traités et le droit cantonal, il est, le plus souvent, dû à l'insuffisance des mesures adoptées par les cantons plutôt qu'au fait qu'ils souhaiteraient s'orienter dans une voie proscrite par le droit international, comme c'est le cas pour certaines initiatives populaires fédérales qui ont fait couler beaucoup d'encre.

Obligations internationales et autonomie cantonale

Bien sûr, celles et ceux qui affirment que les traités ont beaucoup ou trop d'influence pourront toujours brandir des situations dans lesquelles prévaut le sentiment d'être corseté au niveau cantonal.

Notre cas d'étude sur la protection des données nous amène à revenir à notre question initiale : les traités internationaux limitent-ils (trop) l'autonomie des cantons (et ainsi celle de la population et de la démocratie directe) ? En l'occurrence, les cantons sont sans conteste confrontés à des exigences qui découlent du droit international public. Qui dit exigence dit aussi contrainte, parce que les cantons ne sont plus libres d'ignorer ces obligations et qu'ils sont juridiquement requis de les mettre en œuvre, même si un manque d'engagement n'est pas nécessairement sanctionné. Il faut bien reconnaître que le droit international limite ou oriente certains choix des cantons, mais le cadre qu'il pose n'est, *de fait*, pas jugé comme réhibitoire et n'empêche pas l'expression régulière de la démocratie et de l'autonomie au niveau cantonal. Nous avons d'ailleurs constaté que les parlements cantonaux ont eux-mêmes délégué une grande partie de la mise en œuvre de l'acquis de Schengen à l'exécutif et n'ont ensuite pas souhaité passer davantage de temps sur des obligations perçues comme techniques, complexes et peu controversées.

À l'inverse, nous observons également ce que Judith Wyttenbach (2017 : 99 *sq.*) qualifie de « conflits de compétence négatifs » : des situations dans lesquelles les cantons montrent peu d'enthousiasme à prendre des mesures et dans lesquelles la Confédération n'intervient pas ou peu, autrement dit des situations où aucun niveau et aucun acteur ne se sent réellement responsable. Dans ces cas non plus, on ne peut pas dire que le droit international exerce trop d'influence. Le fait que de nombreux

cantons n'ont pas pris de mesures particulières pour combler des lacunes dans la mise en œuvre de la convention d'Istanbul ou de la CDPH est d'ailleurs contraire au droit international et fédéral ; si les traités avaient trop d'influence, cet immobilisme aurait suscité des réactions fortes de la part des autorités fédérales ou internationales.

En tout cas, la nécessité des traités internationaux est très largement acceptée. Des sondages en Europe montrent que les citoyennes et citoyens ont « un désir de solutions internationales, d'une part, et [une] demande de contrôle politique, d'autre part » (Freyburg *et al.*, 2017 : 6). Au lieu de conclure que les traités ont « trop » ou « trop peu » d'influence, on pourrait reformuler l'opposition en disant qu'il est difficile d'avoir à la fois des traités internationaux efficaces et un contrôle total sur leur interprétation. Les appréciations quant à l'importance accordée à la mise en œuvre de l'une ou l'autre obligation dépendent des vues politiques et de l'attachement à l'idée que « tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi » (convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, art. 26). Nous avons montré un éventail de situations sur les implications des trois traités étudiés dans les cantons, dont l'évaluation dépend *in fine* des perspectives de chacune et chacun.

Comme l'a résumé l'ancien Centre suisse de compétence pour les droits humains dans sa publication finale (2022 : 42), le fédéralisme est parfois vu comme un danger par les organismes internationaux qui surveillent le respect des traités de droits

humains précisément parce que certains cantons manifestent peu d'empressement à remplir leurs obligations: «Les différents organes de traités des Nations Unies se sont presque tous déclarés préoccupés par la structure fédéraliste de la Suisse – ainsi que par celle d'autres États fédéraux –, exigeant périodiquement davantage d'engagement de la Confédération, soit sous forme d'une meilleure coordination, soit sous celle d'une harmonisation de la législation à l'échelle fédérale. Dans les milieux suisses de défense des droits humains également, des voix s'élèvent régulièrement pour réclamer des interventions descendantes.»

