
COMMENTAIRE ROMAND

Martenet · Dubey
(éditeurs)

Constitution fédérale



Helbing Lichtenhahn

COMMENTAIRE ROMAND

Constitution fédérale

Edité par

Vincent Martenet

Professeur à l'Université de Lausanne

Jacques Dubey

Professeur à l'Université de Fribourg

Helbing Lichtenhahn

Information bibliographique de la Deutsche Nationalbibliothek

La Deutsche Nationalbibliothek a répertorié cette publication dans la Deutsche Nationalbibliografie; les données bibliographiques détaillées peuvent être consultées sur Internet à l'adresse <http://dnb.dnb.de>.

Mode de citation proposé: CR Cst.-AUTEUR, art. 36 N 1

Le texte de la Constitution fédérale est reproduit dans son état au 1^{er} mai 2021.
Ce texte n'est pas une publication officielle. Seule la publication opérée par la Chancellerie fédérale fait foi.

Tous droits réservés pour tous pays. L'œuvre et ses parties sont protégées par la loi. Appartiennent exclusivement à la maison d'édition notamment les droits de reproduction, de représentation, de diffusion, de traduction ou d'adaptation, intégrales ou partielles, ainsi que de transfert et d'enregistrement de l'œuvre, par quelque procédé que ce soit (graphique, technique, électronique et/ou digital, y compris la photocopie et le téléchargement). De telles utilisations de l'œuvre en dehors des limites de la loi sont strictement interdites et requièrent l'accord préalable écrit de la maison d'édition.



© 2021 Helbing Lichtenhahn, Bâle

ISBN 978-3-7190-4000-0
www.helbing.ch

Avant-propos

La Constitution fédérale du 18 avril 1999 est en vigueur depuis plus de deux décennies. Les vingt ans écoulés se sont avérés denses et passionnants d'un point de vue constitutionnel. Durant ce laps de temps, de grandes réformes du fédéralisme et de la justice ainsi que plusieurs initiatives populaires ont, par exemple, été acceptées par le peuple et les cantons. Quelques normes constitutionnelles se trouvent désormais en tension, voire en conflit, avec le droit international liant la Confédération. Plus récemment, la pandémie du COVID-19 n'a pas épargné la Constitution fédérale.

En somme, les temps et la Constitution changent. Texte vivant, celle-ci s'inscrit pourtant aussi dans la continuité de celles qui l'ont précédée et, à divers égards, des régimes plus anciens. Aussi le constitutionnaliste porte-t-il immanquablement son regard non seulement sur le présent mais, également sur l'avenir et le passé, tant proches que lointains. Par ailleurs, sa perspective ne se limite pas à la Constitution fédérale. Celle-ci possède une dynamique propre, faite de relations normatives endogènes et exogènes. Ainsi, le droit international, le reste du droit fédéral et le droit cantonal ou intercantonal sont parfois pris en compte dans le processus de détermination du sens des normes constitutionnelles et, plus fréquemment, interagissent avec celles-ci au sein de l'ordre juridique. De plus, la maîtrise de disciplines non juridiques permet de pleinement comprendre certains instruments ancrés dans la Constitution fédérale.

Le Commentaire romand de la Constitution fédérale se place dans cette perspective. S'il présente l'état actuel du droit constitutionnel positif, il comporte aussi de nombreux développements doctrinaux pointus et des réflexions originales, parfois critiques, ou prospectives, qui émaillent, çà et là, les plus de trois mille pages qui le composent. A cet égard, les éditeurs scientifiques tiennent à remercier sincèrement et chaleureusement les auteur-e-s de cet ouvrage, qui ont accompli un travail de longue haleine menant, leur semble-t-il, à un résultat particulièrement réjouissant et stimulant.

Nos assistant-e-s nous ont en outre apporté une aide précieuse. Nous remercions ainsi vivement Clémence Demay, Domenico Di Cicco, Emmanuelle Fischer, Camilla Jacquemoud, Lucien Hürlimann, Julia Kamhi, Natalia Pérez et Stéphanie Tumini. Christine De Bernardis et Doriana Ferreira, secrétaires au Centre de droit public de l'Université de Lausanne, nous ont fait bénéficier de leur regard affûté lors de la relecture de plusieurs parties du manuscrit, comme Anne Schroeter, secrétaire au Département de droit public de l'Université de Fribourg. Nos remerciements chaleureux leur sont aussi destinés.

Nous savons enfin gré à la maison d'édition Helbing Lichtenhahn de publier un commentaire – de grande ampleur et en français – de la Constitution fédérale. Nos remerciements s'adressent en particulier à Jérôme Voumard, directeur éditorial, ainsi qu'à Esther Roux, lectrice. Leur dynamisme, leur disponibilité de tous les instants et, plus largement, leur précieuse collaboration ont permis la réalisation de cet ouvrage.

Nous sommes persuadés que le Commentaire romand de la Constitution fédérale trouvera son public, issu tant des autorités étatiques que de la société civile. La Constitution fédérale de la Confédération suisse est aussi la *Constitution de chacun-e*, qui peut s'y référer à tout moment de son existence et en tirer une protection. Puisse le présent commentaire porter cette idée à la fois simple et fondamentale.

Lausanne/Fribourg, en avril 2021

Vincent Martenet
Jacques Dubey

Liste des auteurs

Nathalie F. Adank

Docteure en droit, avocate

Art. 68, 71, 105, 107

Florence Aubry Girardin

Juge au Tribunal fédéral, Docteure en droit

Art. 127, 191

Jeremy Bacharach

Assistant-doctorant à l'Université de Genève, titulaire du brevet d'avocat

Art. 93 (avec M. Christian Bovet)

François Bellanger

Avocat, professeur à l'Université de Genève

Art. 5a, 42, 43, 43a

Anne Benoit

Docteure en droit, Secrétaire des commissions des institutions politiques des Chambres fédérales

Art. 147, 180, 181

Frédéric Bernard

Professeur à l'Université de Genève

Art. 143, 144, 145

Marc-Olivier Besse

Docteur en droit, avocat, chargé de cours aux Universités de Fribourg et Lausanne

Art. 75a, 75b, 197 ch. 9

Samantha Besson

Professeure au Collège de France et à l'Université de Fribourg, docteure en droit, M.Jur. (Oxon)

Art. 5

Martin Beyeler

Professeur ordinaire à l'Université de Fribourg

Art. 81, 82, 88 (avec M. Nicolas Diebold); 81a (avec M. Nicolas Diebold et M. Martin Ludin)

Olivier Bigler-de Mooij

Docteur en droit, avocat

Art. 44, 45, 46, 154, 155, 156, 158, 160

Olivier Bleicker

Avocat, greffier au Tribunal fédéral, juge suppléant au Tribunal militaire de cassation, juge suppléant au Tribunal cantonal de l'Etat de Fribourg

Art. 57

François Bohnet

Professeur à l'Université de Neuchâtel, avocat à Neuchâtel, docteur en droit

Art. 30

Véronique Boillet

Professeure à l'Université de Lausanne, docteure en droit, titulaire du brevet d'avocat, LL.M. (Berlin)

Art. 20, 118b, 119, 119a, 120; 48a (avec M. Eloi Jeannerat); 121a (avec M. Francesco Maiani)

Christian Bovet

Professeur à l'Université de Genève

Art. 92; 93 (avec M. Jeremy Bacharach)

Jean-Michel Brahier

Avocat, docteur en droit, chargé de cours à l'Université de Fribourg

Art. 79, 80 (avec M. Lucien Hürlimann)

Théophile von Büren

Docteur en droit, Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (Etat de Vaud)

Art. 34 (avec M. Vincent Martenet)

Jérôme Bürgisser

Avocat, docteur en droit

Art. 85, 85a, 86

Damiano Canapa

Professeur associé à l'Université de Lausanne, directeur du CEDIDAC, docteur en droit, LL.M. (Bruges, Yale), titulaire du brevet d'avocat

Art. 95

Jérôme Candrian

Juge au Tribunal administratif fédéral, docteur en droit

Art. 146

Basile Cardinaux

Professeur ordinaire à l'Université de Fribourg, docteur en droit, avocat/conseiller juridique à Zurich

Art. 113, 114, 196 ch. 11

Matthieu Carrel

Avocat, docteur en droit, Direction générale du territoire et du logement (Vaud), chargé de cours à l'Université de Fribourg

Art. 168, 177, 179

François Chaix

Juge au Tribunal fédéral, docteur en droit

Art. 188, 189

Gregor Chatton

Juge au Tribunal administratif fédéral, chargé de cours à l'Université de Lausanne (IDHEAP), docteur en droit, DEA, titulaire du brevet d'avocat (Genève), LL.M. (Saarbrücken)

Art. 6, 41; 115 (avec M. Brian Mayenfisch)

Liste des auteurs

Jacqueline Cortesi-Künzi

Avocate, Administration fédérale des finances
Art. 126, 167 (avec Mme Sabine
D'Amelio-Favez)

Bertil Cottier

Professeur honoraire de l'Université de Lausanne,
Président de la section suisse de Reporters sans
frontières et membre de la Commission fédérale
des médias
Art. 16, 17

Sabine D'Amelio-Favez

Avocate, Administration fédérale des finances
Art. 126, 167 (avec Mme Jacqueline
Cortesi-Künzi); 183 (avec Mme Andrea
Zbinden)

Robert Danon

Professeur à l'Université de Lausanne
docteur en droit, LL.M. (Leiden)
Art. 103; 129 (avec M. Benjamin Malek)

Martine Dang

Avocate
Art. 29 (avec M. Minh Son Nguyen)

Valérie Défago Gaudin

Professeure à l'Université de Neuchâtel
Art. 108

Morgane Desboeufs

Assistante de recherche à l'Université de Genève,
MLaw
Art. 21 (avec M. Marc-André Renold)

Domenico Di Cicco

MLaw, Doctorant à l'Université de Fribourg
Art. 33 (avec M. Jacques Dubey)

Christian Denys

Juge au Tribunal fédéral
Art. 123a, 123b, 123c, 124

Nicolas Diebold

Professeur à l'Université de Lucerne, avocat,
docteur en droit, LL.M. (Duke)
Art. 81, 82, 88 (avec M. Martin Beyeler);
81a (avec M. Martin Beyeler et M. Martin
Ludin)

Patricia Dietschy-Martenet

Docteure en droit, chargée de cours aux Universités
de Fribourg, Lausanne et Neuchâtel, avocate-
conseil à Lausanne, juge suppléante au Tribunal
cantonal du canton de Vaud
Art. 109

Jacques Dubey

Professeur à l'Université de Fribourg, docteur en
droit, avocat
Art. 7, 9, 12, 26, 36, 136, 137, 138, 139,
163, 164, 165; introduction générale
(avec M. Vincent Martenet); 5 (avec
Mme Samantha Besson); 33 (avec
M. Domenico Di Cicco); 139b (avec
Mme Camilla Jacquemoud); Dispositions
finales (avec M. Lucien Hürlimann)

Anne-Sylvie Dupont

Professeure aux Universités de Neuchâtel et Genève
Art. 112, 112a, 112b, 112c

Semsija Etemi

Assistante-doctorante à l'Université de Lausanne,
MLaw
Art. 121 (avec M. Minh Son Nguyen)

Anne-Christine Favre

Professeure à l'Université de Lausanne,
docteure en droit
Art. 74

Alexandre Flückiger

Professeur ordinaire à l'Université de Genève,
docteur en droit
Art. 170

Andrew M. Garbarski

Avocat à Genève, professeur à l'Université de
Lausanne, docteur en droit
Art. 32 (avec M. Alain Macaluso)

Aurélie Gavillet

Docteure en droit, titulaire du brevet d'avocat,
chargée d'enseignement à l'Université de Genève,
greffière-juriste au Pouvoir judiciaire de Genève
Art. 11, 67, 67a

Pierre-Marie Glauser

Avocat, docteur en droit, professeur à l'Université
de Lausanne, expert fiscal dipl. lic. oec. HSG
Art. 130

Luc Gonin

Docteur en droit, chargé de cours à l'Université de
Fribourg
Art. 151, 152, 153, 157, 159, 171, 172,
173, 185, 186, 187

Etienne Grisel

Professeur honoraire de l'Université de Lausanne
Art. 174, 175, 176

Clémence Grisel Rapin

Professeure à l'Université de Fribourg, docteure en
droit, avocate
Art. 106

Stéphane Grodecki

Docteur en droit, chargé de cours à l'Université de Genève, premier procureur à Genève
Art. 29a, 123

Céline Gutzwiller

Docteure en droit, titulaire du brevet d'avocat, greffière-juriste à la Cour de justice, Genève
Art. 37, 38, 39, 40

Stephan Haag

Juge au Tribunal fédéral, titulaire du brevet d'avocat et de notaire
Art. 75, 78

Jean-Michel Henny

Docteur en droit, avocat
Art. 104

Maya Hertig Randall

Professeure à l'Université de Genève, docteure en droit, avocate
Art. 10, 13 (avec M. Julien Marquis)

Madeleine Hirsig-Vouilloz

Juge au Tribunal administratif fédéral, avocate et notaire, MAS
Art. 191a

Michel Hottelier

Professeur à l'Université de Genève
Art. 31

Bettina Kahil-Wolff Hummer

Professeure à l'Université de Lausanne
Art. 117, 117a; 118 (avec Mme Manon Joseph)

Lucien Hürlimann

MLaw
Art. 79, 80 (avec M. Jean-Michel Brahier); Dispositions finales (avec M. Jacques Dubey)

Camilla Jacquemoud

MLaw, Doctorante à l'Université de Fribourg
Art. 139b (avec M. Jacques Dubey)

Eloi Jeannerat

Greffier au Tribunal fédéral, docteur en droit, titulaire du brevet d'avocat
Art. 48, 61a, 63a; 48a (avec Mme Véronique Boillet); 62, 64a (avec Mme Fanny Matthey)

Manon Joseph

Docteure en droit, avocate
Art. 118a; 118 (avec Mme Bettina Kahil-Wolff Hummer)

Valérie Junod

Professeure aux Universités de Genève et de Lausanne, docteure en droit, LL.M. (Pennsylvania)
Art. 104a

Markus Kern

Professeur assistant à l'Université de Berne, docteur en droit, LL.M. (Harvard), MA in Economics
Art. 83, 84, 87, 87a, 87b

Eleonor Kleber

Docteure en droit, greffière au Tribunal fédéral
Art. 28

Robert Kolb

Professeur de droit international à l'Université de Genève
Art. 54, 55, 56 (avec Mme Anaïs Maroonian)

Guillaume Lammers

Docteur en droit, avocat, chargé de cours à l'Université de Lausanne
Art. 149, 150, 161, 162, 192, 193, 194, 195

Thierry Largey

Professeur à l'Université de Lausanne
Art. 65, 77, 125; 76 (avec M. Etienne Poltier)

Karine Lempen

Professeure à l'Université de Genève, docteure en droit
Art. 110

Léonore Leresche

Juriste MLaw, Chancellerie fédérale
Art. 135 (avec Mme Fabienne Marti Locher)

Kastriot Lubishtani

Assistant-doctorant à l'Université de Lausanne, MLaw
Art. 60, 61; 58, 59 (avec M. Vincent Martenet)

Martin Ludin

Docteur en droit, M.A. HSG, avocat
Art. 81a (avec M. Martin Beyeler et M. Nicolas Diebold)

Alain Macaluso

Avocat au Barreau de Genève, professeur à l'Université de Lausanne, docteur en droit
Art. 32 (avec M. Andrew M. Garbarski)

Raphaël Mahaim

Avocat, docteur en Droit, Bachelor en sciences de l'environnement
Art. 73

Liste des auteurs

Benjamin Malek

Assistant-doctorant à l'Université de Lausanne,
MLaw

Art. 129 (avec M. Robert Danon)

Francesco Maiani

Professeur à l'Université de Lausanne,
docteur en droit, LL.M.

Art. 121a (avec Mme Véronique Boillet)

Giorgio Malinverni

Professeur honoraire de l'Université de Genève,
docteur en droit, ancien juge à la Cour européenne
des droits de l'homme

Art. 22

Anaïs Maroonian

Assistante-doctorante à l'Université de Genève,
MLaw

Art. 54, 55, 56 (avec M. Robert Kolb)

Julien Marquis

Avocat, docteur en droit, chargé de cours à
l'Université de Genève

Art. 10, 13 (avec. Mme Maya Hertig)

Vincent Martenet

Professeur à l'Université de Lausanne, docteur
en droit, titulaire du brevet d'avocat, LL.M. (Yale),
juge suppléant au Tribunal fédéral

Art. 1, 3, 8, 27, 35, 47, 49, 51, 52, 53, 94,
96, 148, 190; introduction générale (avec
M. Jacques Dubey); 2 (avec M. Alain
Papaux); 15, 72 (avec M. David Zandirad);
34 (avec M. Théophile von Büren); 58, 59
(avec. M. Kastriot Lubishtani); 100 (avec
M. Nils Soguel)

Fabienne Marti Locher

Docteure en administration publique, lic. iur. et lic.
oec., Administration fédérale des finances

Art. 135 (avec Mme Léonore Leresche)

Fanny Matthey

Docteure en droit, chargée d'enseignement à
l'Université de Neuchâtel

Art. 19, 63, 64, 66; 62, 64a (avec
M. Eloi Jeannerat)

Brian Mayenfisch

Avocat-stagiaire, membre de l'Ordre des avocats de
Genève, MLaw

Art. 115 (avec M. Gregor Chatton)

Olivier Meuwly

Docteur en droit et ès lettres, historien
Introduction historique

Pierre Moor

Professeur honoraire de l'Université de Lausanne
Art. 182

Anouk Neuenschwander

Maître d'enseignement et de recherche à
l'Université de Lausanne, docteure en droit

Art. 169, 191c

Minh Son Nguyen

Professeur aux Universités de Neuchâtel et
Lausanne, docteur en droit, avocat

Art. 24, 25 (avec Mme Natalia Pérez);
29 (avec Mme Martine Dang);
121 (avec Mme Semsija Etemi)

Yves Noël

Professeur à l'Université de Lausanne, avocat,
docteur en droit

Art. 69, 132

Xavier Oberson

Professeur à l'Université de Genève, Avocat

Art. 128 (avec Mme Alara Efsun
Yazicioglu)

Thierry Obrist

Professeur à l'Université de Neuchâtel,
avocat à Neuchâtel, docteur en droit, LL.M.

Art. 131, 133, 134

Alain Papaux

Professeur à l'Université de Lausanne

Préambule; Art. 2 (avec M. Vincent
Martenet)

Natalia Pérez

Assistante-doctorante à l'Université de Lausanne,
MLaw

Art. 24, 25 (avec M. Minh Son Nguyen)

Stéphanie Perrenoud

Docteure en droit, greffière au Tribunal fédéral,
chargée d'enseignement à l'Université de Neuchâtel

Art. 116

Nathanaël Pétermann

Docteur en droit, avocat, chargé de cours à
l'Université de Lausanne

Art. 23

Sylvie Pétremand

Docteure en droit, chargée de cours à l'Université
de Lausanne, membre de la Commission fédérale
LPP, juge suppléante au Tribunal cantonal vaudois
Art. 111

Roswitha Petry

Juge au Tribunal administratif fédéral, docteure
en droit, chargée d'enseignement à l'Université de
Genève, titulaire du brevet d'avocat

Art. 14

Pascal Pichonnaz

Professeur à l'Université de Fribourg,
docteur en droit, avocat, LL.M. (Berkeley)
Art. 97

Denis Piotet

Professeur à l'Université de Lausanne
Art. 122

Etienne Poltier

Professeur honoraire de l'Université de Lausanne
Art. 89, 90, 91, 178; 76 (avec M. Thierry
Largey)

Marc-André Renold

Professeur à l'Université de Genève
Art. 21 (avec Mme Morgane Desboeufs)

Marco Sassòli

Professeur à l'Université de Genève
Art. 197 ch. 1

Evelyne Schmid

Professeure à l'Université de Lausanne
Art. 166, 184

Nils Soguel

Professeur à l'Université de Lausanne
Art. 100 (avec M. Vincent Martenet)

Alain Thévenaz

Docteur en droit, avocat, chargé de cours à
l'Université de Lausanne
Art. 50

Bénédicte Tornay Schaller

Docteure en droit, greffière au Tribunal fédéral,
juge assesseure au Tribunal cantonal vaudois
Art. 140, 141, 141a, 142

Jean-Marc Verniory

Docteur en droit, président de la Cour de droit
public à la Cour de justice de Genève
Art. 191b

Sophie Weerts

Professeure à l'Université de Lausanne
Art. 4, 18, 70

Alara Efsun Yazicioglu

Professeure assistante à l'Université de Kadir Has,
titulaire du brevet d'avocat
Art. 128 (avec M. Xavier Oberson)

David Zandirad

Assistant-doctorant à l'Université de Lausanne,
MLaw, CAS Droit et action publique
Art. 10a; 15, 72 (avec M. Vincent
Martenet)

Andrea Zbinden

Docteure en droit, avocate, Administration fédérale
des finances
Art. 183 (avec Mme Sabine D'Amelio-
Favez)

Andreas R. Ziegler

Professeur à l'Université de Lausanne
Art. 101, 102

Jean-Baptiste Zufferey

Professeur à l'Université de Fribourg
Art. 98, 99

Table des matières

	Articles	page
Avant-propos		V
Liste des auteurs		VII
Abréviations		XV
Bibliographie générale		XXXIX
Introduction générale		3
Introduction historique		47
Titre et date : Constitution fédérale de la Confédération suisse		77
Préambule		81
Titre 1: Dispositions générales	1-6	121
Titre 2: Droits fondamentaux, citoyenneté et buts sociaux	7-41	279
Chapitre 1: Droits fondamentaux	7-36	279
Chapitre 2: Nationalité, droits de cité et droits politiques	37-40	1113
Chapitre 3: Buts sociaux	41	1147
Titre 3: Confédération, cantons et communes	42-135	1171
Chapitre 1: Rapports entre la Confédération et les cantons	42-53	1171
Section 1: Tâches de la Confédération et des cantons	42-43a	1171
Section 2: Collaboration entre la Confédération et les cantons	44-49	1203
Section 3: Communes	50	1303
Section 4: Garanties fédérales	51-53	1313
Chapitre 2: Compétences	54-125	1347
Section 1: Relations avec l'étranger	54-56	1347
Section 2: Sécurité, défense nationale, protection civile	57-61	1395
Section 3: Formation, recherche et culture	61a-72	1461
Section 4: Environnement et aménagement du territoire	73-80	1627
Section 5: Travaux publics et transports	81-88	1773
Section 6: Énergie et communications	89-93	1902
Section 7: Économie	94-107	1985
Section 8: Logement, travail, sécurité sociale et santé	108-120	2180
Section 9: Séjour et établissement des étrangers	121-121a	2428
Section 10: Droit civil, droit pénal, métrologie	122-125	2464
Chapitre 3: Régime des finances	126-135	2511

Table des matières

	Articles	page
Titre 4: Peuple et cantons	136-142	2667
Chapitre 1: Dispositions générales	136-137	2667
Chapitre 2: Initiative et référendum	138-142	2699
Titre 5: Autorités fédérales	143-191c	2847
Chapitre 1: Dispositions générales	143-147	2847
Chapitre 2: Assemblée fédérale	148-173	2909
Section 1: Organisation	148-155	2909
Section 2: Procédure	156-162	2971
Section 3: Compétences	163-173	3025
Chapitre 3: Conseil fédéral et administration fédérale	174-187	3221
Section 1: Organisation et procédure	174-179	3221
Section 2: Compétences	180-187	3296
Chapitre 4: Tribunal fédéral et autres autorités judiciaires	188-191c	3421
Titre 6: Révision de la Constitution et dispositions transitoires	192-197	3509
Chapitre 1: Révision	192-195	3509
Chapitre 2: Dispositions transitoires	196 ch. 11, 197 ch. 1, 9	3537
Dispositions finales de l'arrêté fédéral du 18 décembre 1998		3555
Index		XLV

Abréviations

a [+ abréviation]	ancien(ne) ou abrogé(e)
AAD	Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un Etat membre ou en Suisse (Accord d'association à Dublin, RS 0.142.392.68)
Abs.	Absatz
aCst.	Constitution fédérale du 29 mai 1874
aCst. 1848	Constitution fédérale du 12 septembre 1848
ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (= TRIPs)
AELE	Association Européenne de Libre-Echange
AF	Assemblée fédérale
AFC	Administration fédérale des contributions
AFD	Administration fédérale des douanes
AFDI	Annuaire Français de Droit International
AFF	Administration fédérale des finances
aff.	affaire
aff. jtes	affaires jointes
AG	= SA
AGCS	Accord général sur le commerce des services, du 15 avril 1994 (= GATS; RS 0.632.20; Annexe I.B)
AGVE	Aargauische Gerichts- und Verwaltungsentscheide
AI	Assurance-invalidité
AIEP	Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision
AIHC	Accord intercantonal sur l'harmonisation de la terminologie dans le domaine des constructions
AIJC	Annuaire international de justice constitutionnelle
AIMP	Accord intercantonal du 25 novembre 1994 sur les marchés publics (RS 172.056.4)
AIRD	Accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'étude (RO 1997 2399)
AJP	Aktuelle juristische Praxis (= PJA)
al.	alinéa(s)
aLAJ	Loi fédérale du 6 octobre 1989 concernant l'encouragement des activités de jeunesse extra-scolaires (Loi sur les activités de jeunesse, abrogée)

