

L'harmonisation du droit cantonal

Les conventions intercantionales

Prof. Dr. Vanessa Rüegger, Avocate

Université de Genève, Département de droit public

Journée de droit administratif, Université de Genève

17 juin 2025

Avec mes remerciements à Tobias Phan, Avocat, Assistant scientifique au
Département de droit public, pour sa contribution à la recherche

Contenu

1. Introduction
2. Fondements
3. Typologie des conventions intercantionales harmonisantes
4. Questions juridiques choisies
5. Conclusion

1. Introduction

Effet normatif des conventions intercantionales

“Comme le rappelle l’art. 48 al. 1 Cst., les cantons peuvent conclure des conventions entre eux. Ce faisant, ils sont notamment habilités à adopter des conventions intercantionales ayant un **effet normatif**, c’est-à-dire qui **fixent des règles générales et abstraites qui leur sont communes**”.

(2C_587/2023 c. 6.1)

1. Introduction

Notion d'harmonisation

Dans ce contexte, par **harmonisation**, nous désignerons:

- l'adoption de dispositions avec **effet normatif**
 - sous la forme d'une **convention intercantonale**
 - visant à **coordonner le régime juridique** applicable aux autorités publiques et à la population dans plusieurs cantons.
- Selon le **degré de coordination**, l'harmonisation des bases juridiques peut aller de normes programmatiques jusqu'aux règles de droit uniformes directement applicables.

1. Introduction

Exemple POLAP

Echange de données de police au niveau national

18.3592 MOTION

SRL Nr. 350 - Gesetz über die Luzerner Polizei (PolG)

vom 27.01.1998, in Kraft seit: 01.08.1998

Aktuelle Version in Kraft seit: 17.10.2024 (Beschlussdatum: 17.10.2024)

Déposé par:



EICHENBERG

Groupe libéral-
PLR.Les Libéra

Erlass

Chronologische Dokumente

Link zur neuesten Version kopieren

Link z



Accueil > Publications >

Convention intercantonale sur l'échange de données à des fins d'exploitation de plates-formes de recherche et de systèmes de bases de données communs - Consultation fédérale

Tout de publication Réponse aux consultations fédérales

23.4311 MOTION

Création d'une base constitutionnelle visant à réglementer l'échange de données de police au niveau national

Déposé par: COMMISSION DE LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ CONSEIL NATIONAL

Rapporteur(s): FIVAZ FABIEN, JUILLARD CHARLES, RINIKER MAJA

Date de dépôt: 10.10.2023

Déposé au: Conseil national

Etat des délibérations: Transmis au Conseil fédéral

OSEF

18

national

Ausklappen | Einklappen

- ▶ 1 Allgemeines
- ▶ 2 Polizeiliches Handeln
- ▶ 3 Gemeindepolizeiliche Aufgaben
- ▶ 4 Organisation und dienstrechtliche Vorschriften

350

**Gesetz
über die Luzerner Polizei
(PolG)**

vom 27.01.1998 (Stand 17.10.2024)

Lausanne, le 8 novembre 2024

Communiqué de presse du Tribunal fédéral

Arrêt du 17 octobre 2024 ([1C_63/2023](#))

Nouvelles dispositions de la loi lucernoise sur la police : recours partiellement admis

Le Tribunal fédéral admet partiellement un recours dirigé contre les modifications de la loi cantonale sur la police adoptées en 2022 par le Grand Conseil lucernois. Le Tribunal annule la réglementation relative à la recherche automatisée de véhicules et à la surveillance du trafic, ainsi qu'au réseau de systèmes d'information de police de la Confédération et des cantons.

2. Fondements

Fédéralisme coopératif

- Le **fédéralisme coopératif** combine deux méthodes:
 - La **méthode confédérale** (staatenbündische Methode (art. 48 Cst.)
 - La **méthode fédérale** (bundesstaatliche Methode) (art. 3 et 42 Cst.)
- Le fédéralisme coopératif est régi par le **principe d'assistance et de loyauté fédérale** (art. 44 Cst)

2. Fondements

Autonomie des cantons

L'harmonisation du droit cantonal par des accords intercantonaux

- est la légitime expression de la souveraineté cantonale (art. 3 et 42 Cst.)
 - n'altère pas la répartition des compétences entre Confédération et cantons
-
- L'attribution d'une tâche d'harmonisation ou d'unification à la Confédération est une **décision politique** du peuple et des cantons
 - La Confédération doit s'imposer la **retenue** nécessaire dans l'exercice de ses compétences et de ses tâches (art. 43a Cst.)

2. Fondements

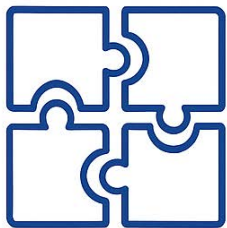
Limites

- Répartition des **compétences** (art. 3 et 42 Cst.)
- Garanties de l'**Etat de droit** (voir surtout art. 36 Cst.)
- Garanties d'**ordre démocratique** (art. 51 Cst.)
- Interdiction des **alliances séparées** (Sonderbünde)
- Interdiction de **renconcer à sa propre existence** (Selbstaufgabe)

3. Typologie des conventions harmonisantes

- **Complexité** de l'harmonisation du droit cantonal dans le cadre du fédéralisme coopératif
- **Diversité** des types de conventions harmonisantes