Beaucoup dépend de quel type d'intervention descendante on parle: de l'encouragement à partager des «bonnes pratiques», des rappels, des partages d'informations ou de l'octroi d'une «solution unique»? En tout cas, il est loin d'être certain qu'une pratique descendante prescriptive serait toujours préférable. Nous avons vu qu'une fois que la Suisse a démocratiquement décidé de ratifier un traité, elle en soumet la mise en œuvre aux règles du jeu de chaque canton, encadrées par le droit fédéral. Cette façon de procéder vaut sans doute mieux, pour le respect du fédéralisme, mais aussi pour une intégration réussie de ces traités, qu'une procédure standardisée qui exigerait une réponse uniforme. Comme l'a résumé Julie Fraser (2020: 5) au sujet des traités sur les droits humains, «les mesures de mise en œuvre doivent être contextualisées pour être efficaces, plutôt que de se contenter d'une solution unique». En Suisse, les actrices et acteurs infranationaux

sont constitutionnellement habitués à cet exercice. Les cantons peuvent ainsi développer des approches innovantes, les tester et inspirer d'autres cantons. S'ils le font, le fédéralisme, loin d'être un frein, gagne à être vu comme une ressource précieuse, un « laboratoire » pour la mise en œuvre du droit international.

Soutenir le laboratoire d'idées fédéraliste

Dans de nombreux entretiens que nous avons menés, nos interlocutrices et interlocuteurs issus des administrations et parlements cantonaux ont exprimé un besoin d'expertise pour « traduire » les obligations internationales en mesures concrètes. Leur emploi du temps est souvent chargé, les sollicitations multiples. Personne ne peut avoir une vision complète des obligations internationales qui incombent à un canton, et encore moins une image exacte de ce qui reste à faire par rapport à une situation donnée. Pour les petits cantons notamment, mais pas seulement, cette expertise fait souvent défaut, ou est répartie de façon inégale entre diverses thématiques à traiter. Il n'est pas surprenant d'observer, dans certains cas, une forme d'incertitude à l'égard de ces obligations nombreuses, souvent complexes, et surtout créées « ailleurs ». Il existe cependant des moyens de pallier ces difficultés et de voir dans le mille-feuille fédéraliste moins un problème qu'une solution à ce désarroi.

À ce titre, si l'on fait l'hypothèse que la Suisse souhaite respecter ses engagements internationaux, les mesures qui visent à diffuser de « bonnes pratiques » dans une approche horizontale (d'un canton à l'autre)

sont attractives à la fois pour la Confédération, pour les instances intercantionales et pour les cantons. Ceux qui ont déjà entamé un travail de mise en œuvre partagent leur expérience afin que d'autres puissent s'en inspirer, ou au moins apprendre l'existence d'une obligation. Passer par de telles « bonnes pratiques » est aussi attractif sur le plan institutionnel, car celles-ci ne diminuent en rien l'autonomie des cantons, mais leur facilitent le travail en leur évitant de réinventer la roue.

Si un canton innove pour mettre en œuvre une obligation ou un traité, la Confédération pourrait aussi créer des documents qui viseraient à inciter les législateurs cantonaux à agir de manière collaborative pour s'inspirer les uns des autres. Des plans d'action, des lignes directrices, des rapports ou des bilans aident les actrices et acteurs cantonaux à prendre note de l'existence des obligations internationales qui les concernent et à comprendre leur contenu normatif tout en garantissant, là encore, leur autonomie décisionnelle. Du reste, nous avons publié un rapport avec des exemples et recommandations concernant la création de guides de bonnes pratiques (Schmid, Bayer, Kaempfer et Marlétaz, 2020). Ces documents ou guides sont des outils peu spectaculaires, mais bien testés et souvent utiles pour les administrations et les parlements.