Abréviations

ALCP	Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681) (= FZA)
ALE	Accord de libre-échange entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne, du 22 juillet 1972 (RS 0.632.401)
ALENA	Accord de Libre-Echange Nord-Américain (= NAFTA)
aLN	Loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité, abrogée)
aLPEP	Loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (Loi sur la protection des eaux, abrogée)
aLTC	Loi fédérale du 21 juin 1991 sur les télécommunications (RO 1992 581, abrogée)
AMP	Accord OMC sur les marchés publics, du 15 avril 1994 (RS 0.632.231.422)
AOC	Appellation d'origine contrôlée
aOJ	Loi fédérale du 16 décembre 1943 d'organisation judiciaire (Organisation judiciaire, abrogée)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AP	avant-projet
APG	Assurance perte de gain
ARE	Office fédéral du développement territorial
Arrêté fédéral sur l'EEE	Arrêté fédéral sur l'Espace économique européen du 9 octobre 1992, FF 1992 VI 53
ASA	Archives de droit fiscal suisse
ASDPO	Association suisse de droit public de l'organisation
AS-MPC	Autorité de surveillance du Ministère public de la Confédération
ASR	Autorité fédérale de surveillance en matière de révision
art.	article(s)
ARV	Zeitschrift für Arbeitsrecht und Arbeitslosenversicherung (= DTA)
ATAF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal administratif fédéral suisse
ATF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse
AVIG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (= LACI)
AVR	Archiv des Völkerrechts
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
BBl	Bundesblatt (= FF)
BEPS	Projet « <i>Base Erosion and Profit Shifting</i> »

Abréviations

BFH	Bundesfinanzhof (Allemagne)
BFHE	Entscheidungen des Bundesfinanzhofs (Allemagne)
BGBI	Bundesgesetzblatt (Allemagne)
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (= ATF)
BGH	Bundesgerichtshof (Allemagne)
BIPM	Bureau international des poids et mesures
BIT	Bureau international du travail
BJM	Basler juristische Mitteilungen
BK	Berner Kommentar
BMS	Bulletin des médecins suisses
BNS	Banque nationale suisse
BR	Baurecht (= DC)
BO + CN/CE	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale NB: toujours le citer dans la version officielle (ne pas citer le tiré à part relatif à la révision totale de la Constitution fédérale)
BSK	Basler Kommentar
BSK BGG	NIGGLI M. A./UEBERSAX P./WIPRÄCHTIGER H./KNEUBÜHLER L. (éd.), Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar, 3 ^e éd., Bâle 2018 (BSK BGG-AUTEUR, Art. X N Y)
BSK BV	WALDMANN B./BELSER E. M./EPINEY A. (éd.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Bâle 2015 (BSK BV-AUTEUR, Art. X N Y)
BStBl	Bundessteuerblatt (Allemagne)
BTJP	Berner Tage für die juristische Praxis
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (= Cst.)
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Allemagne)
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts (Allemagne)
BVG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (= LPP)
BVR	Bernische Verwalungsrechtsprechung (= JAB)
c.	considérant(s) ou contre, selon le contexte
CAT	Comité des Nations Unies contre la torture
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210)
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques du 9 mai 1992 (RS 0.814.01)
CCT	Convention collective de travail
CDE	Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (RS 0.107)
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commission de gestion

Abréviations

CDPH	Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées (RS 0.109)
CE	Conseil des Etats
CEDEF	Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (RS 0.108)
CEDH	Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme, RS 0.101) (= EMRK)
CEDR	Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (RS 0.104)
CEE	Communauté Economique Européenne
CER	Commission de l'économie et des redevances
CF	Conseil fédéral
cf.	<i>confer</i> (comparer)
CFB	Commission fédérale des banques
CGSS	Cahiers genevois et romands de sécurité sociale
ch.	chiffre
chap.	chapitre
Charte des Nations Unies	Charte des Nations Unies du 26 juin 1945 (Etat le 23 juin 2015) (RS 0.120)
Charte DF UE	Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000
ChF	Chancellerie fédérale
CHS PP	Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle
CHSS	Sécurité sociale CHSS
CIJ	Cour internationale de justice
CIP	Commission des institutions politiques
CJ	Cour de justice de la CJUE
CJA	Concordat sur les jeux d'argent au niveau suisse
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes jusqu'au 30 novembre 2009
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CN	Conseil national
CNE	Commission nationale d'éthique
CO	Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations; RS 220)
Comco	Commission de la concurrence
ComCom	Commission fédérale de la communication
Comm.	Commentaire

Comm. CEDH	PETTITI L.-E./DECAUX E./IMBERT P.-H. (dir.), La Convention européenne des droits de l'homme – Commentaire article par article, 2 ^e éd., Paris 1999 (Comm. CEDH-AUTEUR, art. X N Y)
Comm. Cst. 1874	AUBERT J.-F./EICHENBERGER K./MÜLLER J. P./RHINOW R./SCHINDLER D. (éd.), Commentaire de la Constitution fédérale du 29 mai 1874, Bâle/Berne/Zurich 1987-1996 (Comm. Cst. 1874-AUTEUR, art. X N Y)
Comm. LTF	CORBOZ B./WURZBURGER A./FERRARI P./FRÉSARD J.-M./AUBRY GIRARDIN F., Commentaire de la loi sur le Tribunal fédéral, 2 ^e éd., Berne 2014 (Comm. LTF-AUTEUR, art. X N Y)
Comm. Pacte ONU II	DECAUX E. (dir.), Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques – Commentaire article par article, Paris 2011 (Comm. Pacte ONU II-AUTEUR, art. X N Y)
comp.	comparer
ComUE	Commission de l'Union européenne
Convention AELE	Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (RS 0.632.31)
CoP	Code de bonnes pratiques de la statistique européenne
CORSTAT	Conférence suisse des offices régionaux de statistique
CourEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPC	Code de procédure civile suisse du 19 décembre 2008 (RS 272)
cpdt	cependant
CPE	Commission de politique extérieure
CPI	Cour pénale internationale
CPJI	Cour permanente de justice internationale (dissoute en 1946)
CPM	Code pénal militaire du 13 juin 1927 (RS 321.0)
CPMN	Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (RS 0.441.1)
CPP	Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (RS 312)
CR	Commentaire romand
CRC	Commission de la révision constitutionnelle
CRDF	Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux
CS	Commentaire Stämpfli
CSC	Cour suprême du Canada
CSDH	Centre suisse de compétence pour les droits humains
CSEC	Commission de la science, de l'éducation et de la culture
CSEC-N	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national
CSIC	Conférence des services d'information de la Confédération

Abréviations

Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
Cst. [canton]	Constitution [suivie de l'indication du canton]
Cst.-Helv.	Première Constitution helvétique du 28 mars/12 avril 1798
CTT	Contrat-type de travail
CVDT	Convention de Vienne du 23 mai 1969 (Etat le 24 février 2015) sur le droit des traités (RS 0.111)
d	deutsch (allemand)
DC	Droit de la construction (= BR)
DDIP	Direction du droit international public du DFAE
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DélCdG	Délégation des commissions de gestion
DélFin	Délégation des finances
DEP	Le droit de l'environnement dans la pratique (= URP)
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
Dir.	directive(s)
disp.	disposition(s)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DPA	Loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (RS 313.0)
DPC	Droit et politique de la concurrence (abréviation utilisée dès la publication 1997/1) (= RPW)
DPMIn	Loi fédérale du 20 juin 2003 régissant la condition pénale des mineurs (RS 311.1)
DT	Dispositions transitoires
DTA	Revue de droit du travail et d'assurance-chômage (= ARV)
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
e	english (anglais)
éd.	édition ou éditeur(s), selon le contexte
EEE	Espace économique européen
ég.	également

EGV-SZ	Entscheide der Gerichts- und Verwaltungsbehörden des Kantons Schwyz
EIMP	Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'entraide internationale en matière pénale (Loi sur l'entraide pénale internationale, RS 351.1)
ElCom	Commission fédérale de l'électricité
EMRK	Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (= CEDH)
EMS	Etablissement médico-social
en part.	en partie
EPF	Ecoles polytechniques fédérales
<i>et al.</i>	<i>et alii</i> (et autres)
etc.	<i>et caetera</i>
EuGRZ	Europäische GRUNDRECHTE-Zeitschrift
EuR	Zeitschrift Europarecht
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
év.	éventuellement
ex.	exemple(s)
f	français
FAIF	Financement et aménagement de l'infrastructure ferroviaire
fedpol	Office fédéral de la police
FF	Feuille fédérale
FINMA	Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers
FJS	Fiches juridiques suisses
FMI	Fonds monétaire international
FP	Forum poenale
FORTA	Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération
FOSC	Feuille officielle suisse du commerce
FSA	Fédération suisse des avocats
FStr	IFF Forum für Steuerrecht
FZA	Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (= ALCP)
FZG	Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Freizügigkeit in der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversorgung (= LFLP)
GATS	General Agreement on Trade in Services (= AGCS)
GATT	Accord général du 30 octobre 1947 sur les tarifs douaniers et le commerce (RS 0.632.20; General Agreement on Tariffs and Trade)

Abréviations

GC	Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne)
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (= CdG)
GPR-AG	Aargauisches Gesetz vom 10. März 1992 über die politischen Rechte (RS-AG 131.100)
GRECO	Groupe d'Etats contre la corruption
GT	Groupe de travail
Handkomm. BGG	SEILER H./VON WERDT N./GÜNGERICH A./OBERHOLZER N., Bundesgerichtsgesetz (BGG), 2 ^e éd., Berne 2015 (Handkomm. BGG-AUTEUR, Art. X N Y)
Handkomm. EMRK	MEYER-LADEWIG J./NETTESHEIM M./VON RAUMER S., EMRK – Handkommentar, 4 ^e éd., Baden-Baden/Bâle 2017 (Handkomm. EMRK-AUTEUR, Art. X N Y)
Handkomm. RVOG	SÄGESSER T., Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, Berne 2007 (Handkomm. RVOG-SÄGESSER, Art. X N Y)
HAVE	Haftung und Versicherung (= REAS)
hyp.	hypothèse
i	italiano (italien)
<i>i.c.</i>	<i>in casu</i>
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique
<i>i.e.</i>	<i>id est</i>
<i>i.f.</i>	<i>in fine</i>
IFSN	Inspection fédérale de la sécurité nucléaire
<i>i.i.</i>	<i>in initio</i>
ILO	International Labour Organization (= OIT)
Int. Komm. EMRK	PABEL K./SCHMAHL S. (éd.), Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Cologne dès 1986 (Int. Komm. EMRK-AUTEUR, Art. X N Y)
intro.	introduction
IPI	Institut fédéral de la propriété intellectuelle
IPrax	Praxis des internationalen Privat- und Verfahrensrecht
IPSAS	International Public Sector Accounting Standard
<i>i.S.</i>	in Sachen
Iv. p.	Initiative parlementaire
JAAC	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
JAB	Jurisprudence administrative bernoise (= BVR)
JDE	Journal de droit européen

JdT	Journal des Tribunaux
JO	Journal Officiel de l'Union européenne (jusqu'en 2003 : Journal Officiel des Communautés Européennes)
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JZ	Juristenzeitung
Komm.	Kommentar
Komm. EMRK	KARPENSTEIN U./MAYER F. C. (éd.), EMRK – Kommentar, 2 ^e éd., Munich 2015 (Komm. EMRK-AUTEUR, Art. X N Y)
Komm. ParlG	GRAF M./THELER C./VON WYSS M. (éd.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung – Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002, Bâle 2014 (Komm. ParlG-AUTEUR, Art. X N Y)
Komm. VwVG	AUER C./MÜLLER M./SCHINDLER B. (éd.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), 2 ^e éd., Zurich/St-Gall 2019 (Komm. VwVG-AUTEUR, Art. X N Y)
LA	Loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (RS 748.0)
LAA	Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (RS 832.20)
LAAM	Loi fédérale du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (RS 510.10)
LACI	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obliga- toire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance- chômage, RS 837.0) (= AVIG)
LAgr	Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (RS 910.1)
LAI	Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (RS 831.20)
LAlc	Loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool (RS 680)
LAM	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire (RS 833.1)
LAMal	Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (RS 832.10)
LAP	Loi fédérale du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement écono- mique du pays (Loi sur l'approvisionnement du pays, RS 531)
LApEl	Loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'approvisionnement en électricité (RS 734.7)
LAPG	Loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (Loi sur les allocations pour perte de gain, RS 834.1)
LAS	Loi fédérale du 24 juin 1977 sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (Loi fédérale en matière d'assistance, RS 851.1)
LAsi	Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (RS 142.31)
LAT	Loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700) (= RPG)

Abréviations

LATeC-FR	Loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (RSF 710.1)
LAVI	Loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (RS 312.5)
LAVS	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.10)
LB	Loi fédérale du 8 novembre 1934 sur les banques et les caisses d'épargne (RS 952.0)
LBI	Loi fédérale du 25 juin 1954 sur les brevets d'invention (RS 232.14)
LBVM	Loi fédérale du 24 mars 1995 sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (RS 954.1)
LCA	Loi fédérale du 2 avril 1908 sur le contrat d'assurance (RS 221.229.1)
LCart	Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (RS 251)
LCB	Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens utilisables à des fins civiles et militaires, des biens militaires spécifiques et des biens stratégiques (Loi sur le contrôle des biens, RS 946.202)
LCC	Loi fédérale du 23 mars 2001 sur le crédit à la consommation (RS 221.215.311)
LCD	Loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (RS 241)
LCdF	Loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (RS 741.101)
LCF	Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances (Loi sur le Contrôle fédéral des finances, RS 614.0)
LCFF	Loi fédérale du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux (RS 742.31)
LChP	Loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (Loi sur la chasse, RS 922.0)
LCo	Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (Loi sur la consultation, RS 172.061)
LCPR	Loi fédérale du 4 octobre 1985 sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (RS 704)
LCR	Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (RS 741.01)
LD	Loi fédérale du 18 mars 2005 sur les douanes (RS 631.0)
LDA	Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur et les droits voisins (RS 231.1)
LDAI	Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (Loi sur les denrées alimentaires, RS 817.0)
LDes	Loi fédérale du 5 octobre 2001 sur la protection des designs (Loi sur les designs, RS 232.12)

LDFR	Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (RS 211.412.11)
LDIP	Loi fédérale du 18 décembre 1987 sur le droit international privé (RS 291)
LDP	Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (RS 161.1)
LDP-JU	Loi jurassienne du 26 octobre 1978 sur les droits politiques (RS-JU 161.1)
LDT	Loi fédérale du 8 octobre 1971 sur le travail dans les entreprises de transports publics (Loi sur la durée du travail, RS 822.21)
LEaux	Loi fédérale du 24 janvier 1991 sur la protection des eaux (RS 814.20)
LEC	Loi fédérale du 11 décembre 2009 sur l'encouragement de la culture (Loi sur l'encouragement de la culture, RS 442.1)
LEEJ	Loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes (Loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, RS 446.1)
LEFin	Loi fédérale du 15 juin 2018 sur les établissements financiers (RS 954.1)
LEg	Loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes (Loi sur l'égalité, RS 151.1)
LeGes	Législation & Evaluation
LEH	Loi fédérale du 22 juin 2007 sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'Etat hôte (Loi sur l'Etat hôte, RS 192.12)
LEHE	Loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (RS 414.20)
LEI	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (RS 142.20)
LEne	Loi fédérale du 30 septembre 2016 sur l'énergie (RS 730.0)
LENu	Loi fédérale du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (RS 732.1)
LEp	Loi fédérale du 28 septembre 2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (Loi sur les épidémies, RS 818.101)
LERI	Loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (RS 420.1)
let.	lettre(s)
LET	Loi fédérale du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunications (Loi sur l'entreprise de télécommunications, RS 784.11)
LETC	Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (RS 946.51)

Abréviations

LEx	Loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation (RS 711)
LF	Loi fédérale
LFAIE	Loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (RS 211.412.41)
LFC	Loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (RS 611.0)
LFCo	Loi fédérale du 20 juin 2014 sur la formation continue (RS 419.1)
LFH	Loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'utilisation des forces hydrauliques (RS 721.80)
LFIF	Loi fédérale du 21 juin 2013 sur le fonds de financement de l'infrastructures ferroviaire (Loi sur le fonds d'infrastructure ferroviaire, RS 742.140)
LFINMA	Loi fédérale du 22 juin 2007 sur l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (RS 956.1)
LFisE	Loi fédérale du 17 décembre 2004 concernant l'accord avec la Communauté européenne relatif à la fiscalité de l'épargne (RS 641.91)
LFLP	Loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (Loi sur le libre passage, RS 831.42) (= FZG)
LFMG	Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (RS 514.51)
LFo	Loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (RS 921.0)
LFPC	Loi fédérale du 22 décembre 1999 sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (RS 138.1)
LFPr	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (RS 412.10).
LFSP	Loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (RS 923.0)
LFus	Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la fusion, la scission, la transformation et le transfert de patrimoine (Loi sur la fusion, RS 221.301)
LGéo	Loi fédérale du 5 octobre 2007 sur la géoinformation (RS 510.62)
LGG	Loi fédérale du 21 mars 2003 sur l'application du génie génétique au domaine non humain (Loi sur le génie génétique, RS 814.91)
LHand	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (Loi sur l'égalité pour les handicapés, RS 151.3)
LHID	Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (RS 642.14)

LHR	Loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (Loi sur l'harmonisation des registres, RS 431.02)
LIA	Loi fédérale du 13 octobre 1965 sur l'impôt anticipé (RS 642.21)
LIC	Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur l'information des consommatrices et consommateurs (RS 944.0)
LIDE	Loi fédérale du 18 juin 2010 sur le numéro d'identification des entreprises (RS 431.03)
LIE	Loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant (Loi sur les installations électriques, RS 734.0)
LIFD	Loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (RS 642.11)
LIFM	Loi fédérale du 17 juin 2011 sur l'Institut fédéral de métrologie (RS 941.27)
LIMF	Loi fédérale du 19 juin 2015 sur les infrastructures des marchés financiers et le comportement sur le marché en matière de négociation de valeurs mobilières et de dérivés (Loi sur l'infrastructure des marchés financiers, RS 958.1)
Limpauto	Loi fédérale du 21 juin 1996 sur l'imposition des véhicules automobiles (RS 641.51)
Limpmin	Loi fédérale du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (RS 641.61)
LITC	Loi fédérale du 4 octobre 1963 sur les installations de transport par conduites de combustibles ou carburants liquides ou gazeux (Loi sur les installations de transport par conduites, RS 746.1)
LJAr	Loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (RS 935.51)
LLC	Loi fédérale du 5 octobre 2007 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (Loi sur les langues, RS 441.1)
LLCA	Loi fédérale du 23 juin 2000 sur la libre circulation des avocats (RS 935.61)
LME	Loi du 15 décembre 2000 sur le marché de l'électricité (FF 2000 5761)
LMétr	Loi fédérale du 17 juin 2011 sur la métrologie (RS 941.20)
LMI	Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur (RS 943.02)
LMP	Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (RS 172.056.1)
LMSI	Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120)
LN	Loi fédérale du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse (RS 141.0)

Abréviations

LNI	Loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure (RS 747.201)
LOAP	Loi fédérale du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (Loi sur l'organisation des autorités pénales, RS 173.71)
LOGA	Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
Loi sur le recensement	Loi fédérale du 22 juin 2007 sur le recensement fédéral de la population (RS 431.112)
LOP	Loi fédérale du 17 décembre 2010 sur l'organisation de la Poste (Loi sur l'organisation de la Poste, RS 783.1)
LP	Loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (RS 281.1) (= SchKG)
LPA	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (RS 455.0)
LParl	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, RS 171.10)
LPart	Loi fédérale du 18 juin 2004 sur le partenariat enregistré entre personnes du même sexe (Loi sur le partenariat, RS 211.231)
LPC	Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (Loi sur les prestations complémentaires, RS 831.30)
LPCC	Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les placements collectifs de capitaux (Loi sur les placements collectifs, RS 951.31)
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1)
LPE	Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (RS 814.01) (= USG)
LPers	Loi fédérale du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
LPGA	Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (RS 830.1)
LPM	Loi fédérale du 28 août 1992 sur la protection des marques et des indications de provenance (RS 232.11)
LPMA	Loi fédérale du 18 décembre 1998 sur la procréation médicalement assistée (RS 810.11)
LPMéd	Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les professions médicales universitaires (Loi sur les professions médicales, RS 811.11)
LPN	Loi fédérale du 1 ^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451)
LPO	Loi fédérale du 17 décembre 2010 sur la poste (RS 783.0)
LPP	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40) (= BVG)
LPPCi	Loi fédérale du 4 octobre 2002 sur la protection de la population et sur la protection civile (RS 520.1)

LPR	Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale (RS 901.0)
LPSan	Loi fédérale du 30 septembre 2016 sur les professions de la santé (RS 811.21)
LPTh	Loi fédérale du 15 décembre 2000 sur les médicaments et les dispositifs médicaux (Loi sur les produits thérapeutiques, RS 812.21)
LPtra	Loi fédérale du 19 juin 2020 sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés (FF 2020 5357)
LPubl	Loi fédérale du 18 juin 2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (Loi sur les publications officielles, RS 170.512)
LRCF	Loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (RS 170.32)
LRCS	Loi fédérale du 19 décembre 2003 relative à la recherche sur les cellules souches embryonnaires (Loi relative à la recherche sur les cellules souches, RS 810.31)
LRens	Loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (RS 121)
LRN	Loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (RS 725.11)
LRS	Loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires (RS 702)
LRTV	Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (RS 784.40)
LSA	Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur la surveillance des entreprises d'assurance (RS 961.01)
LSAMal	Loi fédérale du 26 septembre 2014 sur la surveillance de l'assurance-maladie sociale (RS 832.12)
LSC	Loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le service civil (RS 824.0)
LSCPT	Loi fédérale du 18 mars 2016 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (RS 780.1)
LSEtr	Loi fédérale du 26 septembre 2014 sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (Loi sur les Suisses de l'étranger, RS 195.1)
LSF	Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (RS 431.01)
LSFin	Loi fédérale du 15 juin 2018 sur les services financiers (RS 950.1)
LSIP	Loi fédérale du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération (RS 361)
LSIT	Loi fédérale du 19 mars 1976 sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques (RS 819.1)

Abréviations

LSPr	Loi fédérale du 20 décembre 1985 sur la surveillance des prix (RS 942.20)
LSPro	Loi fédérale du 12 juin 2009 sur la sécurité des produits (RS 930.11)
LSu	Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions, RS 616.1)
LT	Loi fédérale du 27 juin 1973 sur les droits de timbre (RS 641.10)
LTaD	Loi fédérale du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (RS 632.10)
LTAF	Loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (RS 173.32)
LTBC	Loi fédérale du 20 juin 2003 sur le transfert international des biens culturels (Loi sur le transfert des biens culturels, RS 444.1)
LTC	Loi fédérale du 30 avril 1997 sur les télécommunications (RS 784.10)
Ltd.	limited
LTEO	Loi fédérale du 12 juin 1959 sur la taxe d'exemption de l'obligation de servir (RS 661)
LTF	Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110)
LTFB	Loi fédérale du 20 mars 2009 sur le Tribunal fédéral des brevets (RS 173.41)
LTM	Loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le transport de marchandises par des entreprises de chemin de fer ou de navigation (Loi sur le transport de marchandises, RS 742.41)
LTr	Loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (Loi sur le travail, RS 822.11)
LTrans	Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (Loi sur la transparence, RS 152.3)
LTV	Loi fédérale du 20 mars 2009 sur le transport de voyageurs (RS 745.1) (= PBG)
LUMin	Loi fédérale du 22 mars 1985 concernant l'utilisation de l'impôt sur les huiles minérales à affectation obligatoire et des autres moyens affectés à la circulation routière et au trafic aérien (RS 725.116.2)
LUcC	Loi fédérale du 20 mars 2008 sur l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (Loi sur l'usage de la contrainte, RS 364)
LVF	Loi fédérale du 18 juin 1993 sur les voyages à forfait (RS 944.3)
Message CPP	Message du Conseil fédéral du 21 décembre 2005 relatif à l'unification du droit de la procédure pénale, FF 2006 1057

Message Cst.	Message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 1
Message frein à l'endettement	Message du Conseil fédéral du 5 juillet 2000 sur le frein à l'endettement, FF 2000 4295
Message LAVI	Message du Conseil fédéral du 9 novembre 2005 concernant la révision totale de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI), FF 2005 6683
Message LFC	Message du Conseil fédéral du 24 novembre 2004 concernant la révision totale de la loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC), FF 2005 5
Message LFPC	Message du Conseil fédéral du 15 décembre 1997 concernant la loi fédérale sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération, FF 1998 I 953
Message NMG	Message du Conseil fédéral du 20 novembre 2013 sur le développement de la gestion administrative axée sur les objectifs et les résultats ; nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG), FF 2014 741
Message RPT I	Message du Conseil fédéral du 14 novembre 2001 concernant la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), FF 2002 2155
METAS	Institut fédéral de métrologie, à partir du 1 ^{er} janvier 2013, avant OFMET
MPC	Ministère public de la Confédération
N	note(s) marginale(s)
N.B.	<i>nota bene</i>
n ^o	numéro
n.	note de bas de page
NAFTA	North American Free Trade Agreement (= ALENA)
NCrim	Nouvelle Revue de Criminologie et de Politique Pénale
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NMC	Nouveau modèle comptable de la Confédération
NMG	Nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale
not.	notamment
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OACI	Ordonnance fédérale du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Ordonnance sur l'assurance-chômage, RS 837.02)
OAMal	Ordonnance fédérale du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie (RS 832.102)
OAMAS	Ordonnance fédérale du 24 novembre 2004 concernant l'appréciation médicale de l'aptitude au service militaire et de l'aptitude à faire du service militaire (RS 511.12)

