

MIAZ (JONATHAN), SCHMID (EVELYNE), NIEDERHAUSER (MATTHIEU), KAEMPFER (CONSTANCE), MAGGETTI (MARTINO) (DIR.). – *Engaging with Human Rights: How Subnational Actors Use Human Rights Treaties in Policy Processes*, 1 vol. broché de 134 p., 2024, Cham, Palgrave - Macmillan, ISBN : 9783031535178 3

L'ouvrage intitulé *Engaging with Human Rights: How Subnational Actors Use Human Rights Treaties in Policy Processes* est le produit d'un projet de recherche mené à l'Université de Lausanne entre 2019 et 2024 et dirigé par les professeurs Evelyne Schmid et Martino Maggetti. Ses auteurs s'intéressent à la manière dont les autorités politiques infranationales utilisent (« *use* »), autrement dit se réfèrent explicitement (p. 3). aux conventions de protection des droits de l'homme, avec l'intention d'adopter des mesures permettant leur mise en œuvre (« *engagement* ») (p. 11). La question n'est pas celle de leur mise en œuvre en tant que telle (« *implementation* »), c'est-à-dire du résultat final qu'est la réception en droit interne des conventions de protection des droits de l'homme, mais celle du processus suivi par les autorités politiques infranationales pour y parvenir (p. 14).

L'ambition d'une telle recherche est de contribuer à l'étude de l'effectivité de ces conventions. En effet, s'intéresser au *processus* permet de se confronter aux difficultés qui peuvent être rencontrées dans la compréhension et l'appréhension de ces dernières dans l'ordre juridique interne (p. 11). Il permet également de s'intéresser aux autorités politiques, à l'exclusion donc des autorités judiciaires dont la doctrine a déjà abondamment traité (p. 7). En cela, le regard est porté sur les autorités qui traitent les questions de droits de l'homme les plus nombreuses, puisque la plupart des personnes dont les droits sont méconnus n'en saisissent pas le juge (p. 7). Pour répondre à cette question de recherche, une étude de cas a été réalisée, celle de la réaction des autorités des cantons suisses, et plus particulièrement de leurs fonctionnaires publics (p. 69) et des parlementaires cantonaux (p. 70) à la suite de la ratification par la Suisse de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, adoptée le 7 avril

2011, dite « Convention d'Istanbul », et la Convention relative aux droits des personnes handicapées, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 décembre 2006 (« CRPD », pp. 23 et 29). Cela s'explique par le fait que ces deux conventions ont en commun de consacrer des obligations relatives à des matières relevant de la compétence des cantons en droit suisse, comme l'éducation, la police et la santé (pp. 29, 30 et 68), et d'être relativement récentes, ce qui accroît la probabilité qu'elles aient fait l'objet d'une attention accrue des autorités internes ces dernières années. A partir de cette étude de cas, les auteurs observent que, s'il est vrai que les conventions de droits de l'homme sont la source d'obligations d'agir dans un certain sens, et donc de restriction de toute action dans l'autre sens, les autorités les voient davantage comme des outils qui peuvent être interprétés pour façonner leurs arguments politiques au soutien de politiques publiques ou de réformes législatives qu'elles souhaitent mettre en œuvre au niveau local (pp. 2, 119 et 121). En effet, le cadre dans lequel ces autorités se réfèrent (« *use* ») aux conventions de droits de l'homme (chapitres 3 et 4) leur permet d'adopter des mesures qui pourront concourir éventuellement (« *engagement* ») à leur mise en œuvre en droit interne (chapitre 5).

Dans un premier temps, les auteurs relèvent que les mesures adoptées par les autorités politiques locales avec l'intention de mettre en œuvre les conventions de droits de l'homme ne le sont pas *ex nihilo*, hors de tout cadre. En effet, l'action de ces autorités est en proie à un paradoxe : elle est indispensable à l'adaptation des exigences conventionnelles aux différents contextes locaux (p. 28), et pourtant incertaine, du fait de la distance entre les autorités infranationales et le droit international, dont l'effet est souvent de rendre les premières étrangères au second (p. 5). Ainsi, la définition d'un cadre avant la ratification d'une convention, permettant aux autorités locales de l'appréhender, d'une part, est indispensable à ce qu'elles puissent s'y référer une fois ratifiée, d'autre part.

D'une part, les autorités nationales – en l'occurrence, les autorités fédérales suisses – peuvent inciter les autorités locales à s'intéresser aux conventions, avant qu'elles n'aient été ratifiées, par ce qu'elles en disent, en minimisant les implications de la ratification et en leur donnant ainsi l'illusion que les mesures qui devront être adoptées sont minimes (p. 49) – ce qui a été le cas à la fois pour la Convention d'Istanbul (p. 54) et la CRPD (p. 58) –, et par ce qu'elles mettent en place pour faciliter leur mise en œuvre. A cet égard, le cadre élaboré par les autorités fédérales n'a pas été le même pour les deux conventions en cause. Elles ont élaboré une stratégie pour permettre la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul fondée sur l'action combinée du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (« BFEG »), qui a été chargé d'identifier les mesures permettant sa mise en œuvre et de répartir leur adoption entre les autorités fédérales et cantonales, et de la Conférence Suisse contre la violence domestique (« CSVD »), qui a elle été chargée de permettre l'échange d'informations entre les différents cantons (pp. 55 à 58). Au contraire, aucune stratégie n'a été élaborée pour la mise en œuvre de la CRPD dans l'ordre juridique interne suisse (p. 59), créant ainsi un vide que des universitaires de l'Université de Bâle et du réseau du Centre suisse de compétence pour les droits humains ont cherché à combler en mettant respectivement en place un guide et un site internet réunissant des informations sur la convention, pour la faire connaître, et les mesures pouvant être adoptées pour la mettre en œuvre (pp. 60 et 61). En tout état de cause, que le cadre ait été élaboré ou non par les autorités fédérales, il consiste, dans les