D'autres idées ont émergé dans le domaine des droits humains où les défis sont particulièrement complexes. Bien que la Confédération et les tribunaux montrent une certaine retenue vis-à-vis des cantons les plus timides (Kaempfer, 2023), le Centre

suisse de compétence pour les droits humains a dressé, avant la fin de son mandat en décembre 2022, une liste de suggestions destinées à maximiser le potentiel du fédéralisme pour la mise en œuvre de ces droits (CSDH, 2022 : 57 *sq.*). À l'occasion d'une demi-journée de réflexion organisée avec ce centre de compétence et l'Institut du fédéralisme, notre équipe a d'ailleurs échangé avec des représentants des cantons, de la Confédération et de la société civile sur l'une des recommandations : l'introduction d'une évaluation régulière organisée par la Confédération et les cantons durant laquelle chaque canton examinerait tour à tour la situation d'au moins certains droits humains dans un certain nombre d'autres cantons. Cette idée d'une évaluation mutuelle s'inspire de l'« examen périodique universel » (EPU) créé, au niveau des États nationaux, par l'Assemblée générale de l'ONU afin de déclencher des processus d'apprentissage tant du côté de l'État évalué que du côté de l'État évaluateur.

Nous nous sommes demandé si une telle approche pouvait être transposée de manière bénéfique en Suisse et répondre à des besoins existants. Par exemple, le canton de Genève s'impose, en vertu de l'article 42 de sa Constitution cantonale, une évaluation périodique indépendante de la concrétisation des droits humains : l'instrument que nous avons imaginé serait susceptible d'aider le gouvernement genevois à appliquer cette exigence constitutionnelle et aux cantons de partager des exemples de bonnes pratiques. L'idée a suscité de l'intérêt, mais aussi des préoccupations quant à l'étendue et aux modalités

d'un tel exercice (notamment l'implication de la société civile). Cette piste devra être explorée et testée par au moins quelques cantons précurseurs, par la Confédération, peut-être aussi par les villes, qui prennent de plus en plus d'importance dans notre système constitutionnel (Bergamin, 2022; Frei, 2022) et dont certaines manifestent actuellement un élan remarquable pour réaliser les obligations en lien avec l'égalité ou l'accord de Paris sur le climat.

Nous terminerons donc sur une note optimiste quant aux capacités de notre système politique à répondre aux obligations des traités internationaux. Il permet aux cantons de contribuer à la politique extérieure, de s'exprimer lors des consultations, de participer à l'approbation des traités, en plus d'offrir à la population la possibilité de s'opposer à des accords par un référendum facultatif, et donc de décider souverainement quels traités «entrent» dans le corpus juridique. Il permet aussi aux actrices et acteurs locaux, malgré tous les défis que cela comporte, de s'engager dans des processus de mise en œuvre qui concernent notre vie quotidienne.

Si les conditions sont favorables, un groupe d'individus peut, même sans faire partie d'un parlement cantonal, faciliter la traduction démocratique des obligations internationales en mesures concrètes, voire déclencher une modification législative qui aboutira à de réels changements structurels. Si les conditions sont moins favorables à l'égard d'une obligation internationale, il peut proposer un usage créatif d'un traité ou d'une obligation susceptible de préparer le terrain pour des tentatives ultérieures,

par exemple en sensibilisant au moins une partie des membres du parlement ou de l'administration cantonale à un besoin constaté par la population et à l'idée que ce besoin est lié à une obligation contraignante.

Cette agilité du système se vérifie aussi entre les cantons. Si l'un d'entre eux expérimente une approche qui fonctionne bien, il pourra en inspirer d'autres. Si la tentative échoue, le canton peut l'abandonner sans que les vingt-cinq autres ne soient affectés. Au moment de conclure cet ouvrage, nous voulons insister une dernière fois sur ce point: malgré tous les défis qu'il comporte, le fédéralisme suisse peut constituer un atout pour une intégration réussie du droit international. Les traités ne se mettent pas en œuvre tout seuls – les lacunes ou les retards de mise en œuvre dans les cas étudiés le démontrent. Mais, contrairement aux apparences, les actrices et acteurs cantonaux font bel et bien usage de leur autonomie lorsqu'ils assument leurs responsabilités internationales et celles-ci, en retour, les encouragent à avancer, dans le respect des principes démocratiques, sur de nombreux enjeux politiques et sociétaux.