Abréviations

OASA	Ordonnance fédérale du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (RS 142.201)
OAT	Ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (RS 700.1)
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OCMétr	Ordonnance fédérale du 7 décembre 2012 sur les compétences en matière de métrologie (RS 941.206)
OCo	Ordonnance fédérale du 17 août 2005 sur la procédure de consultation (Ordonnance sur la consultation, RS 172.061.1)
OCR	Ordonnance fédérale du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière (RS 741.11)
OCRDP	Ordonnance fédérale du 2 septembre 2009 sur le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (RS 510.622.4)
ODI	Ordonnance fédérale du 5 novembre 2014 sur les domaines Internet (RS 784.104.2)
ODM	Office fédéral des migrations, jusqu'à fin 2014, actuellement SEM
ODP	Ordonnance fédérale du 24 mai 1978 sur les droits politiques (RS 161.11)
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFC	Office fédéral de la culture/Ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (RS 611.01)
OFCo	Ordonnance fédérale du 24 février 2016 sur la formation continue (RS 419.11)
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFJ	Office fédéral de la justice
OFMET	Office fédéral de métrologie, jusqu'au 31 décembre 2012, actuellement METAS
OFo	Ordonnance fédérale du 30 novembre 1992 sur les forêts (RS 921.01)
OFPP	Office fédéral de la protection de la population
OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OGM	Organismes génétiquement modifiés
OHand	Ordonnance fédérale du 19 novembre 2003 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (Ordonnance sur l'égalité pour les handicapés, RS 151.31)
OIT	Organisation internationale du travail (= ILO)
OJ	Loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 (abrogée par la LTF)

Abréviations

OLang	Ordonnance fédérale du 4 juin 2010 sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (Ordonnance sur les langues, RS 441.11)
OLG	Oberlandesgericht (Allemagne)
OLOGA	Ordonnance fédérale du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
OLPA	Ordonnance de l'Assemblée fédérale du 3 octobre 2003 portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (Ordonnance sur l'administration du Parlement, RS 171.115)
OMC	Organisation mondiale du commerce (= WTO)
OMi	Ordonnance fédérale du 22 novembre 2017 sur les obligations militaires (RS 512.21)
OMO	Ordonnance fédérale du 18 novembre 1992 sur la mensuration officielle (RS 211.432.2)
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
<i>op. cit.</i>	<i>opere citato</i>
OPair	Ordonnance fédérale du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (RS 814.318.142.1)
OPN	Ordonnance fédérale du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (RS 451.1)
OPP 2	Ordonnance fédérale du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.441.1)
ÖREB	öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen (= RDPPF)
Org ChF	Ordonnance fédérale du 29 octobre 2008 sur l'organisation de la Chancellerie fédérale (RS 172.210.10)
Org DFF	Ordonnance fédérale du 17 février 2010 sur l'organisation du Département fédéral des finances (RS 172.215.1)
Org DFJP	Ordonnance fédérale du 17 novembre 1999 sur l'organisation du Département fédéral de justice et police (RS 172.213.1)
ORTV	Ordonnance fédérale du 9 mars 2007 sur la radio et la télévision (RS 784.401)
OSAv	Ordonnance fédérale du 14 novembre 1973 sur l'aviation (RS 748.01)
OSE	Ordonnance fédérale du 16 janvier 1991 sur le service de l'emploi et la location de services (Ordonnance sur le service de l'emploi, RS 823.111)
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
OTHand	Ordonnance fédérale du 12 novembre 2003 sur les aménagements visant à assurer l'accès des personnes handicapées aux transports publics (RS 151.34)
P	projet
P Cst. 1995	Projet de Constitution du Conseil fédéral de 1995

Abréviations

P Cst. 1996	Projet de Constitution du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 (FF 1997 I 597)
p.	page(s)
PA	Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021) (= VwVG)
PAB	Programme d'allègement budgétaire
Pacte ONU I	Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (RS 0.103.1)
Pacte ONU II	Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (RS 0.103.2)
par.	paragraphe(s)
PBG	Bundesgesetz vom 20. März 2009 über die Personenbeförderung (= LTV)
PC	Prestations complémentaires
PCF	Loi fédérale du 4 décembre 1947 de procédure civile fédérale (RS 273)
Petit Comm. Cst.	AUBERT J.-F./MAHON P., Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève 2003 (Petit Comm. Cst.-AUTEUR, art. X N Y)
p.ex.	par exemple
PFCC	Loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges (RS 613.2)
PF PDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
phr.	phrase
PIB	Produit intérieur brut
PJA	Pratique juridique actuelle (= AJP)
PMA	Procréation médicalement assistée
PME	Petites et moyennes entreprises
PPM	Procédure pénale militaire du 23 mars 1979 (RS 322.1)
PPMin	Loi fédérale du 20 mars 2009 sur la procédure pénale applicable aux mineurs (Procédure pénale applicable aux mineurs, RS 312.1)
PPS	Prévoyance Professionnelle Suisse (revue)
Praxiskomm. BGG	SPÜHLER K./AEMISEGGER H./DOLGE A./VOCK D., Praxiskommentar zum Bundesgerichtsgesetz (BGG), 2 ^e éd., Zurich/St-Gall 2013 (Praxiskomm. BGG, Art. X N Y)
Praxiskomm. VwVG	WALDMANN B./WEISSENBERGER P. (éd.) Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), 2 ^e éd., Zurich 2016 (Praxiskomm. VwVG-AUTEUR, Art. X N Y)
pt(s)	point(s)

R 883/2004	Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (RS 0.831.109.268.1)
Rapport CSEC-N	Rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du CN du 23 juin 2005 relatif à l'initiative parlementaire « Article constitutionnel sur l'éducation », FF 2005 5159-5220
RC	Registre du commerce
RCE	Règlement du Conseil des Etats du 20 juin 2003 (RS 171.14)
RCN	Règlement du Conseil national du 3 octobre 2003 (RS 171.13)
RDAF	Revue de droit administratif et de droit fiscal
RDAT	Rivista di diritto amministrativo e tributario ticinese
RDPPF	restrictions de droit public à la propriété foncière (= ÖREB)
RDS	Revue de droit suisse
RDSR	Revue de didactique des sciences des religions
REAS	Responsabilité et Assurance (= HAVE)
Rec.	Recueil
recht	Zeitschrift für juristische Weiterbildung und Praxis
réf.	référence(s)
réf. cit.	référence(s) citée(s)
rem.	remarque
rem. lim.	remarque liminaire (terme utilisé dans des renvois à des introductions d'ouvrages en allemand)
rés.	résumé
resp.	respectivement
Rev. trim. des dr. de l'homme	Revue trimestrielle des droits de l'homme
RF	Revue fiscale
RFA	Régie fédérale des alcools
RFFA	Réforme fiscale et financement de l'AVS
RFJ	Revue fribourgeoise de jurisprudence
RGPD	Règlement général de l'UE sur la protection des données
RIDC	Revue internationale de droit comparé
RIE II	Deuxième réforme de l'imposition des entreprises
RIE III	Troisième réforme de l'imposition des entreprises
RJB	Revue de la société des juristes bernois (= ZBJV)
RJJ	Revue jurassienne de jurisprudence (jusqu'en 2017)
RJN	Recueil de jurisprudence neuchâteloise
RNRF	Revue Suisse du notariat et du registre foncier
RO	Recueil officiel du droit fédéral

Abréviations

RPG	Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (= LAT)
RPS	Revue pénale suisse
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
RPW	Recht und Politik des Wettbewerbs (= DPC)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RS [canton]	Recueil systématique de droit cantonal (suivi de l'indication du canton)
RSA	Règlement fédéral du 22 juin 1994 de service de l'armée (RS 510.107.0)
RSAS	Revue suisse des assurances sociales et de la prévoyance professionnelle
RSC	Revue suisse de criminologie (jusqu'en 2019, dès 2020 NCrim)
RSDA	Revue suisse de droit des affaires et du marché financier
RSDIC	Revue suisse du droit international de la concurrence (de 1977 à 1984, Swiss review of international competition law de 1984 à 1987)
RSDIE	Revue suisse de droit international et de droit européen (= SRIEL)
RSES	Revue suisse d'économie et de statistique
RSJ	Revue suisse de jurisprudence
RSJB	= RJB
RSF	Recueil systématique de la législation fribourgeoise
RSPI	Revue suisse de la propriété intellectuelle
RSTF	Règlement du Tribunal fédéral du 11 septembre 2006 relatif à la surveillance du Tribunal pénal fédéral, du Tribunal administratif fédéral et du Tribunal fédéral des brevets (RS 173.110.132)
RSV	Recueil systématique de la législation vaudoise
RTDEur	Revue trimestrielle de droit européen
RTDH	Revue trimestrielle des droits de l'homme
RTF	Règlement du 20 novembre 2006 du Tribunal fédéral (RS 173.110.131)
RtiD	Rivista ticinese di diritto
RUDH	Revue universelle des droits de l'homme
RVJ	Revue valaisanne de jurisprudence
s.	et suivant(e)
S&R	Sicherheit & Recht (Sécurité & Droit)
SA	Société anonyme
Sàrl	Société à responsabilité limitée

SBVR	Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht
SchKG	Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (= LP)
sec.	section
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEFRI	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
SGK BV	EHRENZELLER B./SCHINDLER B./SCHWEIZER R. J./VALLENDER K. A. (éd.), Die schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Kommentar, 3 ^e éd., 2 vol., Zurich/St-Gall 2014 (SGK BV-AUTEUR, Art. X N Y)
SI	Système international d'unités
SIA	Société suisse des ingénieurs et des architectes
sic!	Revue du droit de la propriété intellectuelle, de l'information et de la concurrence (Zeitschrift für Immaterialgüter-, Informations- und Wettbewerbsrecht) (fait suite à RSPI)
SJ	La Semaine judiciaire
SLR	Service de lutte contre le racisme du DFI
spéc.	spécialement
SRC	Service de renseignement de la Confédération
SRIEL	Swiss Review of International and European Law (= RSDIE)
ss	et suivant(e)s
SSP	Bulletin d'information de la Société suisse pour les questions parlementaires
STCE	Série des traités du Conseil de l'Europe
STE	Série des traités européens
suppl.	supplémentaires
TA [canton]	Tribunal administratif (suivi de l'indication du canton)
TAF	Tribunal administratif fédéral
TDP	Traité de droit privé
TF	Tribunal fédéral
TFA	Tribunal fédéral des assurances
TFB	Tribunal fédéral des brevets
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en vigueur depuis le 1 ^{er} décembre 2009 (version consolidée)
th.	thèse
tit. fin. CC	Titre final du Code civil
TPF	Tribunal pénal fédéral
TPI	Tribunal de première instance des Communautés européennes
trad. lib.	traduction libre

Abréviations

Trib.	Tribunal de la CJUE
TRIMs	Accord du 15 avril 1994 sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (RS 0.632.20; Annexe 1A.7)
TRIPs	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (= ADPIC)
TUE	Traité sur l'Union européenne
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne
UNHCR	Agence des Nations Unies pour les réfugiés
URP	Umweltrecht in der Praxis (= DEP)
U.S. Reports	United States Supreme Court Reports
USAM	Union suisse des arts et métiers
USG	Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (= LPE)
VLP-ASPAN	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (jusqu'au 28 juin 2018, actuellement EspaceSuisse)
vol.	volume
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (= PA)
WEF	World Economic Forum
WSL	Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage
WTO	World Trade Organization (= OMC)
y.c.	y compris
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Deutschland)
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins (= RJB)
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZESO	Zeitschrift für Sozialhilfe
ZevKR	Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht (Deutschland)
ZGRG	Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung in Graubünden
Ziff.	Ziffer
ZK	Zürcher Kommentar
ZöR	Zeitschrift für öffentliches Recht (Österreich)
ZPhF	Zeitschrift für philosophische Forschung
ZR	Blätter für Zürcherische Rechtsprechung
ZStöR	Zürcher Studien zum öffentlichen Recht
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft

Bibliographie générale

Les ouvrages et les contributions sont cités par le nom de leur(s) auteur(s) et le(s) mot(s)-clé(s) à la fin de la référence bibliographique. De nombreuses autres références figurent dans les bibliographies spéciales en lien avec les articles ou groupes d'articles commentés.

- AUBERT J.-F. Traité de droit constitutionnel suisse, 2 vol. et un supplément, Neuchâtel/Paris 1967 et 1982 (AUBERT, Droit constitutionnel I/II/suppl., N X)
- AUBERT J.-F. Bundesstaatsrecht der Schweiz, 2 vol., Bâle/Francfort-sur-le-Main 1991/1995 (AUBERT, Bundesstaatsrecht I/II, N X)
- AUBERT J.-F./EICHENBERGER K./MÜLLER J. P./RHINOW R./SCHINDLER D. (éd.) Commentaire de la Constitution fédérale du 29 mai 1874, Bâle/Berne/Zurich 1987-1996 (Comm. Cst. 1874-AUTEUR, art. X N Y)
- AUBERT J.-F./MAHON P. Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève 2003 (Petit Comm. Cst.-AUTEUR, art. X N Y)
- AUER A. Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Berne 2016 (AUER, Kantone, N X)
- AUER A./MALINVERNI G./HOTTELLIER M. Droit constitutionnel suisse, 2 vol., 3^e éd., Berne 2013 (AUER/MALINVERNI/HOTTELLIER, Droit constitutionnel I/II, N X)
- AUER C./MÜLLER M./SCHINDLER B. (éd.) Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), 2^e éd., Zurich/St-Gall 2019 (Komm. VwVG-AUTEUR, Art. X N Y)
- BÄNZIGER F./MENGIARDI A./TOLLER & PARTNER (éd.) Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden, Coire *et al.* 2006 (Komm. KV GR-AUTEUR, Art. X N Y)
- BELSER E. M./WALDMANN B. Grundrechte II – Die einzelnen Grundrechte, Zurich 2012 (BELSER/WALDMANN, Grundrechte II, X)
- BELSER E. M./WALDMANN B./MOLINARI E. Grundrechte I – Allgemeine Grundrechtslehren, Zurich 2012 (BELSER/WALDMANN/MOLINARI, Grundrechte I, X)
- BELSER E. M./WALDMANN B./WIEDERKEHR R. Staatsorganisationsrecht, Zurich 2017 (BELSER/WALDMANN/WIEDERKEHR, Staatsorganisationsrecht, X)
- BIAGGINI G. Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft – Kommentar, 2^e éd., Zurich 2017 (BIAGGINI, Komm. BV, Art. X N Y)
- BIAGGINI G./GÄCHTER T./KIENER R. (éd.) Staatsrecht, 2^e éd., Zurich/St-Gall 2015 (in: Biaggini/Gächter/Kiener, Staatsrecht, X)
- BOVAY B. Procédure administrative, 2^e éd., Berne 2015 (BOVAY, Procédure, X)
- BRIDEL M. Précis de droit constitutionnel et public suisse, 2 tomes, Lausanne 1959/1965 (BRIDEL, Droit constitutionnel I/II, N X)
- BURCKHARDT W. Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, Berne 1931 (BURCKHARDT, Komm. BV, Art. X N Y)
- BUSER D. (éd.) Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Bâle 2008 (in: Buser, Kanton BS, X)

Bibliographie générale

- GRABENWARTER C./
PABEL K. Europäische Menschenrechtskonvention, 7^e éd., Munich/Bâle/
Vienne 2021 (GRABENWARTER/PABEL, EMRK, X)
- GRAF M./THELER C./
VON WYSS M. (éd.) Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen
Bundesversammlung – Kommentar zum Parlamentsgesetz
(ParlG) vom 13. Dezember 2002, Bâle 2014 (Komm. ParlG-
AUTEUR, Art. X N Y)
- GRISEL A. Traité de droit administratif, 2 vol., Neuchâtel 1984 (GRISEL,
Droit administratif, X)
- GRISEL E. Liberté économique – Libéralisme et droit économique en
Suisse, Berne 2006 (GRISEL, Liberté, N X)
- GRISEL E. Droits fondamentaux – Libertés idéales, Berne 2008 (GRISEL,
Libertés, N X)
- HÄFELIN U./HALLER W./
KELLER H./THURNHERR D. Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10^e éd., Zurich 2020
(HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, N X)
- HÄFELIN U./MÜLLER G./
UHLMANN F. Allgemeines Verwaltungsrecht, 8^e éd., Zurich/St-Gall 2020
(HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N X)
- HÄFLIGER A./SCHÜRMAN F. Die Europäische Menschenrechtskonvention und die
Schweiz, 2^e éd., Berne 2014 (HÄFLIGER/SCHÜRMAN,
Menschenrechtskonvention, X)
- HALLER W./KÖLZ A./
GÄCHTER T. Allgemeines Staatsrecht, 6^e éd., Baden-Baden/Bâle 2020
(HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, Staatsrecht, X)
- HANGARTNER Y. Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, 2 vol., Zurich
1980/1982 (HANGARTNER, Grundzüge I/II, X)
- HÄNER I./RÜSSLI M./
SCHWARZENBACH E. (éd.) Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zurich 2007
(Komm. KV ZH-AUTEUR, Art. X N Y)
- HÄNNI P./STÖCKLI A. Schweizerisches Wirtschaftsverwaltungsrecht, Berne 2013
(HÄNNI/STÖCKLI, Wirtschaft, N X)
- HARRIS D. J./O'BOYLE M./
BATES E. P./BUCKLEY C. M. Law of the European Convention on Human Rights, 4^e éd.,
Oxford 2018 (HARRIS *et al.*, Convention, X)
- HERTIG RANDALL M./
HOTTELIER M. (éd.) Introduction aux droits de l'homme, Zurich *et al.* 2014 (in:
Hertig Randall/Hottelier, Droits de l'homme, X)
- HIS E. Geschichte des neueren Schweizerischen Staatsrechts, 3 vol.,
Bâle 1920/1929/1938 (His, Geschichte I/II/III, X)
- HOTTELIER M./MOCK H./
PUÉCHAVY M. La Suisse devant la Cour européenne des droits de l'homme,
2^e éd., Genève/Zurich 2011 (HOTTELIER/MOCK/PUÉCHAVY,
Cour, X)
- JOSEPH S./CASTAN M. The International Covenant on Civil and Political Rights –
Cases, Materials and Commentary, 3^e éd., Oxford 2013
(JOSEPH/CASTAN, Covenant, X)
- KÄLIN W./BOLZ U. (éd.) Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne/Stuttgart/
Vienne 1995 (in: Kälin/Bolz, Droit constitutionnel, X)
- KÄLIN W./KÜNZLI J. Universeller Menschenrechtsschutz, 4^e éd., Bâle 2019
(Menschenrechtsschutz)
- KÄLIN W./MALINVERNI G./
NOWAK M. (éd.) La Suisse et les Pactes des Nations Unies relatifs aux droits de
l'homme, 2^e éd., Bâle/Bruxelles 1997 (in: Kälin/Malinverni/
Nowak, Pactes, X)

Bibliographie générale

- KARPENSTEIN U./
MAYER F. C. (éd.)
KIENER R./KÄLIN W./
WYTENBACH J.
KIENER R./RÜTSCHÉ B./
KUHN M.
KLEY A.
KLEY A.
KNOEPFEL P./
PAPADOPOULOS Y./
SCIARINI P./VATTER A./
HÄUSERMANN S. (éd.)
KÖLZ A.
KÖLZ A./HÄNER I./
BERTSCHI M.
MAHON P.
MERTEN D./PAPIER H.-J.
(éd.) et MÜLLER J. P./
THÜRER D. (coord.)
MEYER-LADEWIG J./NETTES-
HEIM M./VON RAUMER S.
MOOR P. (éd.)
MOOR P./BELLANGER F./
TANQUEREL T.
MOOR P./FLÜCKIGER A./
MARTENET V.
MOOR P./POLTIER E.
MOWBRAY A.
MÜLLER J. P./SCHEFER M.
NIGGLI M. A./UEBERSAX P./
WIPRÄCHTIGER H./
KNEUBÜHLER L. (éd.)
- EMRK – Kommentar, 2^e éd., Munich 2015 (Komm. EMRK-
AUTEUR, Art. X N Y)
Grundrechte, 3^e éd., Berne 2018 (KIENER/KÄLIN/WYTEN-
BACH, Grundrechte, X)
Öffentliches Verfahrensrecht, 2^e éd., Zurich/St-Gall 2015
(KIENER/RÜTSCHÉ/KUHN, Verfahrensrecht, N X)
Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 4^e éd., Berne 2020 (KLEY,
Verfassungsgeschichte, N X)
Geschichte des öffentlichen Rechts der Schweiz, 2^e éd.,
Zurich/St-Gall 2015 (KLEY, Geschichte, X)
Manuel de la politique suisse, 6^e éd., Zurich 2017 (in:
Knoepfel *et al.*, Politique, X)
Histoire constitutionnelle de la Suisse moderne, 2 vol.,
Berne 2006/2013 (KÖLZ, Histoire I/II, X)
Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des
Bundes, 3^e éd., Zurich 2013 (KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI,
Verwaltungsverfahren, N X)
Droit constitutionnel, 2 vol., 3^e éd., Bâle/Neuchâtel 2014/2015
(MAHON, Droit constitutionnel I/II, X)
Handbuch der Grundrechte VII/2 – Grundrechte in der
Schweiz und in Liechtenstein, Heidelberg/Zurich/St-Gall
2007 (in: Merten *et al.*, Grundrechte, X)
EMRK – Handkommentar, 4^e éd., Baden-Baden/Bâle 2017
(Handkomm. EMRK-AUTEUR, Art. X N Y)
La Constitution vaudoise du 14 avril 2003, Berne 2004 (in:
Moor, Constitution, X)
Droit administratif, vol. III – L'organisation des activités
administratives. Les biens de l'Etat, 2^e éd., Berne 2018
(MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, Droit administratif III, X)
Droit administratif, vol. I – Les fondements, 3^e éd., Berne
2012 (MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif I, X).
Droit administratif, vol. II, Les actes administratifs et leur
contrôle, 3^e éd., Berne 2011 (MOOR/POLTIER, Droit adminis-
tratif II, X)
Cases, Materials, and Commentary on the European Conven-
tion on Human Rights, 3^e éd., Oxford 2012 (MOWBRAY,
Convention, X)
Grundrechte in der Schweiz, 4^e éd., Berne 2008 (MÜLLER/
SCHEFER, Grundrechte, X)
Bundesgerichtsgesetz, Basler Kommentar, 3^e éd., Bâle 2018
(BSK BGG-AUTEUR, Art. X N Y)

- PABEL K./SCHMAHL S. (éd.) Internationaler Kommentar zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Cologne dès 1986 (Int. Komm. EMRK-AUTEUR, Art. X N Y)
- PETTITI L.-E./DECAUX E./IMBERT P.-H. (dir.) La Convention européenne des droits de l'homme – Commentaire article par article, 2^e éd., Paris 1999 (Comm. CEDH-AUTEUR, art. X N Y)
- PICHONNAZ P./FOÈX B. Commentaire romand Code civil I, art. 1-359 CC, Bâle 2010 (CR CC I-AUTEUR, art. X N Y)
- RAINEY B./McCORMICK P./OVEY C. The European Convention on Human Rights, 8^e éd., Oxford 2020 (RAINEY/McCORMICK/OVEY, Convention, X)
- RENUCCI J.-F. Droit européen des droits de l'homme, 2^e éd., Paris 2012 (RENUCCI, Droits de l'homme, N X)
- RENUCCI J.-F. Droit européen des droits de l'homme – Droits et libertés fondamentaux garantis par la CEDH, 8^e éd., Paris 2019 (RENUCCI, Droits de l'homme – CEDH, X)
- RHINOW R./KOLLER H./KISS C./THURNHERR D./BRÜHL-MOSER D. Öffentliches Prozessrecht – Grundlagen und Bundesrechtspflege, 3^e éd., Bâle 2014 (RHINOW *et al.*, Prozessrecht, N X)
- RHINOW R./SCHEFER M./UEBERSAX P. Schweizerisches Verfassungsrecht, 3^e éd., Bâle 2016 (RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N X)
- RHINOW R./SCHMID G./BIAGGINI G./UHLMANN F. Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2^e éd., Bâle 2011 (RHINOW *et al.*, Wirtschaftsrecht, N X)
- RICHLI P. Grundriss des schweizerischen Wirtschaftsverfassungsrechts, Berne 2007 (RICHLI, Wirtschaftsverfassungsrecht, N X)
- RICHLI P./WICKI F. (éd.) Kommentar der Kantonsverfassung Luzern, Berne 2010 (Komm. KV LU-AUTEUR, Art. X N Y)
- RUCK E. Schweizerisches Staatsrecht, 3^e éd., Zurich 1957 (RUCK, Staatsrecht, X)
- SÄGESSER T. Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG) vom 21. März 1997, Berne 2007 (Handkomm. RVOG-SÄGESSER, Art. X N Y)
- SCHABAS W. A. The European Convention on Human Rights – A Commentary, Oxford 2015 (SCHABAS, ECHR, Art. X N Y)
- SCHABAS W. A. U.N. International Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary, 3^e éd., Kehl 2019 (NOWAK, CCPR, Art. X N Y)
- SCHWEIZER R. J. Verfassung des Kantons Glarus, Kommentar zum Entwurf, 2 vol., Glaris 1981 (SCHWEIZER, Komm. KV GL, Art. X N Y)
- SEILER H./VON WERDT N./GÜNGERICH A./OBERHOLZER N. Bundesgerichtsgesetz (BGG), 2^e éd., Berne 2015 (Handkomm. BGG-AUTEUR, Art. X N Y)
- SPÜHLER K./AEMISEGGER H./DOLGE A./VOCK D. Praxiskommentar zum Bundesgerichtsgesetz (BGG), 2^e éd., Zurich/St-Gall 2013 (Praxiskomm. BGG, Art. X N Y)
- SUDRE F. Droit européen et international des droits de l'homme, 14^e éd., Paris 2019 (SUDRE, Droits de l'homme, N X)