deux cas, en un ensemble de mesures de sensibilisation, cherchant à influencer le comportement des autorités cantonales par le biais d'informations et de conseils, à l'exclusion de toute mesure de contrainte (p. 63). Les auteurs y voient une cause de l'ineffectivité des conventions, qui n'ont pas été systématiquement mises en œuvre dans tous les cantons suisses (p. 64). Cela ne signifie toutefois pas que ces conventions n'ont produit aucun effet. En effet, *d'autre part*, les autorités cantonales ont pu, grâce à ce cadre, s'y référer après leur ratification à deux fins : ces autorités, exécutives comme législatives, ont pu s'en servir, premièrement, pour justifier l'inscription à l'ordre du jour de leurs assemblées une question les intéressant (pp. 71 à 73) et, deuxièmement, pour démontrer le bien-fondé de mesures existantes pour appuyer la nécessité de les maintenir (p. 81), ou nouvelles, en faisant de leur nécessité pour mettre en œuvre une convention ratifiée un argument au soutien de leur adoption, à titre tantôt principal (p. 76), tantôt accessoire (p. 78).

D'autre part, les auteurs remarquent que ces hypothèses dans lesquelles les autorités cantonales manipulent, dans le sens littéral du terme, des conventions de protection des droits de l'homme leur donnent l'occasion d'adopter des mesures, qui concourent à leur mise en œuvre en droit interne. Ils proposent de classer ces mesures dans trois catégories : les mesures adoptées pour mettre en œuvre les conventions à l'occasion d'un processus dédié (« *implementation-centred engagement* »), celles permettant d'initier un tel processus (« *initiating engagement* ») et celles adoptées lors d'un processus dont la finalité n'est pas leur mise en œuvre mais qui y contribuent de manière incidente (« *embedded engagement* »). Les premières mesures, adoptées avec l'intention de mettre en œuvre les conventions en droit interne lors d'un processus dédié, sont les plus fréquentes (p. 91). Des autorités législatives cantonales ont ainsi modifié l'état de leur droit pour que l'esprit de la loi soit en accord avec celui des conventions ratifiées, par exemple en modifiant la définition des infractions découlant de violences faites aux femmes de manière concordante avec l'esprit *général* de la Convention d'Istanbul (p. 93), ou pour que les règles prévues par la loi permettent que soient satisfaites des obligations conventionnelles *spécifiques*, par exemple en révisant la constitution du canton afin de faciliter l'exercice par les personnes handicapées de leurs droits politiques (p. 100). Toutefois, l'adoption de mesures qui relèvent de cette première catégorie rencontre un obstacle, *d'une part*, dans le manque de ressource qui peut être observé dans les plus petits cantons, dotés d'administrations modestes aux moyens limités (p. 112) et, *d'autre part*, dans le possible manque de volonté politique selon la convention qui est en cause (p. 110) puisque, par exemple, pour refléter l'esprit de la CRPD les cantons auraient dû adopter une définition sociale du handicap et abandonner celle médicale qu'ils retiennent actuellement (p. 98). Face à ces obstacles, deux autres types de mesures ont pu être adoptées. D'*une part*, les mesures de la deuxième catégorie évoquée permettent d'initier un processus de mise en œuvre des conventions de droits de l'homme, en créant un bureau ou en allouant des ressources supplémentaires dans les cantons où celles déjà existantes ne seraient pas suffisantes (p. 104). D'*autre part*, les mesures de la troisième catégorie susmentionnée définie permettent, malgré un manque de volonté politique de pleinement mettre en œuvre une convention, de faire produire leurs effets à certaines au moins de ses dispositions, par l'adoption de mesures qui sont déjà en cours de discussion et sont soutenues par d'autres arguments à titre principal (p. 107).

Ce faisant, cette étude, outre sa remarquable clarté et son originalité indéniable, est porteuse de riches enseignements tant sur le défi de l'effectivité des conventions internationales de droits de l'homme, qui ne peut être relevé sans l'action d'autorités locales, que sur les défis que leur maniement représente pour ces dernières. Elle s'inscrit ainsi dans la continuité de précédents travaux de recherche, tel que celui dirigé par le professeur Catherine Le Bris (v., *RGDIP*, 2021-3, pp. 705-707), tout en ouvrant la voie à de nouvelles recherches sur des questions encore non explorées (pp. 126 et 127).

CÉCILE GOUBAULT-LARRECQ