ABRÉVIATIONS

AAS	Accord d'association à Schengen
BFEG	Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes
BFEH	Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées
BKZ	Behindertenkonferenz Kanton Zürich
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
CDPH	Convention relative aux droits des personnes handicapées
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CSDH	Centre suisse de compétence pour les droits humains (2011-2022)
CSVD	Conférence suisse contre la violence domestique
DFJP	Département fédéral de justice et police
EAG	Ensemble à gauche
EPU	Examen périodique universel (Conseil des droits de l'homme de l'ONU)

GREVIO	Groupe d'experts indépendants sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique du Conseil de l'Europe
ISDH	Institution suisse des droits humains
LHand	Loi fédérale sur l'égalité pour les personnes handicapées
LIPAD	Loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (canton de Genève)
MCG	Mouvement citoyens genevois
ONU	Organisation des Nations Unies
PAN-CI	Plan d'action national de la Suisse en vue de la mise en œuvre de la convention d'Istanbul
PLR	Parti libéral-radical
RGPD	Règlement général sur la protection des données de l'Union européenne
SIS	Système d'information Schengen
UDC	Union démocratique du centre
UE	Union européenne

BIBLIOGRAPHIE

- ALBERTINI Michele, « La protection des données et Schengen : une vision de l'expérience suisse », *Jusletter*, 6 mai 2013.
- AMMANN Odile, *Domestic Courts and the Interpretation of International Law. Methods and Reasoning Based on the Swiss Example*, Leyde, Brill, 2020.
- BAUDOT Pierre-Yves, BORELLE Céline et REVILLARD Anne, « Politiques du handicap », *Terrains & Travaux*, 23/2, 2013, pp. 5-15.
- BELSER Eva Maria et EGLI Sandra, « Les atouts du fédéralisme pour les droits humains », dans CENTRE SUISSE DE COMPÉTENCE POUR LES DROITS HUMAINS (CSDH) (dir.), *Renforcer les droits humains en Suisse. Nouvelles idées pour la politique et la pratique*, Kölliken, Buch & Netz, 2022.
- BERENI Laure et REVILLARD Anne, « Movement institutions: the bureaucratic sources of feminist protest », *Politics & Gender*, 14/3, 2018, pp. 407-432.
- BERGAMIN Florian, « Cities in the context of Swiss federalism », *50 Shades of Federalism*, 2022, <http://50shadesoffederalism.com/case-studies/cities-in-the-context-of-swiss-federalism>.
- BFEG (BUREAU FÉDÉRAL DE L'ÉGALITÉ ENTRE FEMMES ET HOMMES), « Concept de mise en œuvre: Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (RS 0.311.35) », Berne, 29 octobre 2018 [2018a].
- , « Prévention et lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique: tâches et activités de la Confédération pour mettre en œuvre la convention du Conseil de l'Europe (convention d'Istanbul) », Berne, novembre 2018 [2018b].
- BLATTNER Charlotte, « Kantonaler Klimaschutz », *Ius.full*, 5, 2022, pp. 126-146.