Bibliographie générale

- TANQUEREL T. Manuel de droit administratif, 2^e éd., Genève/Zurich/Bâle 2018 (TANQUEREL, Droit administratif, N X)
- THÜRER D./AUBERT J.-F./MÜLLER J. P. (éd.) Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse, 3 vol., Zurich/Bâle/Genève 2001 (in: Thürer/Aubert/Müller, Droit constitutionnel, X)
- TSCHANNEN P. Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4^e éd., Berne 2016 (TSCHANNEN, Staatsrecht, N X)
- TSCHANNEN P./ZIMMERLI U./MÜLLER M. Allgemeines Verwaltungsrecht, 4^e éd., Berne 2014 (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, N X)
- VALLENDER K. A./HETTICH P./LEHNE J. Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung – Grundzüge des Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrechts, 4^e éd., Berne 2006 (VALLENDER/HETTICH/LEHNE, Wirtschaft, N X)
- VAN DIJK P./VAN HOOF F./VAN RIJN A./ZWAAK L. (éd.) Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 5^e éd., Anvers/Oxford 2018 (in: Van Dijk *et al.*, Convention, X)
- VILLIGER M.E. Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) mit besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Schweizer Fällen, 3^e éd., Zurich 2020 (VILLIGER, EMRK, N X)
- WALDMANN B./BELSER E. M./EPINEY A. (éd.) Bundesverfassung, Basler Kommentar, Bâle 2015 (BSK BV-AUTEUR, Art. X N Y)
- WALDMANN B./WEISSENBERGER P. (éd.) Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (VwVG), 2^e éd., Zurich 2016 (Praxiskomm. VwVG-AUTEUR, Art. X N Y)
- ZIMMERLI U. (éd.) Die neue Bundesverfassung – Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Berne 2000 (in: Zimmerli, Bundesverfassung, X)

Introductions

Introduction générale*

Plan

	N
I. Constitution, Etat, démocratie et société	1
II. Caractéristiques de la Constitution fédérale	6
A. Perspective matérielle	7
B. Perspective formelle	10
C. Large recoupement des deux perspectives	13
D. Pouvoir constituant	17
E. Place de la Constitution fédérale dans l'ordre juridique	21
III. Fonctions et principes structurels de la Constitution fédérale	26
A. Fonctions	26
B. Principes structurels	31
IV. Interprétation et développement de la Constitution fédérale	40
A. Particularités du droit constitutionnel	40
B. Interprétation du droit constitutionnel	44
C. Développement du droit constitutionnel	66
V. Protection de la Constitution fédérale	75
A. Mécanismes d'autocontrôle et de contrôle non juridictionnel	76
B. Mécanismes de justice constitutionnelle	80
C. Absence de normes constitutionnelles intangibles	84
VI. Perspectives	89
A. Plasticité et effectivité de la Constitution fédérale	89
B. Quelle autorité pour la Constitution?	91

Bibliographie

AUBERT J.-F., La Constitution, son contenu, son usage, in: Recueil des travaux présentés au 125^e Congrès des Juristes suisses, Bâle 1991, 9-141 (Constitution); AUBERT J.-F., Notion et fonctions de la Constitution, in: Thürer/Aubert/Müller, Droit constitutionnel, 3-16 (Notion et fonctions); AUER A., Etat et société, droit constitutionnel et droit constitutionnel suisse: une introduction, in: Ehrenzeller B. *et al.* (éd.), Festschrift für Yvo Hangartner, St-Gall/Lachen 1998, 15-32 (Etat et société); BIAGGINI G., Verfassungsauslegung, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler, Droit constitutionnel, 235-263 (Verfassungsauslegung); BIAGGINI G., Grundfragen der Verfassungsstaatlichkeit, in: Biaggini/Gächter/Kiener, Staatsrecht, 79-95 (Verfassungsstaatlichkeit); BÖCKENFÖRDE E.-W., Staat, Verfassung, Demokratie – Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, 2^e éd., Francfort-sur-le-Main 1992 (Verfassung); BÖCKENFÖRDE E.-W., Staat, Nation, Europa – Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie, Francfort-sur-le-Main 1999 (Staat); CARONI M., Herausforderung Demokratie, RDS 2013 II 5-93; CHAMPEIL-DESPLATS V., Théorie générale des droits et libertés – Perspective analytique, Paris 2019 (Droits et libertés); CHEVALIER J., L'Etat de droit, 6^e éd., Paris 2017 (Etat de droit); DIGGELMANN O., Verfassung und Völkerrecht, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler, Droit constitutionnel, 265-284 (Verfassung und Völkerrecht); DIGGELMANN O./HERTIG RANDALL M./SCHINDLER B., Verfassung, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler, Droit constitutionnel, 3-30 (Verfassung); EICHENBERGER K., Sinn und Bedeutung einer Verfassung, in: Recueil des travaux présentés au 125^e Congrès des Juristes suisses, Bâle 1991, 143-273 (Verfassung); FASSBENDER B., Verfassung als plurales Gefüge, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler, Droit constitutionnel, 187-209 (Verfassung); GRODECKI S., La démocratie directe en Suisse au XXI^e siècle – une évolution nécessaire?, RDS 2013 II 95-183 (Démocratie); HÄFELIN U./HALLER W./KELLER H., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zurich/Bâle/Genève 2008 (Schweizerisches Bundesstaatsrecht); HÄFELIN U./HALLER W./KELLER H./THURNHERR D., Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zurich/Bâle/Genève 2016 (Bundesstaatsrecht); HERTIG RANDALL M., L'internationalisation de la juridiction constitutionnelle: défis et perspectives, RDS 2010 II 221-380; HUBER H., Der Formenreichtum der Verfassung und seine Bedeutung für ihre Auslegung, in: RJB 5/1971, 172-196 (Auslegung); JOUANJAN O., L'Etat de droit démocratique, Jus Politicum 22 (juillet 2019), 5-21 (Etat de droit démocratique).

* Les auteurs tiennent à remercier vivement Mme STÉPHANIE TUMINI, titulaire du brevet d'avocat et assistante diplômée à l'Université de Lausanne, ainsi que Mme EMMANUELLE FISCHER, assistante diplômée à l'Université de Fribourg, des recherches qu'elles ont effectuées et de leur relecture attentive du manuscrit.

tique); KELLER H./BALAZS-HEGEDÜS N., Paradigmenwechsel im Verhältnis von Landsrecht und Völkerrecht?, in: PJA 6/2016, 714-724 (Paradigmenwechsel); KOLLER H., Wunsch und Wirklichkeit im Umgang mit Volksinitiativen – Methodik der Umsetzung anhand von drei Beispielen, in: LeGes 3/2015, 545-569 (Volksinitiativen); MAHLMANN M., Schutz der Verfassung, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler, Droit constitutionnel, 211-234 (Verfassung); MARTENET V., Architecture des pouvoirs – Enjeux et perspectives pour un Etat, une union d’Etats et les Nations Unies, Genève/Zürich et Paris 2016 (Pouvoirs); MARTENET V., Federalism in Rights Cases, The American Journal of Comparative Law, vol. 67 (2019), 551-585 (Federalism); MASTRONARDI P., Verfassungslehre – Allgemeines Staatsrecht als Lehre vom guten und gerechten Staat, Berne/Stuttgart/Vienne (Verfassungslehre); MATHIEU B., Le droit contre la démocratie?, Paris 2017 (Démocratie); OESCH M., Verfassungswandel durch Globalisierung und Europäisierung, in: Diggelmann/Hertig Randall/Schindler, Droit constitutionnel, 137-160 (Verfassungswandel); RHINOW R./SCHEFER M., Schweizerisches Verfassungsrecht, 2^e éd., Bâle 2009 (Schweizerisches Verfassungsrecht); RÜTHERS B., Die heimliche Revolution vom Rechtsstaat zum Richterstaat, Tübingen 2014 (Revolution); SCHMID S. G., «Constitutio semper reformanda»: permanente Verfassungsrevision als wahre Zauberformel der Schweiz?, ZBl 2020 639-663 (Verfassungsrevision); SEILER H., Verfassungsgerichtsbarkeit zwischen Verfassungsrecht, Richterrecht und Politik, RDS 2010 II 381-546; STEINAUER P.-H., Le Titre préliminaire du Code civil, in: Traité de droit privé suisse, Tome II/1, Bâle 2009 (Titre préliminaire); TSCHANNEN P., Verfassungsauslegung, in: Thürer/Aubert/Müller, Droit constitutionnel, 149-160 (Verfassungsauslegung); VATTER A., Das politische System der Schweiz, 3^e éd., Baden-Baden 2018 (System).

I. Constitution, Etat, démocratie et société

- 1 Le droit constitutionnel est intimement lié à l’**Etat**¹, lequel demeure, aujourd’hui encore, associé à l’idée de pouvoir. Si ce pouvoir est souvent qualifié de souverain, il est en réalité encadré par la constitution qui le régit² et par d’autres règles relevant du droit international ou du droit interne. Ainsi, la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999, légitime, organise, structure, limite ou encore stabilise le pouvoir étatique³, et celui-ci s’insère dans un cadre défini par d’innombrables normes internationales et internes. Sur la base et dans les limites du droit, notamment constitutionnel, l’Etat assume diverses fonctions et tâches dans l’intérêt public ainsi que dans le respect du principe de proportionnalité et des règles de la bonne foi (cf., en Suisse, art. 5 Cst.). Le lien entre les tâches de la Confédération suisse et la Constitution fédérale est très fort puisque celle-là accomplit les tâches que lui attribue celle-ci (art. 3 et 42 Cst.).
- 2 Le droit constitutionnel contribue en outre à la réalisation de l’**Etat de droit** (*Rechtsstaat*). Cette notion complexe et protéiforme suppose en particulier une forme de séparation des pouvoirs, le respect du principe de la légalité, la garantie de droits fondamentaux et l’existence de mécanismes permettant notamment de constater et de remédier aux violations de la constitution d’un Etat⁴. Cela concerne spécialement les droits fondamentaux que celle-ci garantit⁵. En effet, la reconnaissance d’un droit va de pair avec l’existence d’une procédure permettant d’en assurer le respect. *Ubi ius, ibi remedium*, disaient déjà les Romains.
- 3 Le droit constitutionnel revêt aussi une importance décisive pour fixer les contours de la démocratie d’un point de vue juridique et institutionnel. Les notions de **démocratie constitutionnelle**⁶ ou d’**Etat de droit démocratique**⁷ viennent ici à l’esprit. En d’autres termes, une consti-

1 Voir, à propos de la notion de constitution, AUBERT, Constitution, N 23-27 («La constitution se rapporte à l’Etat»); comp. en outre EICHENBERGER, Verfassung, 165-168, à propos de la notion de «*Verfassungsstaat*».

2 Voir notamment BÖCKENFÖRDE, Staat, 133-135.

3 Comp., dans une optique générale, BIAGGINI, Verfassungsstaatlichkeit, N 1.

4 Voir notamment, pour une synthèse, MASTRONARDI, Verfassungslehre, N 843-886; JOUANJAN, Etat de droit démocratique, 13; CHEVALLIER, Etat de droit, 65-109.

5 Voir notamment MASTRONARDI, Verfassungslehre, N 858-871; CHEVALLIER, Etat de droit, 98-109.

6 Voir notamment MARTENET, Pouvoirs, 96-99.

7 Voir notamment MARTENET, Pouvoirs, 29, 34, 37 et 96-99; JOUANJAN, Etat de droit démocratique, 11-16 et 19-21: «[...] L’Etat démocratique a pour condition l’Etat de droit.» (20). Sur la relation entre Etat de droit et

tution qui s'inscrit dans cette perspective établit un lien entre les droits fondamentaux, la démocratie et l'Etat de droit, lien qui est d'ailleurs «devenu un programme et un standard international d'évaluation de la légitimité de l'organisation politique et constitutionnelle des Etats»⁸. Dans une démocratie, le peuple bénéficie d'attributions qui lui permettent d'élire certains organes et d'orienter l'activité de l'Etat. Le pouvoir du peuple n'est cependant pas absolu et ne saurait s'affranchir du droit, c'est-à-dire s'exercer hors du cadre fixé notamment par la constitution étatique⁹. A l'instar des autres organes de l'Etat, le peuple n'est habilité, sauf à initier une révolution ou une période de troubles, ni à sortir du cadre fixé par le droit constitutionnel – par la Constitution fédérale et le droit en découlant pour le peuple suisse, par la constitution cantonale et le droit y relatif pour le peuple d'un canton – ni à exercer ses compétences en violation des règles de droit qui s'imposent à lui. Une initiative populaire contraire aux règles impératives du droit international sera, par exemple, déclarée nulle par l'AF (art. 139 al. 3 Cst.). Enfin, une votation populaire n'offre pas, dans certains cas, des garanties suffisantes quant au respect des droits fondamentaux des personnes concernées. Il en va notamment ainsi de la naturalisation par les urnes, selon le TF¹⁰. En d'autres termes, le cercle des compétences potentielles du peuple est, en tant que tel, limité par la Constitution fédérale elle-même.

Le droit constitutionnel est certes associé à la notion d'Etat. Une telle association ne doit pas faire oublier la «multitude éparse et peu cohérente d'autres organisations, une myriade de micro-pouvoirs, qui occupent et qui structurent le champ social»¹¹. Il existe donc un espace dans lequel vit et se développe la **société** que l'on qualifie souvent de **civile**. S'il n'est, sous réserve d'exceptions, pas directement invocable dans les relations liant les particuliers entre eux¹², le droit constitutionnel ne se désintéresse pas pour autant de la société civile. En garantissant des droits fondamentaux opposables à l'Etat, la constitution de celui-ci permet aux relations sociales de se développer. Les libertés reconnues aux particuliers jouent un rôle essentiel à cet égard. En outre, les autorités ne sont pas uniquement tenues de s'abstenir de violer les droits fondamentaux, mais doivent également veiller à ce que ceux-ci, dans la mesure où ils s'y prêtent, soient réalisés dans les relations qui lient les particuliers entre eux (art. 35 al. 3 Cst.). Elles sont tenues de respecter et de mettre en œuvre de nombreuses obligations positives visant de telles relations. Aussi des liens constitutionnels s'établissent-ils entre l'Etat et la société¹³.

En somme, la Constitution fédérale régit aussi, dans une certaine mesure, les **relations sociales**, ne serait-ce qu'en raison de l'effet direct ou quasi-direct, en lien avec des obligations positives, que produisent divers droits fondamentaux ou de l'existence de normes préto-riennes fondées sur les droits fondamentaux (cf. art. 35 Cst. N 78 ss)¹⁴. Il arrive en outre que la législation ordinaire se réfère directement à tout ou partie de ceux-ci¹⁵. Plus fondamentale-

démocratie, voir spécialement BÖCKENFÖRDE, *Verfassung*, 365-372: «Einerseits müssen sich alle Entscheidungen, die der Staat trifft und treffen darf, auf die demokratische Mitwirkungsfreiheit der Bürger, die ihnen als Gliedern der staatlichen Gemeinschaft zukommt, rückführen lassen und daraus legitimieren. Andererseits gibt es Begrenzungen der staatlichen Entscheidungsgewalt als solcher, denen sie – unabhängig von ihrer demokratischen Organisation – zugunsten der Freiheit der einzelnen unterliegt.» (372).

8 CHAMPEIL-DESPLATS, *Droits et libertés*, 385.

9 Voir notamment AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel I*, N 645; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, *Verfassungsrecht*, N 248-251.

10 ATF 129 I 217, JdT 2004 I 574; ATF 129 I 232, JdT 2004 I 588.

11 AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel I*, N 5.

12 Voir notamment ATF 143 I 217, c. 5.2.

13 Comp. JOUANJAN, *Etat de droit démocratique*, 16: «La séparation entre Etat et société civile ne peut être que relative.».

14 Pour une approche en partie différente, voir AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel I*, N 21 s.: «Droit de l'Etat, le droit constitutionnel ne peut être en même temps le <droit de la société.>» (21); AUER, *Etat et société*, 24.

15 Voir, p. ex., art. 4 al. 1 LRTV: «Toute émission doit respecter les droits fondamentaux. Elle doit en particulier respecter la dignité humaine, ne pas être discriminatoire, ne pas contribuer à la haine raciale, ne pas porter atteinte à la moralité publique et ne pas faire l'apologie de la violence ni la banaliser.».

ment encore, certaines valeurs constitutionnelles se rapportent aussi bien à l'Etat qu'à la société. Il en va explicitement ainsi de la responsabilité individuelle et sociale (art. 6 Cst.) et, entre autres, implicitement de la dignité humaine (art. 7 Cst.). Même s'il n'est pas doté d'une valeur normative, une grande partie du préambule de la Constitution fédérale se réfère également aux relations sociales puisque le peuple et les cantons suisses sont «déterminés à vivre ensemble leurs diversités dans le respect de l'autre et l'équité», sont «conscients des acquis communs et de leur devoir d'assumer leurs responsabilités envers les générations futures» et savent que «seul est libre qui use de sa liberté et que la force de la communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres».

II. Caractéristiques de la Constitution fédérale

- 6 La Constitution fédérale peut être appréhendée aussi bien dans une perspective matérielle (A) que dans une perspective formelle (B), l'une et l'autre se recoupant au demeurant (C). Le peuple et les cantons, pris conjointement, possèdent le pouvoir constituant dérivé au niveau fédéral (D). En raison notamment de sa légitimité démocratique et fédéraliste, la Constitution fédérale occupe une place particulière dans l'ordre juridique (E).

A. Perspective matérielle

- 7 Selon l'approche matérielle, sont considérées comme constitutionnelles les **règles de droit fondamentales**, écrites ou non écrites, qui déterminent les droits fondamentaux des particuliers, voire aussi les devoirs fondamentaux de ces derniers, ainsi que les caractéristiques essentielles de l'Etat, ses buts, ses valeurs, sa forme, sa structure, son régime politique, le mode de désignation, la composition, les compétences et le fonctionnement de ses principaux organes, y compris le peuple¹⁶. Pour déterminer si une règle est constitutionnelle au sens matériel, il faut donc examiner son contenu, sans s'intéresser à sa procédure d'adoption ou de révision, étant entendu que la délimitation entre les règles constitutionnelles d'un point de vue matériel et les autres est tout sauf nette et dépend notamment de considérations politiques et contextuelles¹⁷. Une règle constitutionnelle matérielle peut avoir sa source dans un acte infra-constitutionnel – une loi, par exemple – ou être de nature coutumière. Par ailleurs, le caractère fondamental d'une norme ne va pas de pair avec son applicabilité directe. Les deux questions sont distinctes¹⁸. Ainsi, des normes programmatiques ont parfaitement leur place dans une constitution (cf., p. ex., art. 2 Cst.).
- 8 La Constitution fédérale du 18 avril 1999, comme les deux précédentes, est une **constitution au sens matériel** ainsi que l'atteste d'emblée l'intitulé de ses différents titres: Dispositions générales (titre 1); Droits fondamentaux, citoyenneté et buts sociaux (titre 2); Confédération, cantons et communes (titre 3); Peuple et cantons (titre 4); Autorités fédérales (titre 5); Révision de la Constitution fédérale et dispositions transitoires (titre 6). Une centaine d'articles portent sur les rapports entre la Confédération et les cantons ainsi que sur l'attribution de compétences à la première (art. 42-135 Cst.).
- 9 Le **caractère fédéral** de la Constitution est particulièrement perceptible dans ces derniers articles comme dans d'autres d'ailleurs (cf. notamment art. 1, 3, 5a, 37-39, 41, 140-141, 142, 147, 150, 160, 172, 186, 189, 191b et 195 Cst.)¹⁹. La distinction entre les droits fondamentaux, dont le catalogue s'ouvre à juste titre par la dignité humaine (art. 7 Cst.), et les buts so-

16 Voir notamment BSK BV-BELSER, Einleitung N 30 et 33; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, N 17.

17 Dans le même sens, AUBERT, Constitution, N 38; BSK BV-BELSER, Einleitung N 33; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 3 N 12.

18 Dans une optique plus large, voir BSK BV-BELSER, Einleitung N 44 s.

19 Voir notamment BIAGGINI, Komm. BV, Einleitung N 16. Voir en outre, s'agissant de la Constitution fédérale de 1874, AUBERT, Constitution, N 168-180.

ciaux (art. 41 Cst.) est à la fois intéressante et critiquable; elle dénote une constitutionnalisation plus marquée de l'Etat libéral que de l'Etat social, même si quelques droits de nature sociale émaillent ledit catalogue (cf. en particulier art. 12, 19, 28 et 29 al. 3 Cst.). La place faite au référendum et à l'initiative populaire représente aussi une caractéristique marquante du contenu de la Constitution fédérale (cf. art. 138-142 Cst.)²⁰. L'articulation entre la nationalité et les droits de cité (art. 37 Cst.) ainsi que les compétences des cantons et, au sein de ceux-ci, des communes en matière de naturalisation ordinaire méritent également une mention spéciale²¹. Enfin, les articles de la Constitution fédérale prenant en compte les tensions et les conflits normatifs susceptibles de surgir (cf. spécialement art. 5 al. 4, 36 al. 4, 48 al. 5, 49, 51 al. 1 et 190 Cst.) éveillent certes l'intérêt, mais montrent aussi toute la difficulté de leur apporter des réponses simples, univoques et convaincantes.

B. Perspective formelle

L'approche formelle se rapporte à la **procédure de révision** d'une constitution, examinée indépendamment du contenu de celle-ci. Cette procédure est plus lourde que celle gouvernant l'adoption des lois ou celle applicable aux autres actes contenant des règles de droit. Il en résulte une légitimité formelle supérieure de la constitution sur les autres actes – internes du moins – de l'Etat. 10

L'existence d'une constitution formelle dans un Etat implique pratiquement que celle-ci soit écrite. Il faut, en effet, que soient clairement identifiées les règles soumises à une procédure de révision plus lourde que celle applicable à la législation ordinaire. Une constitution formelle se présente le plus souvent sous la forme d'un seul texte. Elle peut cependant aussi tenir dans un ou plusieurs documents. Presque tous les Etats démocratiques possèdent une **constitution écrite**. Quelques Etats font néanmoins exception²². Ainsi, le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et Israël sont dépourvus de constitution écrite formelle, étant noté que ce dernier pays s'est doté de quatorze lois fondamentales censées, un jour, former les chapitres d'une constitution. 11

La Suisse est régie par une **constitution fédérale écrite** depuis 1848. Trois constitutions fédérales se sont succédé en près de 175 ans. Toute révision de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 nécessite l'approbation de la double majorité du peuple et des cantons (art. 140 al. 1 let. a, 142 al. 2-4 et 195 Cst.), tandis que les lois fédérales ordinaires ou urgentes pourvues d'une base constitutionnelle sont votées par les deux chambres du Parlement (art. 156 al. 2 et 163-165 Cst.) en termes identiques, puis ne sont soumises qu'au référendum facultatif du peuple suisse (art. 141 al. 1 let. a et b Cst.)²³. La longueur de la Constitution fédérale se situe au reste dans la moyenne supérieure en comparaison internationale²⁴. 12

C. Large recoupement des deux perspectives

La perspective matérielle et la perspective formelle se recoupent, en partie à tout le moins, dans bon nombre d'Etats démocratiques. Il en va largement ainsi du droit constitutionnel suisse, sur le plan fédéral en tout cas²⁵. Ainsi, la Constitution fédérale du 18 avril 1999 est une constitution **au sens formel** car elle a été adoptée selon la procédure constitutionnelle, 13

20 Voir notamment BIAGGINI, Komm. BV, Einleitung N 16.

21 Voir notamment BIAGGINI, Komm. BV, Einleitung N 16.

22 Voir notamment BSK BV-BELSER, Einleitung N 34.

23 Les lois fédérales urgentes dont la durée de validité ne dépasse pas un an échappent à tout référendum (art. 141 al. 1 let. b *a contrario* Cst.; voir en outre art. 140 al. 1 let. c *a contrario* Cst. à propos des lois fédérales urgentes dépourvues de base constitutionnelle).

24 Comp. BSK BV-BELSER, Einleitung N 38.

25 Voir notamment HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, N 23; comp. en outre, dans une perspective historique, BIAGGINI, Verfassungsstaatlichkeit, N 5.

avec approbation par le peuple et les cantons, et se révisé selon cette procédure; elle est aussi une constitution **au sens matériel** eu égard à son contenu.