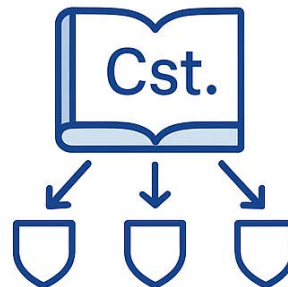
3. Typologie des conventions intercantionales harmonisantes



Harmonisation
ponctuelle



Harmonisation
entrelacée



Harmonisation
imposée par
la Constitution

4. Questions choisies

1. Nature juridique: Loi formelle ou matérielle?

- Les conventions intercantionales **importantes**:
 - font l'objet d'une approbation par le parlement et
 - sont dans tous les cantons soumis au référendum

Remarque: La décision relative à l'importance d'une convention est une décision juridique (nature non-plebiscitaire des droits politiques)
- En cas de **restriction grave des droits fondamentaux**:
 - l'approbation par le parlement avec référendum est imposé par l'art. 36 al. 1 Cst.

4. Questions choisies

1. Nature juridique: Application directe ou indirecte?

Les dispositions d'une convention intercantonale créent de manière immédiate des droits ou des obligations pour les particuliers ou les autorités et contiennent donc des dispositions renfermant des règles de droit directement applicables (self-executing) lorsqu'elles sont **«suffisamment déterminées et claires par leur contenu pour constituer le fondement d'une décision à l'égard des individus»** (ATF 138 I 435 c. 1.1)

4. Questions choisies

2. Rang hiérarchique et règles de conflit

Les conventions intercantionales:

- relèvent du **droit cantonal**
- occupent au sein de la hiérarchie des normes cantonales un rang **supérieur** aux constitutions, lois et ordonnances cantonales
- Le principe de la **force dérogatoire du droit fédéral** (art. 49 Cst.) est applicable

4. Questions choisies

2. Règles de conflit entre droit intercantonal et droit cantonal

Obligation des cantons de respecter («beachten» «rispettano») le droit intercantonal (Art. 48 al. 5 Cst.)

- reprend le principe *pacta sunt servanda*
- doit être interprétée «à la lumière du principe de la loyauté confédérale issue du principe général de la bonne foi» (art. 44 Cst.)

4. Questions choisies

2. Règles de conflit entre droit intercantonal et droit cantonal

- Débat sur les règles de conflit entre droit intercantonal et **constitutions cantonales**
 - Primauté absolue des conventions intercantionales?
 - Analogie avec la doctrine sur les conflits entre lois fédérales et droit international?
 - Autres règles de conflit?
- Débat sur les règles de conflit entre **droit intercantonal secondaire**, le droit supérieur et les const. cantonales

4. Questions choisies

3. Methode d'interprétation

- Interprétation des règles de droit: **Méthodes d'interprétation du droit interne** (2C_587/2023 c. 6.5.1 et 6.5.2)
 - «La jurisprudence ne s'est pas prononcée sur le point de savoir si de telles normes devaient être interprétées selon les principes de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités ou selon les règles d'interprétation prévalant en droit interne pour les lois fédérales. La question n'a pas non plus à être tranchée ici, dès lors que tant les règles d'interprétation issues de la Convention de Vienne que celles fixées par la jurisprudence en matière de législation interne permettent de parvenir au même résultat» (2C_863/2017 c. 3.5)

4. Questions choisies

4. Contrôle judiciaire

- Procédure d'approbation (art. 48 al. 3 Cst.)
 - sans force dérogatoire (ATF 138 I 435 c. 1.2.2)
- Protection juridique des cantons
 - Action (art. 120 LTF)
 - Selon Convention: par arbitrage
- **Protection juridique des individus**
 - RMPD
 - RCS

4. Questions choisies

4. Contrôle judiciaire

- Le TF **contrôle librement** l'application des conventions intercantionales (ATF 146 I 11 c. 3.1.3)
 - «En l'absence d'une juridiction supracantonale, il est en effet apparu opportun que le Tribunal fédéral puisse dégager une interprétation unique des accords intercantonaux, afin d'éviter que ceux-ci ne soient appliqués d'une manière différente d'un canton à l'autre, ce qui serait de nature à provoquer des tensions intercantionales.» (2C_863/2017 c. 2)
- Obligation qualifiée de présentation et de motivation des griefs (art. 42 al. 2 et **106 al. 2 LTF**)

4. Questions choisies

4. Contrôle judiciaire

Contrôle abstrait des conventions intercantionales:

- à condition de créer des **règles de droit directement applicables**, les conventions intercantionales dites normatives sont assimilées à des actes normatifs cantonaux selon l'art. 82 let. b LTF
- **compétence exclusive du TF** «qu'à peine d'enfreindre la Constitution fédérale et de porter atteinte à la souveraineté des autres cantons parties au concordat» (ATF 138 I 435 c. 1.1)

5. Conclusion

1. Fédéralisme coopératif :

- Instrument central de coordination entre cantons, respectant leur autonomie

2. Diversité des domaines harmonisés:

- Complexité juridique entraîne défis d'orientation (notamment pour les particuliers p.ex. en matière d'exécution de peine; protection des données)

3. Qualité légistique hétérogène:

- **Qualité juridique** des bases légales (art. 36 al. 1 Cst.)
- **Transparence sur la procédure**
- **Accessibilité** des matériaux : **Information proactive et systématique** par les autorités sur les conventions en vigueur et sur les projets en cours

Merci pour votre attention!

Prof. Dr. Vanessa Rüegger, Avocate
vanessa.ruegger@unige.ch

Département de droit public
Faculté de droit
Université de Genève