- BOILLET Véronique et GRAF-BRUGÈRE Anne-Laurence, « Convention d'Istanbul et femmes migrantes : un nouveau souffle pour le droit et la pratique suisses », *Swiss Review of International and European Law*, 31, 2021, pp. 25-49.
- BROWN Géraldine, « De la "violence masculine" à la "gestion des menaces". Judicialisation des violences et euphémisation des rapports sociaux de sexe », *Droit et Société*, 99/2, 2018, pp. 357-371.
- BUCHER Léa, « La Suisse face aux féminicides », *RTS Info*, 2023, www.rts.ch/info/suisse/14061588-la-suisse-face-aux-feminicides.html.
- CASSESE Antonio, « Towards a moderate monism: could international rules eventually acquire the force to invalidate inconsistent national laws? », dans CASSESE Antonio (dir.), *Realizing Utopia. The Future of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 187-199.
- CAVALIN Catherine, DA SILVA Jaércio, DELAGE Pauline, DESPONTIN LEFÈVRE Irène, LACOMBE Delphine et PAVARD Bibia, *Les violences sexistes après #MeToo*, Paris, Presses des Mines, 2022.
- CSDH (CENTRE SUISSE DE COMPÉTENCE POUR LES DROITS HUMAINS), *Renforcer les droits humains en Suisse. Nouvelles idées pour la politique et la pratique*, Kölliken, Buch & Netz, 2022.
- DCS (DÉPARTEMENT DE LA COHÉSION SOCIALE DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE), *Plan stratégique 2022 vers une meilleure inclusion des personnes en situation de handicap à Genève. Volume 1 : priorités relatives aux adaptations de l'offre institutionnelle et à domicile*, Genève, 2022, www.ge.ch/document/5669/telecharger.
- DELAGE Pauline, LIEBER Marylène et ROCA I ESCODA Marta, *Contrer les violences dans le couple. Émergence et reconfigurations d'un problème public*, Lausanne, Antipodes, 2020.
- DIGGELMANN Oliver, *Der liberale Verfassungsstaat und die Internationalisierung der Politik. Veränderungen von Staat und Demokratie in der Schweiz*, Berne, Stämpfli, 2005.
- ESLAVA Luis, *Local Space, Global Life. The Everyday Operation of International Law and Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

- FRASER Julie, *Social Institutions and International Human Rights Law Implementation. Every Organ of Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020.
- FREI Nula, « La mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant par les villes et les communes suisses », *Swiss Review of International and European Law*, 32, 2022, pp. 585-616.
- FREIBURGHAUS Rahel et MÜLLER Sean, « Switzerland, *quo vadis?* Current challenges and potential solutions for Swiss politics », dans EMMENEGGER Patrick, FOSSATI Flavia, HÄUSERMANN Silja, PAPADOPOULOS Yannis, SCIARINI Pascal et VATTER Adrian (dir.), *The Oxford Handbook of Swiss Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2023, pp. 773-794.
- FREYBURG Tina, LAVENEX Sandra et SCHIMMELFENNIG Frank, « Just an illusion? Democratization in the international realm », *Swiss Political Science Review*, 23/3, 2017, pp. 246-252.
- HEYER Katharina, *Rights Enabled. The Disability Revolution, from the US, to Germany and Japan to the United Nations*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2015.
- HOFNER Marie-Claude et VIENS PYTHON Nataly, *Violences domestiques. Prise en charge et prévention*, Lausanne, Savoir suisse, 2014.
- JEANNERAT Éloi, *L'organisation régionale conventionnelle à l'aune du droit constitutionnel suisse. Questions choisies de collaboration intercantonale et intercommunale*, Bâle, Helbing Lichtenhahn, 2018.
- JOLY Rebecca, *La mise en œuvre partagée du droit en Suisse, en Allemagne et dans l'Union européenne. Perspectives comparées, spécialement en matière de protection de la biodiversité*, Bâle, Helbing Lichtenhahn, 2020.
- KAEMPFER Constance, *Les mécanismes de mise en œuvre du droit international par les cantons suisses*, Zurich, Sui Generis, 2023.
- LEJEUNE Aude et RINGELHEIM Julie, « Workers with disabilities between legal changes and persisting exclusion: how contradictory rights shape legal mobilization », *Law & Society Review*, 53/4, 2019, pp. 983-1015.
- LEMPEN Karine, MARFURT Anita et HEEGAARD-SCHROETER Sophie, « La Convention d'Istanbul: tour d'horizon », *Jusletter*, 7 septembre 2015.