- 14** Le **recoupement n'est pas complet**. En effet, la Constitution fédérale contient aussi des règles qui ne sont pas fondamentales, loin s'en faut²⁶. L'art 88 Cst., consacré aux chemins et sentiers pédestres ainsi qu'aux voies cyclables, représente une bonne illustration à cet égard. A l'inverse, certaines règles fondamentales ne figurent pas dans la Constitution fédérale et n'ont pas été adoptées selon la procédure de révision de celle-ci. Quelques règles très importantes sur l'élection générale du CF tous les quatre ans, comme celle figurant à l'art. 132 al. 2 LParl qui fixe l'ordre dans lequel les sièges sont pourvus²⁷, sont de rang législatif mais font partie du droit constitutionnel matériel. Durant la pandémie du coronavirus (Covid-19), le CF a suspendu, avec effet du 21 mars au 31 mai 2020, les délais de récolte des signatures pour les initiatives populaires fédérales et les demandes de référendum au niveau fédéral²⁸; ce faisant, il a prolongé les délais prévus dans la Constitution fédérale elle-même (art. 139 al. 1 et 141 al. 1 Cst.) et s'est ainsi placé au niveau de celle-ci. En reconnaissant notamment des droits constitutionnels non écrits (cf. N 70 ss), le TF complète, quant à lui, la Constitution, du moins telle qu'elle est écrite.
- 15** Enfin, il n'existe, en Suisse, **aucun «bloc de constitutionnalité»** réunissant plusieurs textes constitutionnels dans une optique formelle ou matérielle (cf. Titre et date de la Constitution N 4). Les lois fédérales dépourvues de base constitutionnelle se placeraient au même niveau que la Constitution fédérale²⁹, spécialement à la suite de leur éventuelle approbation par le peuple et les cantons (cf. art. 140 al. 1 let. c et 165 al. 3 Cst.). Aucune loi de ce type n'est cependant en vigueur et n'a du reste été adoptée depuis l'entrée en vigueur de la Constitution fédérale du 18 avril 1999.
- 16** Il n'est par ailleurs ni utile ni judicieux de tenter de distinguer, dans l'optique suisse, un quelconque «bloc de fundamentalité»³⁰. Les motifs de recours ne sont en principe pas liés au caractère fondamental des normes (cf. notamment art. 95 LTF), si bien que la nécessité de ciseler un tel bloc fait défaut. Le TF est une cour suprême et non pas une cour constitutionnelle, encore moins une «cour de fundamentalité», si bien qu'il ne se justifie pas de sculpter un bloc de normes de références. Certes, seule la violation des droits constitutionnels peut être invoquée, devant le TF, dans les recours formés contre des décisions portant sur des mesures provisionnelles (art. 98 LTF) ou dans les recours constitutionnels subsidiaires (art. 116 LTF). Dans ce contexte, il s'agit d'interpréter la notion de «droits constitutionnels», laquelle comprend des droits figurant dans des pactes ou des conventions et des droits hors du catalogue des art. 7 à 36 Cst., sans en mobiliser une autre aux contours par trop incertains. Cela ne signifie absolument pas que les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale et le contentieux y relatif s'inscrivent dans une perspective seulement nationale. Au contraire, les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale ne sont aucunement isolés au sein de l'ordre juridique (cf. aussi art. 35 al. 1 Cst.). En définitive, le respect, la protection, la mise en œuvre et la promotion des droits fondamentaux des personnes revêtent une **dimension internationale et interne**, s'agissant aussi bien des droits garantis que des mécanismes de protection de ceux-ci.

26 Voir notamment BSK BV-BELSER, Einleitung N 33; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 3 N 14.

27 Voir notamment VATTER, System, 235.

28 RO 2020 847.

29 Voir notamment TSCHANNEN, Staatsrecht, § 3 N 9; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 23; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, N 16.

30 S'agissant de cette notion, voir HERTIG RANDALL, Internationalisation, 245-269.

D. Pouvoir constituant

Une caractéristique essentielle d'une constitution se rapporte au pouvoir constituant, c'est-à-dire à l'organe qui adopte ou révisé une constitution. Cette notion n'est cependant pas univoque puisque ce pouvoir est originaire ou dérivé³¹. Le **pouvoir constituant originaire** intervient à un moment de rupture juridique et historique, généralement lors de la création d'un Etat ou à la suite d'une révolution (cf. art. 1 Cst. N 20). Il n'est pas institué et ne saurait dès lors caractériser une constitution telle que la Constitution fédérale du 18 avril 1999 qui s'inscrit dans une continuité juridique. **17**

Le **pouvoir constituant dérivé** dispose de la compétence de réviser la constitution d'un Etat, selon la procédure prévue à cet effet, en principe dans la constitution elle-même (cf. art. 1 Cst. N 21). En Suisse, le peuple et les cantons forment collectivement le pouvoir constituant dérivé en vertu de dispositions expresses de la Constitution fédérale (art. 140 al. 1 let. a et 195 Cst.). Le droit public s'intéresse avant tout au pouvoir constituant dérivé – pouvoir institué ou constitué³² – car son action se produit dans un cadre juridique³³. La suprématie formelle d'une constitution est basée sur sa procédure de révision. Déterminer à qui appartient ce pouvoir en dit souvent long sur une constitution, sur ce qui la caractérise. En Suisse, la démocratie et le fédéralisme sont placés au cœur de ce pouvoir et constituent, en même temps, deux principes structurels fondamentaux de la Constitution fédérale. Aussi le pouvoir constituant n'est-il pas monolithique³⁴, mais s'inscrit-il dans un jeu d'interrelations démocratiques et fédérales profondément imbriquées. **18**

Le caractère « populaire » de la Constitution fédérale tient aussi au fait que l'**initiative populaire** en matière constitutionnelle permet à une fraction du peuple de déclencher la procédure de révision constitutionnelle (art. 138 et 139 Cst.). L'initiative populaire est sans conteste un des traits d'originalité du droit constitutionnel suisse³⁵ et donne aux citoyens accès à la Constitution fédérale, puisqu'ils ont, parallèlement à d'autres organes de l'Etat, le pouvoir de premier mot en matière de révision constitutionnelle, c'est-à-dire le pouvoir d'initier de manière contraignante une révision constitutionnelle. En somme, le pouvoir constituant dérivé ne se prononce pas uniquement sur des textes émanant des autorités politiques. Il faut y voir une caractéristique fondamentale de la Constitution fédérale. Si seules vingt-trois initiatives populaires ont été acceptées par le peuple et les cantons dans l'histoire constitutionnelle suisse³⁶, plus de cent ont été retirées avant le scrutin populaire, généralement en raison de l'adoption d'un contre-projet direct ou, plus souvent, indirect³⁷. Au-delà de ces statistiques en demi-teinte, l'initiative populaire et le référendum contribuent à vivifier la vie démocratique³⁸ et – osons-nous dire – la vie constitutionnelle. **19**

Enfin, la Constitution fédérale peut être révisée en tout temps et en tout point, même si elle n'est pas ouverte à n'importe quelle norme³⁹. L'**absence de limites autonomes** supérieures **20**

31 Voir notamment BSK BV-BELSER, Einleitung N 36 s.

32 Voir notamment MASTRONARDI, Verfassungslehre, N 735; BIAGGINI, Verfassungsstaatlichkeit, N 31 et 35.

33 Voir notamment BÖCKENFÖRDE, Verfassung, 107-112.

34 Voir DIGGELMANN/HERTIG RANDALL/SCHINDLER, Verfassung, 18.

35 Voir notamment VATTER, System, 396 s. et 402.

36 Voir la liste tenue par la Chancellerie fédérale: <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis_2_2_5_8.html> (dernière consultation le 18.1.2021).

37 Voir la liste tenue par la Chancellerie fédérale: <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis_2_2_5_4.html?lang=fr> (dernière consultation le 18.1.2021).

38 Voir notamment VATTER, System, 375-380 et 388-394.

39 Pour une approche en partie différente, voir GRODECKI, Démocratie, 151: « Il est [...] préférable d'introduire clairement une *limite autonome supérieure* à la Constitution fédérale que de continuer à véhiculer la vision selon laquelle ce texte peut être révisé en tout point et en tout temps (art. 192 al. 1 Cst.), alors que l'on sait aujourd'hui que le droit international – en tout cas en tant qu'il relève des droits de l'homme – primera finalement sur le texte constitutionnel, même issu d'une initiative populaire fédérale acceptée par la majorité du

ou inférieures se déduit de diverses dispositions de la Constitution fédérale (pour le surplus, cf. N 84 ss). Les exigences posées à la révision totale ou partielle de la Constitution fédérale ne font pas état d'une quelconque limite autonome supérieure ou inférieure (art. 139 al. 3, 193 al. 4 ainsi que 194 al. 2 et 3 Cst. *a contrario*). En revanche, les règles impératives du droit international forment des limites hétéronomes (art. 139 al. 3, 193 al. 4 ainsi que 194 al. 2 Cst.). Le pouvoir constituant dérivé fait ainsi, lui-même, face à des limites⁴⁰. Il convient encore de préciser que la constitutionnalisation explicite de ces règles n'est pas indispensable. Ainsi, l'interdiction de l'esclavage (cf. art. 8 § 1 du Pacte ONU II et 4 § 1 CEDH) n'apparaît pas expressément dans la Constitution fédérale, ce qui ne signifie évidemment pas que l'esclavage est autorisé en Suisse.

E. Place de la Constitution fédérale dans l'ordre juridique

- 21** Si le droit constitutionnel ne se résume pas à la constitution en vigueur dans un Etat, celle-ci en est généralement la pièce maîtresse, en particulier si elle est récente et, faut-il le préciser, effectivement respectée. Une constitution influe souvent sur l'ensemble de l'ordre juridique interne, notamment par le biais des droits fondamentaux. En Suisse, la Constitution fédérale occupe le **sommet du droit interne suisse**⁴¹. Cette suprématie se justifie tant du point de vue formel, car la révision de la Constitution fédérale est la procédure la plus lourde, que du point de vue matériel, car la Constitution contient des règles fondamentales. Ce principe étant posé, il convient d'émettre une réserve et une nuance.
- 22** La réserve concerne les **lois fédérales urgentes sans base constitutionnelle** (art. 165 al. 3 Cst.). L'AF peut légiférer sans disposer d'une base constitutionnelle pour une période d'un an. Si elle n'est pas acceptée par le peuple et les cantons durant cette période, une loi urgente dépourvue de base constitutionnelle doit être abrogée (art. 140 al. 1 let. c et 165 al. 3 Cst.). Lorsqu'elles sont ratifiées par le peuple et les cantons, les lois urgentes reçoivent la même légitimité formelle que les normes constitutionnelles. Les éventuelles tensions entre les normes de la Constitution fédérale et celles des lois urgentes de ce type se règlent essentiellement à l'aide du principe *lex posterior derogat legi priori*. Le point le plus délicat concerne l'application d'une telle loi avant la tenue du référendum ou en l'absence de celui-ci si la durée de validité de la loi ne dépasse pas un an. Ainsi, une règle dont la légitimité formelle est nettement plus faible l'emporte en principe sur des règles adoptées par le peuple et les cantons. La Constitution fédérale n'est pas pour autant violée puisqu'elle prévoit elle-même cette possibilité (art. 165 al. 3 Cst. et 140 al. 1 let. c *a contrario* Cst.). Ce débat demeure théorique pour l'heure du fait de l'inexistence de ce type de loi.
- 23** La nuance concerne les **lois fédérales immunisées par l'art. 190 Cst.**, lequel ne dispense aucunement l'AF de respecter la Constitution fédérale⁴². Chaque fois qu'il légifère, le législateur fédéral doit se conformer à la Constitution fédérale. L'art. 190 Cst. impose uniquement au TF et aux autres autorités d'appliquer les lois fédérales, y compris celles qui seraient inconstitutionnelles (pour les tempéraments à cet égard, cf. art. 190 Cst. N 48 ss). En somme, l'art. 190

peuple et des cantons.» (nous mettons en évidence). L'auteur préconise néanmoins de créer de nouvelles limites *hétéronomes* (CEDH et Pacte ONU II, cf. Démocratie, 144). Au reste, le fait que la Constitution fédérale puisse être révisée en tout temps et en tout point ne signifie pas que l'on peut mettre n'importe quelle règle dans la Constitution fédérale. Les deux questions sont distinctes.

40 Voir notamment AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel I, N 1453; BSK BV-BELSER, Einleitung N 37 et 54.

41 Voir notamment BSK BV-BELSER, Einleitung N 50.

42 Message Cst., FF 1997 I 436. En doctrine, voir notamment Petit Comm. Cst.-MAHON, art. 190 N 3; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel I, N 1936; SGK BV-HANGARTNER/LOOSER, Art. 190 N 10; BSK BV-EPINEY, Art. 190 N 22 s.; BIAGGINI, Komm. BV, art. 190 N 4.

Cst. ne remet pas en cause la suprématie de la Constitution fédérale⁴³, mais en altère l'effectivité⁴⁴. Il dit simplement que l'obligation de respecter la Constitution fédérale n'est pas assortie d'une sanction lorsque la violation émane d'un acte immunisé.

Le droit constitutionnel entretient également des relations fortes avec le **droit international**. 24 Les interconnexions entre le droit international et le droit interne, notamment constitutionnel, ne cessent de s'intensifier. Elles engendrent tantôt une osmose entre le droit interne et le droit international, tantôt des tensions susceptibles de déboucher sur des conflits normatifs inter-niveaux. En somme, le droit international et le droit interne se mélangent, se superposent, se complètent, se renforcent, se concurrencent ou s'entrechoquent, spécialement dans un pays de tradition moniste comme la Suisse⁴⁵. L'ordre juridique forme en définitive un tout composé de règles internationales et de règles internes, et la Constitution fédérale remplit une fonction charnière entre les unes et les autres⁴⁶. De surcroît, l'interprétation de règles constitutionnelles, en particulier des droits fondamentaux, se réfère parfois à celle de règles internationales correspondantes⁴⁷, voire à celle de normes figurant dans d'autres constitutions. A cet égard, le **droit constitutionnel comparé** possède une dimension non seulement doctrinale mais aussi jurisprudentielle⁴⁸, sans oublier qu'il peut jouer un rôle lors de l'élaboration des règles constitutionnelles. Le bicamérisme suisse s'inspire ainsi de la Constitution des Etats-Unis du 17 septembre 1787.

Enfin, au sein d'un Etat fédéral comme la Suisse, le **droit fédéral** et les **droits cantonaux** 25 sont très fortement imbriqués entre eux, même si la primauté du premier sur les seconds est solidement ancrée dans la Constitution fédérale elle-même (art. 49 Cst.). La densité de l'enchevêtrement des autorités, des règles de droit et des décisions émanant de la Confédération et des cantons est d'ailleurs une des caractéristiques du droit suisse. Du reste, la Suisse compte vingt-sept constitutions : la Constitution fédérale et vingt-six constitutions cantonales.

III. Fonctions et principes structurels de la Constitution fédérale

A. Fonctions

1. Rapports entre l'Etat, les particuliers et la société

A l'instar de toute constitution, la Constitution fédérale assure diverses fonctions, en tant que 26 source de droit placée à l'origine, au centre et au sommet de l'ordre juridique suisse, qui pose toutes les bases de l'organisation et de l'activité de l'Etat en Suisse⁴⁹. Ces diverses fonctions ont toutes trait à la configuration des rapports que la Constitution a en définitive pour sens d'instaurer sur le territoire suisse entre la collectivité publique d'une part et les individus d'autre part, ainsi que la société civile. On peut distinguer entre elles, selon qu'elles sont strictement juridico-institutionnelles ou plus socio-politiques, c'est-à-dire (1) selon qu'elles ont trait à l'institution de l'Etat de droit démocratique et de l'ordre juridique qui le caractérise, (2) ou qu'elles visent l'instauration d'un certain fonctionnement social et politique, sous l'empire de ce régime institutionnel de l'Etat de droit démocratique.

43 Message Cst., FF 1997 I 436. En doctrine, voir notamment SGK BV-HANGARTNER/LOOSER, Art. 190 N 7; BSK BV-EPINEY, Art. 190 N 21; BIAGGINI, Komm. BV, art. 190 N 8.

44 Dans un sens voisin, BSK BV-BELSER, Einleitung N 51.

45 Voir notamment SGK BV-ZIEGLER/ODENDAHL, Bundesverfassung und Völkerrecht N 47 s.; OESCH, Verfassungswandel, N 33-36; DIGGELMANN, Verfassung und Völkerrecht, N 11-17 et 26 s.

46 Voir notamment SGK BV-ZIEGLER/ODENDAHL, Bundesverfassung und Völkerrecht N 4; OESCH, Verfassungswandel, N 35.

47 Voir notamment FASSBENDER, Verfassung, N 28.

48 Voir notamment, dans une optique comparative, MARTENET, Pouvoirs, 122-125 et les références.

49 AUBERT, Notion et fonctions, N 39 ss; BIAGGINI, Komm. BV, Einleitung N 11; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 46 ss; BSK BV-BELSER, Einleitung N 42 ss. Cf. Message Cst., FF 1997 I 12 ss; tiré-à-part BO CN 1998 9.

2. Fonctions juridico-institutionnelles

- 27 On distingue classiquement trois fonctions juridico-institutionnelles. (1) La première fonction traditionnelle de la Constitution à cet égard, dont elle porte d'ailleurs le nom en français, est celle consistant à **instaurer et à organiser un pouvoir public** (*Ordnungs-, Organisationsfunktion*), c'est-à-dire à créer ou légitimer un Etat, à désigner et à structurer ses organes, à définir leur rôle et leur processus décisionnel, et à leur attribuer le monopole de la force au titre de la puissance publique. (2) La deuxième fonction strictement institutionnelle de la Constitution va totalement de pair avec la première, même s'il faut bien citer l'une après l'autre. Elle consiste à **limiter l'exercice du pouvoir public et à garantir les libertés** face à celui-ci (*Machtbegrenzungs-, Freiheitsgewährleistungsfunktion*), c'est-à-dire à assurer que l'action collective visée par la constitution d'un Etat (grâce à son «pouvoir de» ...) soit complémentaire ou même subsidiaire par rapport à l'initiative individuelle et à l'activité sociale, qu'elle ne doit donc pas abolir (... par son «pouvoir sur»). (3) La troisième fonction institutionnelle usuellement attribuée à la Constitution consiste à **diriger, à guider et à programmer** l'action de l'Etat (*Gestaltungs-, Steuerungs-, Planungsfunktion*), c'est-à-dire à lui faire faire matériellement ce pour quoi il est institué formellement en tant que puissance publique (première fonction), et à lui interdire de faire autre chose ou autrement (deuxième fonction). Fonction que la Constitution assure en lui prescrivant des buts à poursuivre, des valeurs auxquelles s'orienter, des principes d'activité à respecter, des obligations positives résultant des droits fondamentaux, des domaines d'activité auxquels se limiter, des tâches déterminées à accomplir dans ce cadre, etc.

3. Fonctions socio-politiques

- 28 La Constitution assume des fonctions qui dépassent largement la sphère juridico-institutionnelle, dans la mesure où l'instauration d'un Etat de droit démocratique – dont l'exercice du pouvoir est limité quant à ses objets et à ses effets – vise en définitive à favoriser certains mécanismes sociaux et, parmi ceux-ci, certains processus politiques. (1) A cet égard, la Constitution a premièrement une fonction **de pacification et de stabilisation sociale et politique** (*Friedens-, Stabilisierungsfunktion*). La Constitution remplit cette fonction par le fait qu'elle légitime l'existence d'un pouvoir étatique et qu'elle justifie l'exercice de ce pouvoir étatique, compte tenu de la manière dont elle institue formellement des pouvoirs désignés comme tels («le peuple», «les cantons», «l'Assemblée fédérale», «le Conseil national», «le Conseil des Etats», etc.), dont elle régit leur composition (p. ex. «200 députés du peuple», «46 députés des cantons», etc.), dont elle définit leurs rôles dans les procédures de prise de décision collective (p. ex. vote «du peuple et des cantons» ou «du peuple», etc.), dont elle détermine leurs activités (en les subordonnant à la poursuite de certains buts, à la lumière de certaines valeurs, dans le respect de certains principes, moyennant la garantie de certains droits, dans la limite de certains domaines, sur la base et dans la limite de certaines règles, etc.), de même que la manière dont elle réserve mais limite la possibilité de modifier tout ce qu'elle prévoit à ces différents égards moyennant sa propre révision. Ce faisant, la Constitution pourvoit à une certaine acceptation sociale de l'Etat et de sa puissance publique et elle contribue donc à instaurer le type de débat politique que permet cette acceptation sociale.
- 29 (2) La deuxième fonction que l'on peut attribuer à la Constitution en dehors de la sphère strictement juridico-institutionnelle est celle **d'identification, d'intégration et d'unification sociale et politique** (*Identifikations-, Einheits-, Integrationsfunktion*). On vise par-là le rôle qui lui revient dans la constitution d'une collectivité qui se pense et qui se vit comme telle, en particulier par rapport aux autres «peuples», «nations», «pays», «puissances souveraines», par-delà le fait que cette collectivité se compose d'individus dotés de leur propre identité, et de sous-groupes d'individus eux-mêmes porteurs d'identité – à commencer par ces autres collectivités organisées sur un territoire que sont les cantons. Cette fonction relative à la cohésion au sein du corps social suisse est évidemment liée à celle de pacification, dont il vient d'être

question, dans la mesure où la paix sociale et le débat politique sont plus faciles à établir et à maintenir au sein d'une population dans laquelle règne un certain **sentiment d'appartenance** lié au partage d'une certaine identité (et non pas d'une certaine ressemblance), au sens ouvert d'une certaine manière de se définir en tant que collectivité d'individus particulière (*Selbstverständnis*), eu égard à certaines caractéristiques ou convictions distinctives que ces individus ont en commun et qui font d'eux des concitoyens, plutôt que de simples voisins ou contemporains. Le rôle de la Constitution fédérale est particulièrement important à cet égard, aujourd'hui plus encore qu'hier. D'une part, parce qu'il n'y a pas à proprement parler de nation suisse – ni même de nation zurichoise, bernoise, lucernoise, etc. –, au sens d'une communauté unie par des facteurs d'identité ou d'identification traditionnels comme l'histoire, la langue, la culture ou la religion. D'autre part, parce que la mobilité internationale conduit aujourd'hui à ce que les citoyennes et les citoyens suisses sont porteurs de pratiques et de références culturelles beaucoup plus diverses et variées que par le passé, soit parce qu'ils sont issus de l'immigration, soit parce qu'ils ont fait un temps l'expérience de l'émigration. Dans ce contexte, il revient en particulier à la Constitution de contribuer à la définition d'une identité suisse et à la confection de l'unité suisse, en la représentant quasiment sous la forme d'une image textuelle faite de l'ensemble des buts, des valeurs, des principes, des droits et des mécanismes qui forment le consensus de base qui unit les citoyennes et les citoyens suisses au sein d'un même peuple suisse, à défaut de nation suisse. C'est ainsi typiquement que les débats et les scrutins portant sur des projets de révision de la Constitution ont aussi valeur de rites, qui fédèrent les Suisses au-delà des frontières des cantons, des langues, des religions, des cultures, des genres, des âges, etc., autour du sort de leur Constitution justement⁵⁰. A cet égard, on peut dire que la Constitution fait autant le «peuple suisse» que le «peuple suisse» a fait la Constitution (cf. art. 1 Cst.). Plus qu'une «*Willensnation*», soit une nation fondée sur la volonté de ses membres⁵¹, la Suisse est une «*Willensbildungsnation*», c'est-à-dire une nation fondée sur le processus de formation de la volonté commune de ses membres (cf. art. 34 al. 2 Cst.).

(3) Vu ce qui précède, il faut attribuer à la Constitution une troisième fonction socio-politique, intrinsèquement liée aux deux précédentes, qu'on peut appeler fonction **de mutation, de transformation ou de projection sociale et politique**. On vise par-là le fait qu'elle doit assurer, au fil du temps, le traitement des nouveaux besoins sociaux et la prise en charge des nouvelles revendications politiques, en régulant les débats et en organisant la prise de décisions à leur propos. La Constitution ne saurait assurer la pacification (N 28) et l'unification sociales et politiques dont il vient d'être question (N 29), si elle ne scellait une alliance par définition destinée à durer («*auf Dauer angelegt*»⁵²). Inversement et paradoxalement, la Constitution ne saurait assurer durablement cette paix et cette intégration de l'ensemble des composantes sociales et des forces politiques du pays, si elle n'était pas aussi une alliance par définition sujette à (re)négociation permanente (*dauernd wieder verhandelt*). De manière particulièrement marquée en Suisse, peut-être justement parce que le peuple suisse est une communauté de destin (ou de projet) plutôt qu'une communauté d'origine (de tradition), la Constitution se donne à lire comme un agenda libre pour faire face à un avenir ouvert, en ce sens qu'elle doit servir de réceptacle aux amendements dont le peuple et les cantons conviennent au gré de l'évolution des circonstances matérielles et/ou de leur appréhension politique, que ce soit sous la forme de nouveaux buts à atteindre, valeurs à préserver, principes à suivre, droits à réaliser, règles à respecter, intérêts publics à servir, organes à créer, tâches à accomplir, équilibres à trouver, etc. Les dispositions régissant la révision de la Constitution (art. 138 ss et 192 ss Cst.) sont particulièrement illustratives de cette fonction constitutionnelle, qui consiste à **canaliser les aspirations au changement** en leur donnant une forme d'expression institutionnelle, et à

50 Cf. ég. SCHMID, Verfassungsrevision, 652-656.

51 Pour un exemple de cette désignation fréquente, cf. p. ex. Comm. Cst. 1874- MACHERET, art. 135 N 138

52 Pour un exemple de cette qualification fréquente, cf. p. ex. BIAGGINI, Komm. BV, Einleitung N 11.

cranter les processus de changement, en prévoyant des décisions soumises à des règles de votation et de majorité différentes selon leur type et leur importance. Cela, pour assurer que le peuple et les cantons puissent former une union qu'ils jugent plus parfaite («*a more perfect union*»), et éviter que la fine membrane qui réunit tous les individus en leur sein, en tant que concitoyens, ne se perce.

