



Institut für Föderalismus
Institut du Fédéralisme
Institute of Federalism

**3^e Journées Fribourgeoises du
Fédéralisme**

L'action extérieure des cantons

Analyse de droit constitutionnel

Prof. Dr Bernhard Waldmann



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

I. Introduction



Alfred Escher (1819–1882)

«Unité à l'extérieur – Diversité à l'intérieur»



Daniel Thürer

«Il convient d'accorder aux cantons un domaine important de compétences externes qui leur sont propres et qu'ils peuvent exercer de manière autonome.»



Kantonsrat
Zürich

> [Home](#) > [Geschäfte](#) > [255/2025](#)

255/2025

Der Kanton Zürich setzt sich ein für die Anerkennung von Palästina als eigenem Staat

Geschäftsart: Einzelinitiative

Pendent bei: Erledigt

Plan

- I. Introduction
- II. Définitions
- III. Cadre juridique
- IV. Acteurs
- V. Portée et limites
- VI. Traités internationaux
- VII. Conclusion

II. Définitions

L'action extérieure des cantons («Kleine Aussenpolitik»)

- La «**politique étrangère**» comme composante (essentielle) des relations extérieures
- «**L'action extérieure**» des cantons

III. Cadre juridique

- **Droit international public**
 - **La Suisse n'est pas tenue d'autoriser les cantons à conclure des traités de droit international public**
 - **Bases visant à faciliter et à consolider la coopération transfrontalière**
 - Convention-cadre de Madrid (RS 0.131.1); Protocole additionnel (RS 0.131.11), Protocole n° 2 (RS 0.131.12); Protocole n° 3 (RS 0.131.13)
 - Accords-cadres couvrant une zone géographique donnée
 - Accord-cadre Suisse – Italie (RS 0.131.245.4)
 - Convention de Karlsruhe

■ Constitution fédérale

■ art. 54 Cst.

- Compétence de la Confédération en matière d'affaires étrangères (al. 1)
- Objectifs de politique étrangère (al. 2)
- Prise en compte des compétences et des intérêts des cantons (al. 3)

■ art. 55 Cst.

- Participation des cantons aux décisions de politique étrangère

■ art. 56 Cst.

Art. 56 Relations des cantons avec l'étranger

¹ Les cantons peuvent conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence.

² Ces traités ne doivent être contraires ni au droit et aux intérêts de la Confédération, ni au droit d'autres cantons. Avant de conclure un traité, les cantons doivent informer la Confédération.

³ Les cantons peuvent traiter directement avec les autorités étrangères de rang inférieur; dans les autres cas, les relations des cantons avec l'étranger ont lieu par l'intermédiaire de la Confédération.

■ **Constitutions cantonales**

■ **Clauses de coopération**

- avec l'étranger (SG, SH, ZH)
- coopération transfrontalière avec l'étranger voisin (AR, BS, BL, GE, GR; JU, TG, TI)
- rayon d'action élargi (FR, JU, VD; cf. également BE)
- Genève en tant que canton siège et canton d'accueil d'organisations internationales et d'organisations non gouvernementales (chapitre distinct)

■ **Objectifs**

- Cf. BE, GE, SG, TI

■ **Exigences spécifiques à certains domaines en matière de coopération transfrontalière**

- Aménagement du territoire (BS, BL)
- Secteur hospitalier (BS)
- Education et culture (SH)
- Coopération au développement, aide humanitaire (BE, GR, JU, VD)

■ **Compétences des organes**

IV. Acteurs

■ Responsables: Cantons

- Cantons frontaliers et cantons de l'intérieur
 - Non: Communes, intercommunalités
- Coopération transfrontalière fondée sur le droit cantonal, les traités internationaux de la Confédération ou les accords conclus par les cantons.

■ Partenaire: «Etranger»

- Entités étrangères dotées de la capacité juridique en droit international public

■ Rôle de la Confédération

- Médiation dans les relations officielles avec les gouvernements centraux étrangers
- Surveillance fédérale

V. Portée et limites

■ Portée

- Domaines de compétence cantonale
 - Exclus: les domaines pour lesquels la Confédération a déjà conclu des traités internationaux
- «Relations avec l'étranger»:
L'ensemble des actions relevant des affaires étrangères
 - ✓ notamment les traités de droit international
 - ✓ adhésion à des organisations internationales
 - ✓ actes internes ayant un lien direct avec les affaires étrangères
 - Non: domaines relevant de la politique étrangère traditionnelle de la Confédération
 - Résolutions/déclarations relatives aux affaires étrangères?

- **Limites** (cf. art. 56 al. 2 Cst.)
 - «droit de la Confédération»
 - «droit d'autres cantons»
 - «intérêts de la Confédération»

VI. Traités internationaux

■ Notion et délimitations

- Accords entre deux ou plusieurs sujets de droit international, fondés sur deux ou plusieurs déclarations de volonté concordantes et régissant des droits et obligations de droit international
- Délimitations: contrats de droit privé, contrats de droit administratif (transnationaux), «agreements»

■ Importance

- Sur le plan quantitatif
Situation en 2018: 436 contrats en vigueur, dont 252 conclus avant 1980 (étude de Fassbender/Gübeli, ZBI 2018, p. 107 ss)
- Sur le plan qualitatif

■ Effets

- En matière de **relations extérieures**
 - Caractère contraignant pour la Confédération suisse
 - Caractère contraignant pour les cantons?
- En matière des **relations intérieures**
 - En général
 - Traités législatifs en particulier
 - «Droit international public» au sens de l'art. 5, al. 4 Cst. Et de l'art 190 Cst.
 - Hiérarchie des normes internes: sphère juridique cantonale

Il en résulte, en cas de conflit, les règles de priorités suivantes:

- Les traités internationaux conclus par la Confédération prévalent
- Lois fédérales postérieures: en principe, le droit international prévaut
- Les traités prévalent sur le droit intercantonal et le droit cantonal

VII. Conclusion

Ancienne Confédération (avant 1798)

relations extérieures
polycentriques

Etat fédéral de 1848

Unité vis-à-vis de
l'extérieur

Avec des
compétences
résiduelles limitées
des cantons

Ouverture vers
l'extérieur

«Etat fédéral ouvert»
(Bardo Fassbender)

Un retour à des
limites plus claires ?
(Renforcement de la
Suisse sur la scène
internationale)