- LINDER Wolf, « Inflation législative? Développement quantitatif de la législation fédérale », *LeGes*, 2017/2, pp. 199-222.
- MARLÉTAZ Raphaël, *L'harmonisation des lois cantonales d'aide sociale*, Zurich, Sui Generis, 2021.
- MASMEJAN Denis, *Démocratie directe contre droit international*, Lausanne, Savoir suisse, 2017.
- MIAZ Jonathan, NIEDERHAUSER Matthieu et MAGGETTI Martino, « From international law to subnational practices: the roles of intermediaries in translating the Istanbul Convention in Swiss cantons », *Regulation & Governance*, 18/1, 2024, pp. 121-138.
- MIAZ Jonathan, SCHMID Evelyne, NIEDERHAUSER Matthieu, KAEMPFER Constance et MAGGETTI Martino, *Engaging With Human Rights. How Subnational Actors Use Human Rights Treaties in Policy Processes*, Londres, Palgrave Macmillan, 2024.
- MUHEIM François et HARVEY Caroline, « Le suivi de la mise en œuvre de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées », *Revue suisse de pédagogie spécialisée*, 2017/1, pp. 12-16.
- NIEDERHAUSER Matthieu, « 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, 2021, pp. 140-160.
- et MAGGETTI Martino, « Multi-level implementation of international law: the role of vertical epistemic communities », *Revue suisse de science politique*, 29/4, 2023, pp. 399-421.
- OLIVER Michael, *Understanding Disability. From Theory to Practice*, Londres, Bloomsbury, 2018.
- PREVITALI Adriano, « La Convention relative aux droits des personnes handicapées », dans HERTIG RANDALL Maya et HOTTELIER Michel (dir.), *Introduction aux droits de l'homme*, Zurich, Schulthess, 2014, pp. 361-377.
- RAYNER Hervé et VOUTAT Bernard, « La judiciarisation à l'épreuve de la démocratie directe: l'interdiction de construire des minarets en Suisse », *Revue française de science politique*, 64/4, 2014, pp. 689-709.
- REVILLARD Anne, « Social movements and the politics of bureaucratic rights enforcement: insights from the allocation

- of disability rights in France», *Law & Social Inquiry*, 42/2, 2017, pp. 450-478.
- , «Realizing the right to access in France between implementation and activation», *Law & Society Review*, 53/4, 2019, pp. 950-982.
- SCHEFER Markus, MARTIN Céline et HESS-KLEIN Caroline, *Leitfaden für eine behindertenrechtliche Gesetzgebung in den Kantonen*, Berne, Weblaw, 2022.
- SCHMID Evelyne, «Völkerrechtliche Gesetzgebungsaufträge in den Kantonen», *Revue de droit suisse*, 135/1, 2016, pp. 3-25.
- , «How upper levels strive to influence law-making at the lower levels and why lower levels can't have cake and eat it», dans POPELIER Patricia, XANTHAKI Helen, SILVEIRA João Tiago et UHLMANN Felix (dir.), *Lawmaking in Multi-Level Settings. Federalism, Europe, and Beyond*, Anvers, Hart / Baden-Baden, Nomos, 2019, pp. 43-67.
- , BAYER Livia, KAEMPFER Constance et MARLÉTAZ Raphaël, *Le guide de bonnes pratiques. Un outil prometteur pour la mise en œuvre des droits humains dans les législations cantonales*, rapport, Université de Lausanne, 2020.
- SLAUGHTER Anne-Marie et BURKE-WHITE William, «The future of international law is domestic (or, the European way of law)», *Harvard International Law Journal*, 47/2, 2006, pp. 327-352.
- STREBEL Michael, *Exekutivföderalismus in der Schweiz? Einbezug der Parlamente bei interkantonalen Vereinbarungen*, Baden-Baden, Nomos, 2014.
- VILLE Isabelle, ALBRECHT Gary L., FILLION Emmanuelle et RAVAUD Jean-François, *Introduction à la sociologie du handicap*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur, 2020.
- WYTTENBACH Judith, *Umsetzung von Menschenrechtsübereinkommen in Bundesstaaten. Gleichzeitig ein Beitrag zur grundrechtlichen Ordnung im Föderalismus*, Zurich/Saint-Gall, Dike Verlag, 2017.
- ZIMMERMANN Nesa, «Entre innovations et résistances: la garantie des droits humains dans l'État fédéral», *Revue de droit suisse*, 142/2, 2023, pp. 151-249.