B. Principes structurels

1. Notion

- 31** A la différence des constitutions allemande (*Grundgesetz*)⁵³ ou française⁵⁴ ou des constitutions bernoise⁵⁵, genevoise⁵⁶ ou encore tessinoise⁵⁷, la Constitution ne nomme pas explicitement les **caractéristiques distinctives de l'Etat** qu'elle a pour objet de constituer⁵⁸ – en y assurant en particulier les fonctions juridico-institutionnelles dont il vient d'être question (N27). En cours de travaux, le projet d'y faire figurer une disposition dans ce sens fut abandonné⁵⁹. Il n'en demeure pas moins que la Constitution organise, limite et guide le pouvoir étatique de la Confédération en suivant un certain nombre de principes structurels ou directeurs (*verfassungsgestaltende [Struktur-]Prinzipien*), c'est-à-dire certaines idées-forces (*tragende Grundwerte*)⁶⁰ ou options fondamentales (*Grundentscheidungen*)⁶¹ relatives à la configuration des rapports qu'il s'agit d'instaurer entre collectivité, particuliers et société.
- 32** L'ensemble de ces principes structurels donne à la Confédération ses traits caractéristiques ou identitaires, quand bien même elle les partage avec de nombreux autres Etats organisés sur la base des mêmes linéaments – du droit, de la démocratie, du fédéralisme, de la responsabilité individuelle et de la protection sociale. En effet, le propre des principes structurels d'une constitution, à l'instar de tout schème d'organisation, est d'être extrêmement abstraits: en tant qu'ils sont «principes», ils imposent certes un certain contenu à chacune des dispositions de toute ou partie de la Constitution – ce qui a fait dire d'eux qu'ils sont le «dénominateur programmatique commun» de l'ensemble du droit constitutionnel (*gemeinsamer programmatischer Nenner*)⁶²; en tant que ces principes ne sont que «structurels» ou «directeurs», ils ne déterminent cependant le contenu des dispositions composant les diverses parties de la Constitution que de manière à leur donner l'orientation ou l'inspiration communes nécessaires à ce que, dans leur ensemble, elles composent la constitution d'un Etat qui présente les caractéristiques correspondantes.

53 Cf. art. 20 al. 1 GG: «*Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat*».

54 Cf. art. 1^{er} Cst.-FR: «La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée».

55 Cf. art. 1 al. 1 Cst.-BE: «Le canton de Berne est un Etat de droit libéral, démocratique et social».

56 Cf. art. 1 al. 1 Cst.-GE: «La République de Genève est un État de droit démocratique fondé sur la liberté, la justice, la responsabilité et la solidarité».

57 Cf. art. 1 al. 1 Cst.-TI: «Le Canton du Tessin est une république démocratique de culture et de langue italiennes».

58 Des lois fédérales se réfèrent désormais expressément à la notion voisine de «valeurs constitutionnelles» ou de «valeurs de la Constitution»; ainsi, p. ex. l'art. 4 al. 1 LEI (à propos de l'intégration des étrangers), respectivement l'art. 12 al. 1 let. b LN (à propos de l'intégration des candidats à la naturalisation). Cf. ég. l'art. 5 OLN, selon lequel «[c]omptent notamment parmi les valeurs de la Constitution les principes de base, les droits fondamentaux et les obligations qui suivent: les principes de l'Etat de droit, de même que l'ordre démocratique-libéral de la Suisse (let. a); les droits fondamentaux, tels que l'égalité entre les femmes et les hommes, le droit à la vie et à la liberté personnelle, la liberté de conscience et de croyance, ainsi que la liberté d'opinion (let. b); les obligations liées au service militaire ou civil et la scolarité obligatoire (let. c)».

59 TSCHANNEN, Staatsrecht, § 6 N 2; BIAGGINI, Komm. BV, art. 1 N 14.

60 HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, N 168. Dans un sens similaire, cf. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel I, N 1442; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 185 ss.

61 Dans un sens similaire cf. BSK BV-BELSER, Einleitung N 43, 48.

62 TSCHANNEN, Staatsrecht, § 6 N 1, 3. Voir ég. BIAGGINI, Verfassungsstaatlichkeit, N 36 ss.

C'est dire que les principes structurels de la Constitution ne sont pas des normes juridiques (N 37)⁶³. Il s'agit de fondements sous-jacents aux normes écrites et non-écrites du droit constitutionnel fédéral, au sens d'idées abstraites désignant des caractéristiques positives que doit présenter la Confédération que ces normes juridiques concourent à instituer, en régissant les divers aspects de son organisation et de son activité. Les principes structurels affleurent ou transparaissent donc de manière ponctuelle et fragmentaire dans le contenu des dispositions de la Constitution. Ils tiennent à ce que des dispositions constitutionnelles suffisamment nombreuses et importantes sont orientées de manière suffisamment systématique et cohérente vers la réalisation d'une idée ou d'une valeur abstraite suffisamment identifiable et définissable, de sorte qu'on peut parler d'une véritable caractéristique distinctive de la Confédération.

2. Contenu

Vu les rapports à établir entre les principes qui structurent et les dispositions qui composent la Constitution, il n'est pas aisé de déterminer lesquels des premiers peuvent être déduits des secondes. En l'absence de toute énumération dans le texte même de la Constitution (N 31), le catalogue de ses principes structurels est sujet à débat et peut faire l'objet d'évolutions: (1) premièrement, les avis divergent quant à l'identification des idées de base qui imprègnent le droit constitutionnel écrit et non écrit de manière à la fois suffisamment fondamentale et transversale pour être considérées comme des principes directeurs dudit droit; (2) secondement, les avis convergent à admettre que la liste de ces principes structurels est susceptible d'évoluer avec le temps, puisque ces principes se déduisent par définition du texte de la Constitution et que ce texte peut lui-même donner lieu à des révisions⁶⁴; ce qui est source d'encore plus de débats, quant à identifier le moment à partir duquel des révisions partielles sont suffisamment nombreuses ou importantes pour enlever ou ajouter tel ou tel trait caractéristique à la Confédération en tant qu'Etat.

Il y a globalement consensus en ce qui concerne les quatre principes structurels historiques suivants⁶⁵ – dont le contenu est présenté ailleurs (art. 5 Cst. N 19): (1) le principe de l'**Etat de droit**; (2) le principe du **fédéralisme**; (3) le principe de la **démocratie**; (4) le principe de l'**Etat social**.

Pour le surplus, d'importantes variations existent d'un auteur à l'autre en ce qui concerne la reconnaissance d'éventuels autres principes structurels de la Constitution. On ne saurait aborder ces débats dans le cadre de cette introduction générale. On peut néanmoins relever que ces débats proviennent dans une large mesure de ce que certains auteurs détachent des principes structurels autonomes que d'autres rattachent ou identifient aux principes traditionnels susmentionnés, en fonction de leurs intérêts thématiques, de leurs accents pédagogiques ou de leurs sensibilités idéologiques. C'est ainsi en particulier que les principes parfois évoqués de l'**Etat libéral** (ou de la responsabilité individuelle, de la subsidiarité de l'Etat, de l'économie de marché, etc.)⁶⁶ ainsi que de la **dignité humaine** (ou de la diversité, du respect de l'autre, etc.)⁶⁷ peuvent être rapportés à la figure générale de l'Etat de droit fédéral et social-démocra-

63 TSCHANNEN, Staatsrecht, § 6 N 3; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, N 168. Concernant la fonction normative des principes structurels, cf. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel I, N 1442, 1443.

64 Cf. déjà Message Cst., FF 1997 I 16. Voir ég. p. ex. BSK BV-BELSER, Einleitung N 48; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 6 N 2, 3 ss; BIAGGINI, Verfassungsstaatlichkeit, N 36 ss; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, 185 ss.

65 Cf. en part. HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, N 168; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 6 N 1; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 185 ss; BIAGGINI, Verfassungsstaatlichkeit, N 36 ss; BSK BV-BELSER, Einleitung N 48 ss; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel I, N 1442 ss.

66 Cf. p. ex. RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 217-219, 220-225; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, N 187 ss. Concernant le principe de subsidiarité en particulier cf. BIAGGINI, Komm. BV, art. 5a N 6; SGK BV-SCHWEIZER/MÜLLER, art. 5a N 6 ss.

67 Cf. p. ex. BSK BV-BELSER, Einleitung N 48. Cf. ég. RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 234 ss.

tique. Cela étant, il n'est pas exclu que les évolutions historiques et les changements sociétaux tels qu'ils se sont progressivement répercutés dans le texte de la Constitution avant la mise à jour de 1999 (cf. en particulier préambule et art. 2 Cst.) aient eu pour conséquence que celle-ci doive désormais être considérée comme étant effectivement établie sur des principes directeurs supplémentaires, à commencer par celui de l'**ouverture au monde** et de la **coopération internationale**⁶⁸ et celui de la **durabilité**⁶⁹.

3. Portée

- 37** Les débats relatifs au contenu des principes structurels de la Constitution ne sont pas qu'académiques. Ils ont une portée pratique dans la mesure où ces principes ne sont pas dépourvus de toute portée juridique, quand bien même ils ne sont pas eux-mêmes des dispositions constitutionnelles (N 33), mais seulement les fondements axiologiques communs à ces dispositions constitutionnelles, dont elles orientent le régime de manière plus ou moins intense selon leur objet.
- 38** Il n'y a de principes structurels que sous-jacents aux normes constitutionnelles proprement dites. En droit, les uns n'existent pas en dehors ou indépendamment des autres. Les premiers ne sont pas des règles d'essence supérieure qui précéderaient ou qui préexisteraient aux secondes. Il y a donc toute une série d'effets que ces principes ne peuvent pas exercer sur ces normes, ainsi que sur celles de droit ordinaire: (1) les principes structurels de la Constitution ne sauraient l'emporter sur les dispositions figurant dans le texte même de la Constitution⁷⁰; (2) en tant que tels, les principes structurels ne sont pas des limites matérielles à la révision de la Constitution⁷¹ – étant rappelé qu'ils ne cessent pas d'exister pour leur part, en cas de révision partielle d'une ou même de plusieurs dispositions constitutionnelles (N 33); (3) à eux seuls, les principes structurels ne font pas partie du cadre de contrôle à prendre en considération, lorsqu'il s'agit d'examiner ou d'assurer la conformité du contenu, de l'application ou de l'interprétation du droit légal fédéral ou cantonal; au contraire, étant déduits ou inférés du texte de la Constitution, c'est en quelque sorte plutôt à leur propos qu'il faut se soucier qu'ils y soient et qu'ils y restent conformes.
- 39** Bien que sujette à débat, la portée juridique des principes structurels n'est pas nulle, même s'il est très rare que le TF s'y réfère expressément dans sa pratique⁷². Cette portée juridique concerne tantôt la pratique du droit (la manière dont il est appliqué empiriquement), tantôt le contenu du droit (la manière dont il est compris normativement), selon les diverses fonctions qu'on peut leur attribuer. (1) D'abord, les principes structurels de la Constitution ont une fonction **linguistique et discursive**⁷³, dans la mesure où il s'agit de formules de langage aussi courtes et connues que riches et lourdes de sens divers et variés. Ces formules très ramassées permettent donc aux plaideurs et aux autorités de faire des références simples et brèves à des réalités vastes et complexes de l'ordre constitutionnel. Or cet effet de raccourci que permet le procédé d'abstraction n'est pas sans incidence sur le contenu même des arguments ou des considérants en question, c'est-à-dire sur l'application du droit requise ou retenue en tant que telle. (2) Ensuite, les principes directeurs ont une fonction **descriptive et euristique**, au sens où ils servent de grille de lecture, d'analyse, de compréhension et finalement de connaissance

68 RHINOW/SCHEFER, Schweizerisches Verfassungsrecht, N 234 ss.

69 Petit Comm. Cst.-MAHON, art. 73 N 2, 6; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 226 ss. Cf. ég. SGK BV-VALLENDER, art. 73 N 17 ss; comp. BIAGGINI, Komm. BV, art. 73 N 4.

70 RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 186; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 6 N 6; BSK BV-BELSER, Einleitung N 48.

71 BSK BV-BELSER, Einleitung N 49; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 186.

72 Cf. explicitement: ATF 139 I 16, c. 4.2.1, JdT 2013 I 167. Cf. implicitement: ATF 138 I 378, c. 8.4, JdT 2014 I 3. Cf. ég. TA ZH, arrêt du 07.9.2007, VB.2006.00370, c. 2.5.2; arrêt du 07.9.2007, VB.2006.00381, c. 2.5.2; arrêt du 10.2.2010, VB.2009.00339, c. 2.3 ss.

73 Dans un sens similaire: TSCHANNEN, Staatsrecht, § 6 N 5.

de la Constitution. Ils servent à donner un sens à l'ensemble des dispositions constitutionnelles, lesquelles sont aussi diverses que disparates, en les groupant et en les articulant entre elles sur la base de certains dénominateurs axiologiques communs (N 32). Or ce procédé épistémologique n'est pas non plus sans conséquence sur la portée pratique du droit constitutionnel, par le jeu du dialogue auquel se livrent en permanence doctrine et jurisprudence, par l'intermédiaire des parties et de leurs causes. En bref, il n'est par exemple pas indifférent pour la pratique du droit constitutionnel que telle doctrine accrédite l'hypothèse que la Constitution est fondée dans son ensemble sur tel principe directeur⁷⁴. (3) D'ailleurs, doctrine⁷⁵ et jurisprudence⁷⁶ attribuent aujourd'hui formellement aux principes directeurs une portée **interprétative**, dans la mesure où ils en font des aides à l'interprétation du droit constitutionnel (*Auslegungshilfe*), voire des maximes d'interprétation, au même titre que la maxime d'interprétation conforme au droit international. De manière similaire à cette dernière maxime, les principes structurels jouent en tant que maximes d'interprétation un rôle d'unification et de mise en cohérence du droit, eu égard à leur effet régulateur ou ordonnateur. En cas de doute sur le sens véritable d'une norme, ils imposent en effet de privilégier parmi l'ensemble des sens possibles en vertu des règles d'interprétation usuelles, à commencer et à terminer par sa lettre, celui en vertu duquel la norme en cause s'insère le mieux dans le cadre général d'un Etat de droit démocratique, fédéral et social. Dans la mesure où ils évitent que certaines dispositions ou certaines parties de la Constitution soient interprétées de manière autonome ou indépendante, avec le risque de disparités, de contradictions et d'incohérences que cela comporte, les principes structurels exercent ce qu'on pourrait appeler un «**effet de peigne**». On veut dire par-là que l'interprétation de la Constitution à la lumière des principes structurels consiste à reprendre cette direction ou orientation commune qui se dégage d'un certain nombre de dispositions constitutionnelles – que l'on appelle principe directeur – et à appliquer cette direction à une disposition constitutionnelle sujette à interprétation, pour la faire pointer vers le même idéal. A ceci près que la Constitution est touffue et que toutes ses dispositions ne sont pas alignées dans un seul sens, de part et d'autre d'une raie rectiligne. Une seule disposition est susceptible de contribuer de manière plus ou moins importante à réaliser deux ou plusieurs valeurs de base de la Constitution, selon le sens qu'on lui donne. Inversement, une même disposition est susceptible de creuser un trait distinctif de la Confédération en même temps qu'elle en atténue un ou plusieurs autres, ou justement l'inverse selon qu'on lui attribue une autre signification. C'est dire que l'interprétation de la Constitution à la lumière de ses principes structurels nécessitera souvent que ceux-ci soient mis en balance⁷⁷. C'est d'ailleurs le propre des valeurs que de devoir être mises dans la balance, d'où leur nom. (4) Dans le même ordre d'idées, il faut attribuer une fonction **supplétive ou expansive** aux principes structurels, dans la mesure où ils jouent un rôle dans le développement du droit constitutionnel⁷⁸, que ce soit dans le cadre du comblement d'une lacune (N 68) ou de la consécration d'une règle coutumière (N 69) ou non écrite (N 70). En effet, si on ne peut pas fonder de raisonnement juridique directement sur un principe structurel, on doit fonder un tel raisonnement sur la base d'une disposition constitutionnelle lue à la lumière d'un principe structurel. De même et *a fortiori*, si on ne peut pas élever tel quel un principe structurel au rang de règle prétorienne, coutumière ou non écrite, on ne peut formuler une telle règle qu'en veillant à ce qu'elle s'insère de manière cohérente dans le prolongement du droit constitutionnel, ce à quoi les principes directeurs de ce droit permettent de veiller⁷⁹.

74 Cf. p. ex. à propos d'un éventuel principe de subsidiarité de l'activité économique de l'Etat: ATF 138 I 378, c. 8.4, JdT 2014 I 3.

75 BSK BV-BELSER, Einleitung N 49. Cf. ég. TSCHANNEN, Staatsrecht, § 6 N 5.

76 ATF 139 I 16, c. 4.2.1, JdT 2013 I 167.

77 BSK BV-BELSER, Einleitung N 49.

78 TSCHANNEN, Staatsrecht, § 6 N 5; BSK BV-BELSER, Einleitung N 49.

79 Si on osait, on dirait que leur effet de peigne doit s'exercer autant sur les cheveux que sur leurs extensions.

IV. Interprétation et développement de la Constitution fédérale

A. Particularités du droit constitutionnel

1. Objet d'interprétation spécifique

- 40** Jurisprudence⁸⁰ et doctrine⁸¹ partent du principe que l'interprétation de la Constitution fédérale est soumise aux **mêmes règles méthodologiques** que celles applicables au droit ordinaire⁸². En matière constitutionnelle comme ailleurs, le point de départ de l'interprétation est le **texte** de la norme en cause (argument littéral), dont il s'agit de déterminer le sens véritable (*Sinn und Zweck*) en le (re-)mettant en rapport avec son **contexte**, à savoir le but poursuivi et les valeurs consacrées par cette norme (argument téléologique), l'emplacement occupé (argument systématique) et le rôle joué par cette norme (argument logique), ainsi que les discours suscités, les intentions exprimées ou les préoccupations manifestées lors de son adoption (argument historique)⁸³. En matière de Constitution comme de loi, aucune des trois versions linguistiques du texte n'a *a priori* plus de poids que l'autre, et aucun élément de contexte ne l'emporte *a priori* sur l'autre⁸⁴. Conformément au pragmatisme ou au **pluralisme méthodologique** revendiqué en la matière par le TF⁸⁵, les divers arguments d'interprétation littéraux et contextuels doivent être appréciés de cas en cas, selon qu'ils militent de manière plus ou moins convaincante en faveur de telle ou telle compréhension de la norme à interpréter, car à la fois la plus plausible et la plus adaptée (*fit and justify*); compréhension tenue alors pour être son sens véritable.
- 41** Dans la pratique constitutionnelle⁸⁶ comme dans la littérature spécialisée⁸⁷, l'affirmation de principe selon laquelle la Constitution s'interprète comme n'importe quelle loi (N 40) est relativisée, de manière plus ou moins explicite et plus ou moins importante, eu égard à la particularité du droit constitutionnel par rapport au droit ordinaire – le bien nommé en l'occurrence. La Constitution présente en effet des spécificités⁸⁸ qui, d'une part (N 44 ss), affectent l'applicabilité ou l'efficacité des règles d'interprétation usuelles et qui, d'autre part (N 55 ss), nécessitent et justifient de recourir à des règles d'interprétation spécifiques. Les particularités de la Constitution fédérale, en tant qu'objet d'interprétation, tiennent autant à la teneur et à la for-

80 ATF 139 I 16, c. 4.2.1, JdT 2013 I 176. Cf. ég. ATF 143 I 272, c. 2.2.3, JdT 2017 I 169; ATF 139 II 243, c. 8, RDAF 2014 I 351; ATF 131 I 74, c. 4.1, JdT 2007 I 652; ATF 128 I 288, c. 2.4, RDAF 2003 I 467; ATF 124 II 193, c. 5, RDAF 1998 II 387; ATF 118 Ib 187, c. 4, RDAF 1993 317; ATF 116 Ia 359, c. 5c, JdT 1992 I 98; ATF 115 Ia 127, c. 3a, JdT 1991 I 29; ATF 112 Ia 208, c. 2, JdT 1988 I 258; TF, arrêt du 27.4.2016, 1C_415/2015, c. 2.3.

81 TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4 N 5; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel I, N 1481; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 481; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, N 128, 129; TSCHANNEN, Verfassungsauslegung, N 5 s.; BIAGGINI, Komm. BV, Einleitung N 18; BSK BV-BELSER, Einleitung N 58; BIAGGINI, Verfassungsauslegung, N 4.

82 Dans le même sens à propos du droit constitutionnel cantonal, voir: ATF 143 I 272, c. 2.2.3, JdT 2017 I 169; ATF 139 II 243, c. 8, RDAF 2014 I 351; ATF 131 I 74, c. 4, JdT 2007 I 652; ATF 128 I 327, c. 2.1, JdT 2003 I 309.

83 ATF 139 I 16, c. 4.2.1, JdT 2013 I 176. Cf. ég. ATF 131 I 74, c. 4.1, JdT 2007 I 652; 128 I 34, c. 3b, RDAF 2003 I 363.

84 BIAGGINI, Komm. BV, Einleitung N 20; BSK BV-BELSER, Einleitung N 58; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel I, N 1491; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 484.

85 ATF 145 III 133 [non trad.], c. 6; ATF 144 III 29 [fr.], c. 4.4.1; ATF 143 I 272, c. 2.2.3, JdT 2017 I 169; ATF 142 I 135 [non trad.], c. 1.1.1; ATF 139 I 16, c. 4.2.1, JdT 2013 I 176.

86 Cf. p. ex. ATF 139 II 243, c. 8, RDAF 2014 I 351 («*Allerdings ist gewissen verfassungsrechtlichen Besonderheiten Rechnung zu tragen.*»). Cf. ég. ATF 139 I 16, c. 4.2.3, JdT 2013 I 167.

87 TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4 N 5; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel I, N 1482; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 490 s.; TSCHANNEN, Verfassungsauslegung, N 6; BIAGGINI, Komm. BV, Einleitung N 20; BSK BV-BELSER, Einleitung N 58; BIAGGINI, Verfassungsauslegung, N 4; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, N 75.

88 BIAGGINI (Komm. BV, Einleitung N 20) parle à bon escient de «*spécificités structurelles et fonctionnelles*» («*strukturell-funktionelle Eigenarten*»). Cf. ég. RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 486.

mulation de son **texte** proprement dit qu'à son **contexte**, cela expliquant ceci. Le contenu et le sens des dispositions qui composent la Constitution fédérale ne peut que se ressentir de l'ensemble des circonstances particulières qui entourent leur adoption, leur contenu et leur application, que ce soit la **place** qu'elles occupent au sommet de l'ordre juridique (N 10), l'**importance** fondamentale qu'elles y revêtent (N 7), la cohérence ou l'**unité** qu'elles y assurent (N 53), la **généralité**, l'ouverture ou l'indétermination qu'elles présentent pour ce faire (N 55), la **compétence** du pouvoir constituant dont elles relèvent (N 89), la **procédure** de révision totale ou partielle dont elles procèdent (N 89), la **stabilité** – ou l'instabilité, c'est selon – qui les marque de ce fait (N 90), l'**organisation diffuse** du contrôle de leur respect (N 77), ou encore la **juridiction limitée** dont elle font l'objet en raison de l'art. 190 Cst., y.c. au TF (N 83 s.).

2. Notion d'interprétation spécifique

Par-delà l'assimilation de principe entre interprétation constitutionnelle (*Verfassungsauslegung*) et interprétation légale (*Gesetzesauslegung*), la méthode applicable à la première opération ne ressemble pas trait pour trait à celle pratiquée pour la seconde. L'**opération d'interprétation** se distingue dans les deux cas, dans la mesure où l'**objet d'interprétation** est différent. Une différence qui varie elle-même selon que la disposition constitutionnelle à interpréter garantit un droit fondamental, prévoit une compétence fédérale, régit une modalité d'organisation, prescrit un principe général, contient une réglementation détaillée, se dit ou se veut d'application directe⁸⁹, etc. Selon les cas, la **notion d'interprétation** en tant que telle revêt en matière constitutionnelle une signification spécifique, qui dépasse celle qui lui est reconnue au niveau légal. Cela, quand bien même on reconnaît désormais de manière générale que l'interprétation d'une règle de droit ne consiste pas tant à découvrir son sens véritable, soit celui qu'elle recèlerait de manière latente, mais plutôt à lui donner un certain sens, soit l'un parmi d'autres qu'on peut inférer de manière active de son texte et de son contexte⁹⁰. Dans cette approche, on admet donc que ce sens est créé ou construit par l'interprète de la règle de droit en cause, dans le prolongement ou la continuité de celle-ci, sur la base et dans la limite de ses divers éléments d'interprétation (N 40). On s'accommode donc aussi du fait que, s'agissant d'une **création** ou d'une **construction**, le sens donné à une règle de droit par interprétation de celle-ci selon les règles méthodologiques usuelles n'est pas une vérité irréfutable et immuable, mais une compréhension généralement acceptable parce que raisonnablement justifiable à un moment donné, en tant que son interprète démontre qu'elle est la plus adaptée et la plus plausible (N 40 et 65), sur la base des divers éléments d'interprétation à sa disposition à ce moment donné⁹¹.

Tout cela vaut à plus forte raison à propos de la Constitution fédérale, vu en particulier la portée générale et la teneur indéterminée de ses dispositions. Au point que la notion par ailleurs commune d'**interprétation** du droit constitutionnel (*Verfassungsauslegung*) (B) peine à se distinguer d'une autre notion spécifique au droit constitutionnel, celle de son **développement** (*Verfassungsentwicklung*)⁹² ou même de son **actualisation** (*Verfassungsaktualisierung*)⁹³ (C). On entend par-là le phénomène général de son complètement dynamique ou son exten-

89 BIAGGINI, Komm. BV, Einleitung N 22, BSK BV-BELSER, Einleitung N 68; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel I, N 1483.

90 A propos de la Constitution, voir en particulier: BIAGGINI, *Verfassungsauslegung*, N 39 ss; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4 N 4; BSK BV-BELSER, Einleitung N 56. De manière plus générale, voir: RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, *Verfassungsrecht*, N 491 s.