LES AUTRICES ET LES AUTEURS

Evelyne Schmid est professeure ordinaire en droit international public à l'Université de Lausanne. Ses recherches portent sur le droit international public, la protection des droits humains et les rapports entre le droit international et le droit national.

Matthieu Niederhauser est postdoctorant en science politique à l'Université de Lausanne. Sa thèse soutenue en 2024 porte sur la manière dont les acteurs cantonaux et intercantonaux mettent en œuvre le droit international. Il a auparavant travaillé au Comité international de la Croix-Rouge.

Jonathan Miaz est professeur assistant en science politique à l'Université de Lausanne. Ses travaux se situent au croisement de la sociologie du droit, de l'action publique et des mouvements sociaux. Ils portent notamment sur la mise en œuvre et la judiciarisation des politiques d'asile et d'immigration et sur la portée infranationale des traités internationaux.

Martino Maggetti est professeur ordinaire de science politique à l'Université de Lausanne. Ses recherches portent notamment sur la régulation et gouvernance et sur les politiques publiques. Il travaille actuellement sur des enjeux tels que la protection de l'environnement et la digitalisation.

Constance Kaempfer est juriste à la Direction du droit international public (DDIP) de la Confédération. Elle a soutenu en mai 2022 à l'Université de Lausanne une thèse sur les mécanismes de mise en œuvre du droit international par les cantons suisses.

Quelques publications en lien avec l'ouvrage

KAEMPFER Constance, *Les mécanismes de mise en œuvre du droit international par les cantons suisses*, Zurich, Sui Generis, 2023.

—, « Domestic mechanisms for the implementation of international obligations in the Swiss cantons », *Swiss Review of International and European Law*, 31/4, 2021, pp. 541-563.

MIAZ Jonathan, NIEDERHAUSER Matthieu et MAGGETTI Martino, « From international law to subnational practices: the roles of intermediaries in translating the Istanbul

- Convention in Swiss cantons», *Regulation & Governance*, 18/1, 2024, pp. 121-138.
- MIAZ Jonathan, SCHMID Evelyne, NIEDERHAUSER Matthieu, KAEMPFER Constance et MAGGETTI Martino, *Engaging With Human Rights. How Subnational Actors Use Human Rights Treaties in Policy Processes*, Londres, Palgrave Macmillan, 2024.
- NIEDERHAUSER Matthieu, « 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, 2021, pp. 140-160.
- et MAGGETTI Martino, « Multi-level implementation of international law: the role of vertical epistemic communities », *Revue suisse de science politique*, 29/4, 2023, pp. 399-421.
- SCHMID Evelyne, « Völkerrechtliche Gesetzgebungsaufträge in den Kantonen », *Revue de droit suisse*, 135/1, 2016, pp. 3-25.
- , « How upper levels strive to influence law-making at the lower levels and why lower levels can't have cake and eat it », dans POPELIER Patricia, XANTHAKI Helen, SILVEIRA João Tiago et UHLMANN Felix (dir.), *Lawmaking in Multi-Level Settings. Federalism, Europe, and Beyond*, Anvers, Hart / Baden-Baden, Nomos, 2019, pp. 43-67.
- , BAYER Livia, KAEMPFER Constance et MARLÉTAZ Raphaël, *Le guide de bonnes pratiques. Un outil prometteur pour la mise en œuvre des droits humains dans les législations cantonales*, rapport, Université de Lausanne, 2020.
- , MIAZ Jonathan, MAGGETTI Martino, KAEMPFER Constance et NIEDERHAUSER Matthieu, *Que font les cantons de leurs obligations internationales ?*, rapport, Université de Lausanne, 2022.