91 AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel I, N 1479. Cf. ég. RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, *Verfassungsrecht*, N 492.

92 BSK BV-BELSER, Einleitung N 56. Dans un sens similaire cf. TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4 N 4. Cf. ég. BIAGGINI, *Verfassungsauslegung*, N 3.

93 BIAGGINI, *Verfassungsauslegung*, N 2.

sion progressive, au fil et au gré de son application⁹⁴. Pour les raisons qui précèdent, l'interprétation joue un rôle très important dans ce phénomène de prolongation ou de continuation du droit constitutionnel, dans le prolongement ou la continuité de la Constitution fédérale. D'autres opérations y concourent cependant de manière non moins importante, qui sont tantôt inconnues en droit ordinaire, tantôt particulières au droit constitutionnel, à savoir celles du comblement des lacunes (N 68), de la consécration de règles coutumières (N 69), de la formulation de règles non-écrites (N 70) et de la concrétisation de règles indéterminées (N 66).

B. Interprétation du droit constitutionnel

1. Adaptation des règles d'interprétation usuelles

a) Besoin d'interprétation

- 44 Selon la formule classique du TF⁹⁵, le point de départ de l'interprétation d'une disposition législative – et donc par principe aussi d'une disposition constitutionnelle (N 40) – est son libellé ou sa lettre (*Wortlaut*), à savoir le sens littéral, commun ou ordinaire de ce texte (élément d'interprétation littéral ou grammatical). Lorsque la lettre d'une disposition est claire, c'est-à-dire qu'elle est dépourvue d'ambiguïté (*eindeutig*) ou d'équivoque (*unmissverständlich*), l'interprète ne peut s'en écarter que s'il existe des raisons objectives ou des motifs sérieux de penser que ce **sens littéral** ne correspond pas en tous points à son **sens véritable** (*wahrer Sinn*)⁹⁶ – ce qui revient à constater qu'elle n'est que faussement claire. Le TF précise parfois que le sens littéral d'un texte (effectivement) clair coïncide avec son sens véritable, «[lorsqu'il] en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste»⁹⁷ et, inversement, que le sens littéral d'un texte (faussement) clair ne reproduit pas son sens véritable «[lorsqu'il] conduit à des résultats que le législateur ne peut avoir voulus et qui heurtent le sentiment de la justice et le principe de l'égalité de traitement»⁹⁸. Quant aux motifs pertinents ou aux raisons objectives de le penser, l'interprète (ne) peut les chercher et les trouver (que) dans les éléments d'interprétation susmentionnés (N 40), à savoir dans l'historique et le but de la disposition en cause, ainsi que dans les rapports logiques, systématiques voire comparatifs qu'elle entretient avec d'autres dispositions⁹⁹. Et le TF de résumer la situation en insistant sur le fait que «le sens véritable [d'une disposition] ne doit être recherché que lorsque [son] libellé n'est pas clair»¹⁰⁰

94 Comp. p. ex. ATF 131 I 85, c. 2.4, JdT2006 I 524 qui illustre le second cas dans lequel le TF accepte de procéder au contrôle concret d'une constitution cantonale, soit lorsque l'interprétation du droit fédéral a matériellement évolué depuis le contrôle de celle-ci par l'Assemblée fédérale.

95 Voir en part. ATF 143 I 272, c. 2.2.3, JdT 2017 I 169; ATF 142 V 402 [non trad.], c. 4.1 («*Ausgangspunkt der Auslegung eines Satzes bildet der Wortlaut der Bestimmung [grammatikalisches Element].*»). Cf. ég. ATF 140 V 458 [fr.], c. 5.1; 143 I 109, c. 6, RDAF 2018 I 434 («La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre [interprétation littérale]»). Cf. cpdt ATF 143 II 202, c. 6.3.1, RDAF 2017 II 336 («Le sens ordinaire du texte [...] constitue le point de départ de l'interprétation»); ATF 144 II 130, c. 8.2.1, RDAF 2018 II 68.

96 Cf. p. ex. ATF 145 II 270, c. 4.1, RDAF 2020 II 298; 144 V 333 [non trad.], c. 10.1; 143 V 114, c. 5.2, RDAF 2018 I 454; ATF 142 V 442 [non trad.], c. 5.1; ATF 142 V 368 [non trad.], c. 5.1; ATF 141 V 221 [non trad.], c. 5.2.1 («*Vom Wortlaut darf abgewichen werden, wenn triftige Gründe dafür bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Regelung wiedergibt.*»). Cf. ég. ATF 143 I 109, c. 6, RDAF 2018 I 434; ATF 137 I 257, c. 4.1, RDAF 2012 I 491; TF, arrêt du 1.3.2016, 1C_584/2015, c. 4.1 («lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause, il y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair»). Voir ég. SJ 2014 I 180, c. 2.2; SJ 2010 I 519, c. 2.3.1; SJ 2002 I 153, c. 2b.

97 ATF 140 V 458 [fr.], c. 5.1.

98 ATF 145 I 108 [fr.], c. 4.4.2; ATF 143 I 109, c. 6, RDAF 2018 I 434; ATF 142 III 402 [fr.], c. 2.5.1; ATF 140 V 458 [fr.], c. 5.1; ATF 139 I 257, c. 4.2, RDAF 2014 I 303; ATF 138 II 536, c. 5.4.3, RDAF 2012 II 528; 135 IV 113, c. 2.4.2, SJ 2009 I 340.

99 ATF 143 I 272, c. 2.2.3, JdT 2017 I 169; ATF 142 III 695 [fr.], c. 4.1.2; ATF 142 I 135 [non trad.], c. 1.1.1; ATF 141 II 57, c. 3.2, RDAF 2016 I 432.

100 N.B. Parce qu'affecté d'ambiguïté ou d'équivoque.

ou absolument clair¹⁰¹, et qu'il se prête à plusieurs interprétations»¹⁰². «Tous les éléments d'interprétation reconnus doivent [alors] être pris en considération»¹⁰³ dans un esprit pragmatique de pluralité des méthodes d'interprétation (N 40).

b) Interprétation littérale de la Constitution

Contrairement à ce qu'on peut lire parfois¹⁰⁴, l'**interprétation littérale** est bel et bien une opération d'interprétation. Il est exact que le sens véritable d'une règle de droit ne peut et ne doit être recherché que si celle-ci n'est pas claire (son libellé est ambigu ou équivoque), ou n'est que faussement claire (vu son libellé, son application n'est manifestement pas juste)¹⁰⁵. Cela étant, l'opération consistant à établir qu'une règle de droit est effectivement et véritablement claire relève d'ores et déjà de l'interprétation, puisqu'il s'agit d'établir son sens littéral et de s'assurer qu'il correspond à son sens véritable, en se posant successivement la question de savoir **ce que le législateur ou le constituant a dit** et si **cela correspond à ce qu'il voulait dire**. Si le sens littéral, ordinaire ou commun d'une disposition constitue bel et bien le **point de départ** de son interprétation¹⁰⁶, il n'en est à proprement parler le **point d'arrivée** que par le détour des autres éléments d'interprétation (téléologique, historique, systématique ou logique) qui permettent de le considérer comme clair et vraiment clair. A dire vrai, c'est donc toujours le sens d'une disposition (*Wortsinn*), tel qu'il résulte de l'interprétation de sa lettre (*Wortlaut*), qui lie son autorité d'application¹⁰⁷, et non sa lettre elle-même comme le retient parfois la jurisprudence¹⁰⁸.

45

Cette précision n'est pas superflue en ce qui concerne la Constitution fédérale, quand bien même celle-ci a fait l'objet d'une **mise à jour** à l'occasion de la **révision totale** de 1999, qui devait justement pourvoir à la clarification de son texte¹⁰⁹, avec le **renforcement de l'élément d'interprétation grammatical** que l'on pouvait en attendre¹¹⁰. Outre le fait qu'elle a déjà fait l'objet de plusieurs dizaines de révisions partielles en 21 ans, dont une partie à la suite d'initiatives populaires¹¹¹, il faut constater que son texte initial ne présentait pas toujours la rigueur terminologique et syntaxique espérée de la source de droit la plus élevée de l'ordre juridique suisse – que l'on pense en particulier à l'usage quelque peu erratique des termes «êtres humains», «personnes» et «Suisses et Suissesses» dans le Titre 2¹¹² ou à la signification variable de l'expression clé «compétence de la Confédération»¹¹³. A cela s'ajoute surtout que le texte de la Constitution fédérale, en tant qu'il contient les dispositions fondamentales (*Grundsätzliches*) relatives aux buts, aux valeurs, aux principes et aux modalités de base de

46

101 N.B. Il faudrait écrire «pas véritablement clair», puisque différent de son véritable sens.

102 ATF 143 I 272, c. 2.2.3, JdT 2017 I 169.

103 ATF 143 I 272, c. 2.2.3, JdT 2017 I 169. Cf. ég. ATF 142 III 695[fr.], c. 4.1.2.; ATF 142 I 135 [non trad.], c. 1.1.1.

104 P. ex. RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 503.

105 RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 504; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4 N 2, BSK BV-BELSER, Einleitung N 59; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, N 92.

106 Cf. p. ex. 145 III 133 [non trad.], c. 6; ATF 144 II 130, c. 8.2.1, RDAF 2018 II 68; 143 II 202, c. 6.3.1, RDAF 2017 II 336; ATF 143 II 136, c. 5.2.2, RDAF 2017 II 199; ATF 143 I 272, c. 2.2.3, JdT 2017 I 169; ATF 142 V 402 [non trad.], c. 4.1.

107 Dans ce sens: BSK BV-BELSER, Einleitung N 59.

108 P. ex. ATF 109 V 31 [non trad.], c. 2b.

109 Message Cst., FF 1997 I 9, 45; 1987 II 977. Voir ég. tiré-à-part BO CN 1998 4-5, 23, 134, 495.

110 AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel I, N 1488; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 505; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4 N 19, BSK BV-BELSER, Einleitung N 60.

111 L'AF a interdiction de modifier le texte d'une initiative populaire (art. 99 al. 1 LParl), sous réserve de «la compétence de la Commission de rédaction de corriger les erreurs de traduction manifestes et de procéder aux adaptations formelles nécessaires afin d'intégrer la modification proposée dans la Constitution», après avoir donné au comité d'initiative la possibilité de prendre position (art. 99 al. 2 LParl).

112 DUBEY, Droits I, N 64, 244-246.

113 BSK BV-BELSER, Einleitung N 60.

la constitution de la Confédération suisse (*Grundkonzens*), emploie souvent des notions très indéterminées ou très ouvertes, et ne présente qu'une faible densité normative¹¹⁴ – que l'on songe à des notions comme la «dignité humaine (art. 7 Cst.)» ou comme la «nature et le patrimoine» (art. 78 Cst.), pour ne pas parler de la notion de «*Würde der Kreatur*» ou de «*dignità della creatura*» (art. 120 al. 2 Cst.) que l'on a renoncé à faire figurer dans le texte français.

- 47 Il s'ensuit qu'en matière constitutionnelle, **l'argument littéral n'est souvent que d'un faible secours** pour résoudre une question d'interprétation¹¹⁵. Quand bien même il peut être (véritablement) clair au sens de la théorie ordinaire de l'interprétation (N 44), le texte de la Constitution fédérale prête à interprétation au sens élargi que cette notion revêt en matière constitutionnelle (N 42), dans la mesure où il appelle par définition à une certaine concrétisation de la part des organes de l'Etat concernés, vu ses buts et ses fonctions (N 43). Comme on le verra plus loin (N 56), cette affirmation vaut toutefois de manière différenciée selon le type de disposition à interpréter, parce que la part de concrétisation incluse ou admise dans le processus d'interprétation varie selon qu'il en va de la garantie d'un droit fondamental ou d'une norme de compétence ou d'organisation¹¹⁶.

c) Interprétation historique de la Constitution

- 48 Suite à la mise à jour de 1999, la question s'est posée de savoir si et dans quelle mesure l'interprétation des dispositions de l'actuelle Constitution fédérale pouvait être guidée par le sens que la jurisprudence et la doctrine attribuaient aux dispositions auxquelles celles-ci correspondaient dans **l'ancienne Constitution de 1874**¹¹⁷. La réponse apportée à cette question en doctrine¹¹⁸ comme en jurisprudence¹¹⁹ est globalement affirmative, vu justement le concept de «mise à jour» suivi en 1999. Il s'ensuit que, dans la mesure où la disposition à interpréter aujourd'hui constitue la mise à jour d'une disposition constitutionnelle écrite ou non écrite avant le 18 avril 1999, le sens accordé à la seconde à cette date peut être invoqué à l'appui du sens à donner à la première. Cette manière de faire ne dispense cependant nullement de procéder à une véritable interprétation de la disposition constitutionnelle en vigueur; on ne saurait opérer selon un adage tel que «*l'expression change mais la signification demeure*» (*neue Worte, alter Sinne*)¹²⁰. Le sens accordé à un ancien texte abrogé et remplacé par un nouveau texte dont le sens n'est pas d'emblée clair n'est en effet qu'un élément de contexte parmi d'autres. Plus exactement, il s'agit d'un élément **d'interprétation historique** à intégrer en tant que tel à l'analyse, au même titre que les autres éléments se rapportant à l'origine de ce texte, ne serait-ce que pour établir quelle était l'intention du constituant lorsqu'il a conservé ou modifié la formulation de la règle en cause¹²¹.
- 49 Sans égard au fait qu'une même disposition ne prend pas forcément le même sens selon le contexte historique et légistique dans lequel elle s'insère (*i.e.* selon qu'elle se lit dans la constitution ancienne ou mise à jour), la nouvelle formulation d'une même disposition est forcément porteuse de nouvelles significations potentielles. Par ailleurs, en matière constitution-

114 ATF 139 I 16, c. 4.2.1, JdT 2013 I 167.

115 AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel I, N 1490 s; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4 N 9, BSK BV-BELSER, Einleitung N 60. Dans un sens similaire cf. ég. BIAGGINI, Verfassungsauslegung, N 36.

116 ATF 112 Ia 208, c. 2a, JdT 1998 I 258.

117 BIAGGINI, Komm. BV, Einleitung N 21 (avec une référence à la méthode appliquée *mutatis mutandis* par BURCKHARDT pour commenter les nombreuses dispositions de la Constitution de 1874 qui reprenaient celles de la Constitution de 1848, à la manière d'une mise à jour).

118 BIAGGINI, Komm. BV, Einleitung N 21; HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, N 78.

119 Cf. p. ex. ATF 126 I 168 [fr.], c. 3a, RDAF 2001 I 589, dans lequel le TF interprète l'art. 9 Cst. en se référant à son interprétation de l'art. 4 aCst.

120 BIAGGINI, Komm. BV, Einleitung N 22, TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4 N 27.

121 D'où, dans ce commentaire, la section consacrée à l'origine de chaque disposition, dont les auteurs s'efforcent de comparer, le cas échéant, la formulation avec celle de la précédente Constitution de 1874.

nelle¹²² comme ailleurs¹²³, l'argument de l'interprétation historique se voit accorder en Suisse un poids inversement proportionnel à l'âge de la règle en cause¹²⁴. L'histoire d'une règle n'est pas seule décisive; elle concourt seulement, mais néanmoins, à déterminer son sens véritable¹²⁵, ne serait-ce qu'en évitant de lui imputer un sens erroné¹²⁶. L'importance de l'histoire d'une disposition constitutionnelle pour la compréhension de celle-ci est toutefois amoindrie par rapport à une disposition légale, du fait que, d'une part, elle est souvent relativement ancienne au moment où son sens suscite un doute – fût-elle reprise et reformulée en 1999 – et que, d'autre part, des dispositions connexes ont souvent été révisées ou introduites dans l'intervalle, qui affectent aussi le sens à lui donner. Aussi le TF a-t-il semblé parfois réserver la possibilité de privilégier l'**interprétation contemporaine** (ou objective [*zeitgemässe Auslegung, aktualisierende Normendeutung*¹²⁷]) à l'interprétation historique d'une règle constitutionnelle¹²⁸, à moins qu'une «pratique absolument constante montre que les autorités chargées d'appliquer la disposition ou les particuliers qui y sont soumis l'ont toujours comprise de la même manière que le législateur historique». En effet, «quand cette pratique constante s'étend sur un grand nombre d'années, qu'elle acquiert ainsi le caractère d'une sorte de coutume, elle confère au sens voulu à l'origine par le législateur une force particulière. La disposition ne s'impose plus alors au juge par son seul texte mais aussi par la pratique qui l'a toujours comprise dans un sens bien défini»¹²⁹.

d) Interprétation systématique de la Constitution

En matière constitutionnelle, l'argument d'**interprétation systématique (et logique)** est également difficile à faire valoir, dans la mesure où il est question de règles constitutionnelles. Cet outil traditionnel s'avère être le moins adapté à cette matière¹³⁰. Abstraction faite de la «mise à jour» de 1999, dont on sait justement qu'elle n'a pas fait table rase du passé (N 48), les dispositions qui composent la Constitution ont des origines différentes; cela, que ce soit en termes de date d'adoption (plus ou moins postérieure à 1999), de généalogie normative (plus ou moins reprise d'une version antérieure à 1999), de procédure de révision (totale en 1999, ou partielle avant puis après cette date) ou encore de provenance du texte (projet de l'AF ou initiative populaire). Par ailleurs, les dispositions qui composent la Constitution se caractérisent par le fait que, tantôt elles visent indifféremment l'ensemble des activités étatiques (lorsqu'elles imposent le respect de buts, de principes ou de droits), tantôt elles concernent

122 P. ex. ATF 131 I 74, c. 4.2, JdT 2007 I 652.

123 P. ex. ATF 138 III 157, c. 2.3.2, 2.3.3, SJ 2012 I 153 dans lequel le TF admet le droit au concubin du défunt à une indemnité pour tort moral alors que l'art. 47 CO n'en fait pas expressément mention. L'absence d'une définition légale de la notion de concubin permet ainsi aux juges fédéraux d'adapter celle-ci à l'évolution de la société.

124 BSK BV-BELSER, Einleitung N 61.

125 ATF 141 II 220, c. 3.3.1, RDAF 2016 I 418.

126 ATF 116 Ia 359, c. 5c, JdT 1992 I 98. Cf. ég. ATF 114 II 404, c. 3, JdT 1990 I 636; ATF 100 Ib 383 [non trad.], c. 3.

127 BIAGGINI, Komm. BV, Einleitung N 22. Cf. ég. HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, N 115; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4 N 28 s.; comp. RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 513.

128 ATF 78 I 30 [fr.] («Ce qui importe, ce n'est pas le sens qu'a pu attribuer à une disposition le législateur historique, voire telle ou telle personne qui a été mêlée à l'élaboration de la loi; c'est le sens qui résulte de tout le système de la loi, compte tenu des circonstances actuelles et de l'état de développement de la technique»); cf. aussi ATF 82 I 150 [non trad.], c. 6; ATF 81 I 274, c. 3, RDAF 1965 p. 97; ATF 80 II 71 [non trad.], c. 3; ATF 79 II 434 [fr.]; ATF 79 I 17 [non trad.], c. 2.

129 ATF 83 I 173, c. 4, JdT 1958 I 486 (arrêt Quinche, dans lequel la question à résoudre était de savoir si le mot «Suisse» devait être compris dans le sens que lui avait donné le législateur historique (excluant les femmes), ou si l'évolution des circonstances sociales et juridiques devait conduire à le comprendre dans un sens plus contemporain (incluant les femmes). Pour un exemple de la pratique antérieure, cf. arrêt Lehmann contre la municipalité de Berne du 14 septembre 1923.

130 Dans un sens similaire: BSK BV-BELSER, Einleitung N 63. Comp. HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, N 99; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 520 ss.

des activités étatiques différentes l'une de l'autre (lorsqu'elles attribuent des compétences à la Confédération, ou lorsqu'elles régissent les autorités de la Confédération). Pour ces raisons à la fois légistiques et thématiques, la Constitution ne forme pas le système de règle articulé et cohérent qui se prête le mieux à une interprétation systémique ou même logique¹³¹, à l'inverse d'une loi fédérale codifiant de manière raisonnée l'ensemble des règles applicable à un domaine. Pour reprendre l'expression du TF sur laquelle on reviendra plus loin (N 58), «la Constitution ne forme pas un ensemble unitaire, mais souvent une structure qui s'est développée au fil du temps, faite de principes, de droits et de mandats adoptés de manière ponctuelle, sans que leurs relations et leur coordination ne soient véritablement pensées»¹³².

- 51 Il s'ensuit qu'il est souvent difficile, voire impossible de tirer argument du rapport logique ou systématique entre deux ou plusieurs dispositions de la Constitution, pour en inférer le sens de l'une d'elles. Typiquement, l'étendue d'une garantie individuelle ou l'ampleur d'une compétence fédérale ne peuvent généralement être déduites que de la norme qui les consacre, plutôt que du rapport logique ou systématique que cette norme entretient avec d'autres, dans la mesure où la Constitution dresse des catalogues de garanties individuelles (art. 7 ss Cst.) et de tâches étatiques (art. 42 ss et 54 ss Cst.) dépourvus d'autre logique ou systématique que celle de l'énumération ou de l'addition. A cela s'ajoute que l'emplacement d'une disposition constitutionnelle ne préjuge pas forcément de sa portée; ainsi, une disposition ne figurant pas dans le catalogue des droits fondamentaux (des art. 7 à 34 Cst.) peut néanmoins être interprétée en ce sens qu'elle confère un droit subjectif (cf. p. ex. art. 82 al. 3 Cst.¹³³ ou art. 127 al. 1 et 2 Cst.¹³⁴), dès lors que son interprétation conduit à retenir qu'elle ne vise pas qu'un intérêt public¹³⁵.
- 52 On peut néanmoins souvent tirer parti des **chapitres** et des **sections** ainsi que des **titres** et **intitulés** sous lesquels les garanties ou les tâches constitutionnelles sont listées et donc groupées, ce qui n'est pas sans incidence sur le sens à leur donner¹³⁶. En témoigne, l'effort doctrinal consistant à rattacher certaines dispositions éparées à une certaine **constitution thématique** («économique», «sociale», «scolaire et universitaire», «écologique», etc.), dans laquelle celles-ci feraient donc système, au moins de manière topique¹³⁷. De même, lorsque la pratique s'efforce de rattacher telle ou telle disposition de la Constitution à l'un ou l'autre **principe structurel** réputé l'organiser de manière transversale, elle traduit le même souci de faire appartenir ces règles à un ensemble plus structuré, qui puisse contribuer à faire sens de chacune de celles qui le compose. Il faut aussi mentionner que certaines dispositions de la Constitution se donnent à lire explicitement ou manifestement comme des clauses générales par rapport à d'autres plus spéciales (cf. cpdt N 55), soit qu'elles assignent des buts généraux (art. 2, 35 al. 1 ou 41 Cst.), soit qu'elles consacrent des droits fondamentaux minimaux (p. ex. art. 29 Cst.), soit qu'elles limitent l'exercice de tâches étatiques (art. 5 Cst.) ou qu'elles guident l'exer-

131 Dans un sens similaire: BSK BV-BELSER, Einleitung N 64, 65. Cf. ég. RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 486, 520 ss.

132 ATF 139 I 16, c. 4.2.1 JdT 2013 I 167 («Die Verfassung bildet keine Einheit, sondern oft eine historisch gewachsene Struktur punktueller, nicht immer bewusst verbundener und aufeinander abgestimmter Prinzipien, Garantien und Aufträge» [en trad. lib. dans le texte]). Cf. ég. TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4 N 11.

133 P. ex. ATF 122 I 279, c. 2a, RDAF 1997 I 391; 112 Ia 39, c. 1, in: ZBI 120/2019 p. 318; 89 I 533 [non trad.], c. 4a. Cf. ég. SGK BV-SCHAFFHAUSER, Art. 82 N 13; BSK BV-KERN, Art. 82 N 15; Petit Comm. Cst.-AUBERT, art. 82 N 13.

134 P. ex. ATF 140 I 176 [non trad.], c. 5.2, in: ZBI 115/2014 p. 426; 138 V 32 [non trad.], c. 3.1.1; ATF 136 II 337, c. 5.1.1, RDAF 2011 I 552; ATF 136 I 142, c. 3.1, JdT 2011 I 413; ATF 132 II 371, c. 2.1, JdT 2007 I 708; ATF 128 I 317, c. 2.2.1, JdT 2004 I 371; ATF 126 I 180, c. 2/aa, JdT 2002 I 413; ATF 124 I 216 [non trad.], c. 3. Cf. ég. BIAGGINI, Komm. BV, Art. 127 N 3. SGK BV-VALLENDER/WIEDERKEHR, Art. 127 N 4, 5.