DERNIÈRES PARUTIONS DU « SAVOIR SUISSE »

- 153 FRANK MARTIN
A. Corbellari
- 154 L'ART BRUT ET SON ENVERS
N. Isoz
- 155 LE SON SUISSE
J. Tarradellas
- 156 19 FÉVRIER 1803 :
L'ACTE DE MÉDIATION
RECRÉE LA SUISSE
G. Andrey, A.-J. Tornare
- 157 HABITER DURABLE
A. DuPasquier
- 158 ALBERT EINSTEIN
É. Barilier
- 159 LES ROBOTS PARMi NOUS
J. Rochel
- 160 LE MARIAGE POUR
TOUS ET TOUTES
T. Delessert,
M. Roca i Escoda
- 161 LA RÉGÉNÉRATION
O. Meuwly
- 162 HISTOIRE DU THÉÂTRE
EN SUISSE ROMANDE
J. Aguet
- 163 BERTIL GALLAND
J.-P. Leresche, O. Meuwly
- 164 GUSTAVE ROUD
C. Jaquier, D. Maggetti,
S. Pétermann
- 165 6 JUILLET 1947 :
LA SUISSE DANS LE MONDE
D'APRÈS-GUERRE
D. Dirlwanger
- 166 FAIRE CAMPAGNE
Z. Kergomard
- 167 SOPHIE TAEUBER
É. Barilier
- 168 LA BIODIVERSITÉ
M. Vonlanthen
- 169 ALAIN TANNER
A. Boillat
- 170 LES SOCIÉTÉS D'ÉTUDIANTS
D. Auberson, N. Gex,
L. Künzler, O. Meuwly
- 171 L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE
D. Brunner, N. Moussu
- 172 POUR UNE SOUVERAINETÉ
NUMÉRIQUE
J. C. Schwaab
- 173 LA MÉDECINE PERSONNALISÉE
B. Desvergne
- 174 JACOB BURCKHARDT
É. Barilier
- 175 LES VINS SUISSES
J.-P. Schwindt
- 176 LA SUISSE SUR
DES CHARBONS ARDENTS
A. Budry Carbó
- 177 VIEILLIR EN SUISSE
M. Repetti, F. Fassa
- 178 JACQUES CHESSEX
S. Dupuis
- 179 L'ÉNERGIE EN SUISSE
C. Humair, N. Chachereau
- 180 LE PERMIS DE CONSTRUIRE
B. Bovay
- 181 LES CANTONS FACE
AU DROIT INTERNATIONAL
E. Schmid, M. Niederhauser,
J. Miaz, M. Maggetti, C. Kaempfer

Hors collection

DU PÂTÉ D'ÉLÉPHANT
CHEZ CALVIN
P.-Y. Frei, S. Marongiu
HISTOIRE GÉOLOGIQUE
DE SUISSE ROMANDE
M. Joye, P. Joye

Les cantons face au droit international

Evelyne Schmid, Matthieu Niederhauser,
Jonathan Miaz, Martino Maggetti,
Constance Kaempfer

Le droit international marque aujourd'hui tous les domaines de l'activité humaine, y compris nos déplacements en transports publics, l'école de nos enfants, la sécurité de nos données ou les prestations de santé que nous recevons. Bien qu'il exerce une influence croissante sur les systèmes juridiques nationaux et que la légitimité de son expansion suscite régulièrement des résistances, ses effets majeurs sur les institutions à un niveau infranational – cantonal, dans un régime fédéraliste comme celui de la Suisse – constituent un impensé politique et juridique.

En s'appuyant sur l'analyse de cas concrets, cet ouvrage montre par quels mécanismes formels et informels les parlementaires et d'autres actrices et acteurs impliqués dans les processus législatifs cantonaux s'emploient à connaître puis mettre en œuvre leurs obligations internationales, que ce soit pour des traités relatifs aux droits humains ou dans le cadre des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne.

ISBN 978-2-88915-641-2



9 782889 156412 >

Presses polytechniques et universitaires romandes