135 P. ex. ATF 122 I 279, c. 2b et 2c, RDAF 1997 I 550 lorsqu'il en va de l'application de l'art. 82 al. 3 Cst.

136 Dans un sens similaire: BSK BV-BELSER, Einleitung N 64.

137 Comp. TSCHANNEN, Verfassungsauslegung, N 10.

cice de tâches fédérales (p. ex. art. 73 Cst.). A cela s'ajoute que, prises séparément, les dispositions constitutionnelles ne sont pas exemptes de systématique et de logique dont il est usuel de tirer des arguments d'interprétation¹³⁸, en faisant typiquement d'un alinéa une clé de lecture d'un autre, là encore tant en matière de droits (comp. p. ex. art. 10 al. 1 et 2 Cst.) que de tâches (comp. p. ex. art. 78 al. 1 et 2 Cst.). Mais surtout, d'autres règles d'interprétation spécifiques ont été développées en matière constitutionnelle (N 55), qui amendent ou qui écartent les règles ordinaires (N 44), et qui découlent elles-mêmes très largement du souci de tenir compte de la position systématique et hiérarchique de la Constitution au sein de l'ordre juridique, que ce soit par rapport au droit interne (au sommet), au droit international (à côté) ou de la position systématique et hiérarchique (à égalité) entre les dispositions au sein de la Constitution. Les principes de l'unité et de la cohérence de la Constitution et de l'ordre juridique tout entier ainsi que les principes corollaires de l'interprétation de la Constitution conforme à elle-même (N 59) et au droit international (N 62) peuvent en effet être considérés comme des arguments d'interprétation – systématique – systématisés à l'échelle de l'ensemble de l'ordre juridique.

e) Interprétation téléologique de la Constitution

De manière similaire, l'argument usuel de l'**interprétation téléologique** est plus complexe à faire valoir en matière constitutionnelle. Cela, en raison de l'idée même de constitution, qui en fait la garante d'une certaine unité du droit; unité du droit à laquelle se rattache la notion même d'ordre juridique. Il s'ensuit que l'interprétation d'une disposition constitutionnelle à la lumière de son but (*nach Sinn und Zweck*) ou de sa raison d'être (*ratio legis*) ne peut pas être menée de manière totalement décorrélée des **buts de la Constitution en général**, que ceux-ci soient explicitement énoncés voire nommés comme tels par la Constitution dans son préambule, ses buts généraux (art. 2 Cst.), ses valeurs de base (en part. art. 5, 7, 8 et 9 Cst.), ses buts sociaux (art. 41 Cst.), ses droits fondamentaux «[à réaliser] dans l'ensemble de l'ordre juridique» (art. 35 al. 1 Cst.) ou encore dans ses normes de compétences (p. ex. art. 54 al. 2, 57. 94 al. 2, 173 al. 1 let. a et b ou 185 Cst.), ou qu'ils constituent implicitement les **principes structurels** de la Constitution et qu'ils forment à ce titre autant de pôles magnétiques auxquels doit s'orienter la compréhension de toutes les dispositions constitutionnelles (ainsi: le principe de l'Etat de droit, du fédéralisme, de la démocratie, de la séparation des pouvoirs et de l'Etat social, voire désormais de la durabilité).

On trouve des exemples particulièrement illustratifs, de la manière dont l'interprétation téléologique d'une disposition constitutionnelle se doit d'être multifocale, dans la jurisprudence du TF – encore récente et toujours débattue – en lien avec la question de l'**applicabilité directe** de certaines normes, en l'occurrence adoptées suite à l'acceptation d'une initiative populaire tendant respectivement au «renvoi des étrangers criminels» (art. 121 al. 3 à 6 Cst.¹³⁹)¹⁴⁰ et à la «limitation des résidences secondaires» (art. 75b Cst.¹⁴¹)¹⁴². La question de l'applicabilité directe est une question d'interprétation¹⁴³, puisqu'il s'agit de déterminer si une disposition est assez claire et précise pour servir de fondement à une décision dans un cas d'espèce¹⁴⁴. Or,

138 Dans un sens similaire: AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel I, N 1495.

139 L'initiative populaire fédérale du 15 février 2008 «Pour le renvoi des étrangers criminels (initiative sur le renvoi)», acceptée en votation populaire du 28 novembre 2010, en vigueur depuis le 28 novembre 2010 (RO 2011 1199; FF 2008 1745, 2009 4571, 2010 3853, 2011 2593).

140 ATF 139 I 16, c. 4.2, JdT 2013 I 167.

141 L'initiative populaire fédérale du 18 décembre 2007 «Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires», acceptée en votation populaire du 11 mars 2012, en vigueur depuis le 11 mars 2012 (RO 2012 3627; FF 2008 1003 7891, 2011 4473, 2012 6149).

142 ATF 139 II 243, c. 8 s., RDAF 2014 I 351.

143 ATF 139 II 243, c. 8, RDAF 2014 I 351; ATF 139 I 16, c. 4.2.3, JdT 2013 I 167.

144 Sur la notion d'application directe, Cf. ég. TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4 N 16a s. Pour des exemples jurisprudentiels cf. ATF 139 II 243, c. 10, RDAF 2014 I 351; ATF 139 I 16, c. 4.2.3 et 4.3.2, JdT 2013 I 167; ATF 138 II 281, c. 6.2, JdT 2013 I 323; ATF 129 II 193, c. 4.2.2, RDAF 2004 I 661.

pour résoudre cette question dans les deux cas, le TF ne limite pas son examen à la lettre et au but respectifs des deux dispositions constitutionnelles en cause. Il se demande si en l'absence d'une concrétisation ou d'une précision de ces dernières au niveau de la loi fédérale, leur application est susceptible de contrevenir à des dispositions constitutionnelles garantissant des droits fondamentaux. Ce qui revient à juger de l'applicabilité directe des art. 121 al. 3 à 6 et 75b Cst. selon que leur texte en tant que tel permet ou non de concilier, outre les principes de la légalité et de la sécurité du droit (art. 5 al. 1 Cst.), le but poursuivi par ces règles avec d'autres buts constitutionnels – en l'occurrence et en résumé, le but de la sécurité publique (art. 121 al. 3 à 6 Cst.) avec celui de la protection de la vie privée et familiale (art. 13 Cst. et 8 CEDH), respectivement celui de la protection de la nature et du paysage (art. 75b Cst.) avec celui de la garantie de la propriété privée (art. 26 Cst.). Et le TF de répondre par la négative dans le premier cas de figure, au motif que faute de mise en œuvre législative, le texte de la disposition constitutionnelle interprétée pourrait conduire à des atteintes considérables et irréversibles (« *gravierend* », « *nicht wieder gutzumachenden Nachteilen* »)¹⁴⁵. En ce qui concerne le second cas de figure, le TF y répond de manière partiellement affirmative¹⁴⁶, bien que la disposition en cause conduise à des atteintes non négligeables (« *nicht unerheblich* »)¹⁴⁷. Quant aux critiques émises à propos de ces arrêts¹⁴⁸, elles mettent à leur tour en avant d'autres buts encore de la Constitution, à savoir ceux de la séparation des pouvoirs et de la démocratie, lesquels militent tendanciellement contre l'application directe d'une disposition constitutionnelle, dans la mesure où celle-ci prive le législateur (AF et peuple) de son pouvoir de décider des modalités de mise en œuvre de la Constitution, au profit des autorités d'application du droit (pouvoir exécutif et judiciaire), voire du constituant lui-même (peuple et cantons).

2. Application de règles d'interprétation spécifiques

a) Besoin d'interprétation spécifique

- 55** La **généralité** ou l'**indétermination** de la plupart des dispositions constitutionnelles conduisent à ce que les méthodes ou règles d'interprétation classiques ne s'appliquent à elles que de manière adaptée, pour ne pas écrire de manière limitée. Inversement et corrélativement, la particularité des dispositions de droit constitutionnel génèrent des maximes d'interprétation spécifiques, dont une analyse plus détaillée pourrait montrer si et comment elles suppléent aux défaillances en la matière des arguments usuels de la lettre, de l'histoire, de la systématique ou du but de la disposition visée.

b) Interprétation au regard du type de règle

- 56** Ainsi, de manière assez ancienne, on distingue entre dispositions consacrant un droit constitutionnel et dispositions conférant une compétence constitutionnelle, pour en déduire que les premières peuvent faire l'objet d'une interprétation plus extensive (fondée sur leur but) que les secondes (limitée à l'histoire et à la pratique)¹⁴⁹. Le TF fait lui-même de cette **distinction fondée sur le type de règle** une inflexion par rapport aux règles d'interprétation classiques, lorsqu'il retient que « les différentes méthodes d'interprétation peuvent avoir plus ou moins de poids selon que la norme constitutionnelle à interpréter fait partie des dispositions d'organisation ou qu'elle protège des droits fondamentaux dont il s'agit de déterminer le contenu. Dans le premier cas, la marge d'interprétation est relativement étroite, car les normes d'organisation contenues dans la constitution ne sont pas extensibles comme peuvent l'être les dis-

145 ATF 139 II 243, c. 10.5, RDAF 2014 I 351.

146 Le TF limite l'applicabilité directe de l'art. 75b Cst. à ce qu'il a jugé être son noyau dur (« *harte Kern* » cf. not. ATF 139 II 243, c. 10.5, RDAF 2014 I 351).

147 ATF 139 II 243, c. 10.5, RDAF 2014 I 351.

148 BIAGGINI, Komm. BV, Einleitung, N 25; BIAGGINI, Verfassungsauslegung, N 17.

149 HUBER, Auslegung, 172 ss, 191.

positions qui règlent le droit matériel des relations entre l'Etat et les citoyens [...]. Ces dernières ont davantage besoin de concrétisation que d'interprétation, concrétisation qui puisse tenir compte aussi du changement des conditions historiques et des conceptions sociales [...]. Au contraire, les normes d'organisation traduisent la volonté du constituant quant aux structures et aux mécanismes de fonctionnement de l'Etat. Une telle réglementation n'a guère besoin de concrétisation. Ce n'est pas par la voie de l'interprétation que l'on peut tenir compte des conceptions changeantes, mais seulement par une modification de la constitution. Pour l'interprétation de telles dispositions constitutionnelles, il faut partir de l'idée qu'en l'absence d'un texte clair et non équivoque, il y a lieu de recourir avant tout à l'interprétation historique: ce qui est déterminant, ce sont les conceptions du constituant au moment de l'adoption de la disposition, ainsi que la pratique subséquente des organes d'application»¹⁵⁰.

Cela reste vrai, même si ces considérants rendus sous l'empire de l'aCst. de 1874 datent de l'époque antérieure à 1999 où le TF était amené à développer l'Etat de droit suisse en fondant l'interdiction de l'arbitraire et diverses garanties de procédure sur la seule base de l'égalité de traitement statué à l'art. 4 aCst., ou à consacrer des droits fondamentaux non écrits sans autre assise textuelle que la référence à d'autres garanties écrites (dont ils étaient une condition d'exercice), à la notion même d'Etat de droit démocratique (dont ils étaient un élément indispensable) et au droit constitutionnel cantonal (où ils correspondaient déjà à une réalité vécue) (N 73).

57

c) Interprétation au regard du «tout» formé par la Constitution

Depuis tout aussi longtemps et de manière parallèle, quoique de manière plus marquée aujourd'hui qu'hier, la jurisprudence déduit de la **supériorité** du constitutionnel et de l'**égalité** de rang entre dispositions de droit constitutionnel¹⁵¹ la maxime d'interprétation en vertu de laquelle la Constitution doit être considérée comme **un tout** (*ganzheitlichen Verfassungsverständnis*), quand bien même celle-ci ne forme pas **une unité** (ou peut-être justement à cause de cela)¹⁵². Selon cette maxime, «les dispositions constitutionnelles doivent être lues dans le contexte des autres»¹⁵³ et «leur interprétation doit tendre à établir la pondération la plus respectueuse possible de tous les intérêts et de tous les droits que la Constitution consacre»¹⁵⁴. L'interprète doit «éviter de n'examiner le respect d'un principe constitutionnel qu'isolément sans prendre en considération la pluralité des principes exprimés par la Constitution, qui ne valent jamais sans exception et entrent souvent en contradiction les uns avec les autres»¹⁵⁵. L'interprétation de la Constitution «se doit de ménager et d'aménager ces principes en créant entre eux une **concordance pratique**»¹⁵⁶. Il s'agit donc en quelque sorte d'interpréter la Constitution de manière **conforme à elle-même**, dès lors que celle-ci contient des principes généraux et des règles indéterminées qui occupent le même rang hiérarchique et qui ont en commun de devoir valoir de manière générale dans l'ensemble de l'ordre juridique,

58

150 ATF 112 Ia 208, c. 2a, JdT 1988 I 258. Cf. ég. ATF 104 Ia 291, c. 4c et réf. cit., JdT 1980 I 533; 83 I 179, c. 4, JdT 1958 I 486.

151 ATF 140 I 201, c. 6.7 RDAF 2015 I 268; 139 I 16, c. 4.2.1, JdT 2013 I 167; 137 I 167, c. 3.7, RDAF 2012 I 395; 128 II 1, c. 3d, RDAF 2003 I 520; 105 Ia 330, c. 3c s. N.B L'égalité de rang entre dispositions constitutionnelles vaut sous réserve que la Constitution elle-même accorde la priorité de l'une sur l'autre.

152 ATF 116 Ia 359, c. 6c (en trad. lib.), JdT 1992 I 98. Cf. ég. 114 Ib 162, c. 5a, JdT 1990 I 253; 114 Ia 197, c. 3b/cc, JdT 1989 I 92; 105 Ia 336 c. 3c, JdT 1981 I 497.

153 ATF 141 I 36, c. 5.6.4 (en trad. lib.), JdT 2015 I 142. Cf. ég. ATF 139 I 16, c. 4.2.2, JdT 2013 I 167.

154 ATF 139 I 16, c. 4.2.2 (en trad. lib.), JdT 2013 I 167. Cf. ég. vgl. ATF 129 I 173, c. 5.1, JdT 2004 I 155; 126 III 129, c. 8a, JdT 2000 I 529. RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 520 ss; HANGARTNER, Ausschaffungsinitiative, a.a.O., 473.

155 ATF 140 II 157, c. 7.2, RDAF 2014 II 248. Cf. ég. TF, arrêt du 24.9.2018, 2C_129/2018, c. 7.5; TF, arrêt du 6.2.2018, 2C_735/2017, c. 7.2.

156 ATF 140 II 157, c. 7.2, JdT 2015 I 135. Cf. ég. ATF 139 I 16, c. 4.2, JdT 2013 I 167; TF, arrêt du 24.9.2018, 2C_129/2018, c. 7.5; TF, arrêt du 6.2.2018, 2C_735/2017, c. 7.2.

avec les contradictions que cela suppose et les pondérations que cela appelle de la part de leur interprète, faute que le législateur ait établi entre ces principes et ces règles l'arbitrage qui convient le mieux à une certaine situation-type, en vertu d'un certain jugement de valeur.

- 59 De même que le principe de l'**interprétation des règles ordinaires conforme à la Constitution** met l'accent sur le rapport interne existant entre toutes les normes juridiques de l'Etat¹⁵⁷, ce principe de l'**interprétation des règles constitutionnelles conforme au reste de la Constitution** impose de mettre en rapport les normes constitutionnelles entre elles, dans une perspective ou selon un argument d'interprétation qu'on pourrait appeler holistique. La Constitution le prescrit parfois elle-même de manière explicite, comme à l'art. 36 al. 2 Cst., lorsqu'elle réserve la possibilité que la restriction d'un droit fondamental soit justifiée par la protection d'un droit fondamental d'autrui. Partant, le TF retient que la concordance pratique à établir en pareille circonstance consiste à procéder à un « juste équilibre » entre les deux ou divers droits fondamentaux en conflit¹⁵⁸, c'est-à-dire à ne pas totalement sacrifier l'un à l'autre ou l'inverse dès lors justement qu'il s'agit dans les deux cas de garanties constitutionnelles¹⁵⁹. A juste titre, la jurisprudence va dans le même sens, en cas de conflit entre un principe général de l'activité de l'Etat (*in casu* la proportionnalité de l'art. 5 al. 2 Cst.) et une disposition constitutionnelle rédigée sous la forme d'une règle de droit strict (*in casu* le renvoi des étrangers selon l'art. 121 al. 3 ss Cst.), au sens ici où celle-ci attache à certaines conditions juridiques (« si ... ») certaines conséquences juridiques (« alors ... »)¹⁶⁰.
- 60 La concordance pratique à établir entre toutes les dispositions constitutionnelles, à l'occasion de l'interprétation de l'une d'entre elles (*in casu* pour décider de son applicabilité directe [N 54]), a en particulier pour conséquence que les règles de conflit usuelles en matière de droit ordinaire, soit celles de la **lex specialis** et de la **lex posterior**, ne valent pas sans réserve en matière de droit constitutionnel¹⁶¹. En l'absence d'une disposition suffisamment claire et précise dans ce sens, le constituant n'est en effet pas censé renoncer à un principe général d'activité de l'Etat lorsqu'il révisé les règles régissant une certaine activité de l'Etat (*in casu* le principe de la proportionnalité dans le domaine du renvoi des étrangers criminels).
- 61 **Comme la Constitution ne forme pas une unité**¹⁶² (N 58), on ne saurait déduire par interprétation littérale, historique, systématique ou téléologique qu'un principe général est écarté; comme la Constitution doit **être lue comme un tout**¹⁶³ (N 58), on doit au contraire considérer que tel n'est pas le cas, de sorte qu'un équilibre doit nécessairement être établi entre les normes (buts, valeurs, principes) en conflit; un équilibre qu'il incombe avant tout aux autorités politiques de faire au niveau de la loi, plutôt qu'aux juges constitutionnels¹⁶⁴. Cela étant, il n'est pas non plus exclu « qu'une disposition constitutionnelle doive recevoir une portée absolue et que son application au cas concret ne puisse comporter aucune appréciation par rapport à d'autres intérêts »¹⁶⁵. Par ailleurs, il se peut même « que le nouveau texte constitutionnel inclue la pesée d'intérêts nécessaire au regard de droits fondamentaux opposés, et que ce texte exprime qu'un droit fondamental en primera un autre de manière impérative en cas de

157 ATF 116 Ia 359, c. 5c, JdT 1992I 98. Cf. ég. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Zurich 1988, N 127.

158 ATF 140 I 201, c. 6.1, 6.4.1 et 6.7, RDAF 2015 I 268. Cf. ég. ATF 128 I 327, c. 4.3.2, JdT 2003 I 309.

159 Cf. en part. la jurisprudence du TF relative aux quotas de femmes au sein d'organes politiques élus au suffrage direct, laquelle consiste à concilier interdiction de la discrimination des sexes (aujourd'hui art. 8 al. 2 Cst.) et liberté de vote (aujourd'hui art. 34 Cst.) avec obligation de pourvoir à l'égalité entre hommes et femmes (aujourd'hui art. 8 al. 3 Cst.): ATF 123 I 152, c. 3b, 5b et 8, JdT 1999 I 282. Cf. ég. ATF 125 I 21, c. 3b et 5, JdT 2000 I 343.

160 BIAGGINI, Komm. BV, Einleitung, N 23.

161 ATF 140 I 201, c. 6.7, RDAF 2015 I 268. Cf. ég. ATF 128 I 327, c. 6.7, JdT 2003 I 309.

162 ATF 139 I 16, c. 4.2.2, JdT 2013 I 167.

163 ATF 139 I 16, c. 5 (« *Verfassungsganze* »), JdT 2013 I 167.

164 N.B. Ce qui a conduit en l'espèce le TF à dénier que l'art. 121 al. 3 ss Cst. était d'application directe.

165 ATF 139 I 16, c. 4.2.2, JdT 2013 I 167. Cf. ég. ATF 138 II 281 c. 6.2 avec réf., JdT 2013 I 323.

conflit»¹⁶⁶. «Une pareille primauté ne doit cependant pas être admise à la légère, d'autant moins lorsqu'une disposition constitutionnelle contredit des droits fondamentaux garantis par des conventions sur les droits de l'homme souscrites par la Suisse»¹⁶⁷.

d) Interprétation conforme au droit international

A son tour, la Constitution elle-même est considérée comme faisant partie d'un tout, dans le contexte de l'ordre juridique moniste qui a cours en Suisse¹⁶⁸. C'est dire que son interprétation ne saurait être menée sans égard au **droit international**, dont elle prescrit elle-même de manière générale qu'il doit être respecté par la Confédération et les cantons (art. 5 al. 4 Cst.), respectivement qu'il doit être appliqué par le Tribunal fédéral et les autres autorités (art. 190 Cst.). Le droit international n'occupe pas dans son ensemble un rang déterminé au sein de la hiérarchie des normes valable sur le plan interne¹⁶⁹. La Constitution ne le prévoit pas et elle ne saurait le prévoir de manière trop générale¹⁷⁰, vu en particulier la variété de contenu des règles de droit international (du plus au moins fondamental [cf. en part. art. 139 al. 3, 193 al. 4 et 194 al. 2 Cst.]) et la diversité de processus d'adoption de ces règles (du plus ou moins démocratique [comp. en part. art. 140 al. 1 let. b, art. 141 al. 1 let. d et art. 166 al. 2 Cst.]). Par ailleurs, sur le plan international, la Confédération «ne peut invoquer les dispositions de son droit interne [n.b. fût-il constitutionnel] comme justifiant la non-exécution d'un traité» (art. 27 CVDT¹⁷¹).

Cela étant, le principe voulant que, indépendamment de la constatation et de la résolution d'un conflit de normes, la Constitution devrait de manière générale être interprétée **de manière conforme au droit international**¹⁷² appelle une grande réserve sur le plan dogmatique et doit faire l'objet d'une application différenciée dans la pratique selon, d'un côté, le type de norme constitutionnelle et, de l'autre côté, l'importance normative de la règle de droit international, avec l'incidence que cela suppose sur la portée qu'il faut reconnaître à l'une sur l'autre, et inversement. Comme BELSER le soutient, il conviendrait donc plutôt de tendre à une **concordance pratique** qui tienne compte de la nature des règles applicables à chaque cas d'espèce.

Le TF a pu résumer la technique d'interprétation de la Constitution en retenant que cette dernière doit être interprétée «selon les diverses méthodes qui s'appliquent au droit ordinaire¹⁷³ [...], tout en veillant à ses principes structurels, à la conformité au droit international et d'une cohérence minimale»¹⁷⁴. La phrase – ici en traduction libre – est remarquable, dans la mesure où elle s'efforce de combiner la méthodologie classique (N 40) avec ses indispensables amendements en matière constitutionnelle (N 44). A première vue, ces trois adjonctions semblent accroître le pluralisme méthodologique en la matière, et donc aggraver l'insécurité juridique qui peut en résulter¹⁷⁵. Tel n'est toutefois pas le cas, dans la mesure des trois éléments d'interprétation ajoutés, soit (1) l'exigence de conciliation des et avec les principes structurels de la

166 ATF 139 I 16, c. 4.2.2, JdT 2013 I 167. Cf. ég. ATF 128 I 63 c. 5, RDAF 2003 I 399.

167 ATF 139 I 16, c. 4.2.2, JdT 2013 I 167.

168 Cf. ég. SGK BV-ZIEGLER/ODENDAHL, Einleitung N 47.

169 BSK BV-BELSER, Einleitung N 65.

170 N.B. Le constituant y a sciemment et prudemment renoncé: Message Cst., FF 1997 I 14-19, 74, en part. 94.

171 Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, approuvée par l'AF le 15 décembre 1989, entrée en vigueur pour la Suisse le 6 juin 1990 (RS 0.111).

172 Dans ce sens: AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel I, N 1496. Comp. SGK BV-ZIEGLER/ODENDAHL, Einleitung N 54 ss; BSK BV-BELSER, Einleitung N 65.

173 ATF 139 I 16, c. 4.2.2, JdT 2013 I 167 («neben dem bei der Auslegung des einfachen Gesetzesrechts anzuwendenden Methodenpluralismus»).

174 ATF 139 I 16, c. 4.2.2, JdT 2013 I 167 («mit Blick auf die Strukturprinzipien, die Völkerrechtskonformität und eine minimale Einheit»).

175 Cf. BIAGGINI, Verfassungsauslegung, N 16 et 18.

Constitution, (2) l'exigence de conformité ou de concordance pratique avec le droit international et (3) l'exigence de mise en cohérence minimale au sein de la Constitution elle-même, procèdent tous du même impératif: la Constitution doit remplir sa **fonction unificatrice ou intégrative** de l'ordre juridique (N 39 et 41), avec la pacification, la légitimation et l'identification que cela permet (N 28 ss). Une fonction de la Constitution que ses interprètes ont donc l'obligation de lui permettre d'assurer, lorsqu'un doute survient à propos du sens de l'une de ses dispositions, et que celle-ci est passée au crible des arguments d'interprétation usuels.

- 65 C'est dire que les ajouts à la méthodologie d'interprétation en matière constitutionnelle n'ont pas pour effet de (dé-)multiplier les divers sens susceptibles d'être donnés à une disposition sujette à interprétation; il s'agit plutôt d'arguments d'interprétation permettant de faire le tri et de choisir entre ces différents sens. Comme si, en matière constitutionnelle, l'interprétation ne devait pas seulement tendre à identifier la solution qui est à la fois la plus adaptée aux circonstances et la plus généralisable à l'ensemble des situations, mais à identifier une telle solution (adaptée et généralisable) **dans le cadre d'un «ensemble interagissant et ouvert»**¹⁷⁶ **qu'il s'agit en quelque sorte ici de faire exister** – en dégagant une solution qui permet d'aligner, tant que faire se peut, principes structurels, droit international et reste du droit constitutionnel. Dans cette approche, il ne s'agit donc pas seulement de trouver une solution qui s'ajuste au droit existant et qui ainsi le justifie (*fit and justify*), mais plus précisément une solution qui s'y ajuste et qui le justifie en lui faisant faire système (*fit and justify by unifying*).

C. Développement du droit constitutionnel

1. Par concrétisation de normes indéterminées

- 66 Vu la portée de normes elles-mêmes souvent très générales, la frontière est particulièrement difficile, voire impossible à tracer entre l'interprétation du droit constitutionnel à proprement parler et son développement par voie jurisprudentielle. Le fait que l'**opération d'interprétation du droit** consiste, dans une certaine mesure, en un **processus de création de droit** est aujourd'hui généralement reconnu (N 42)¹⁷⁷. Or ce fait revêt une mesure particulièrement importante en cas d'interprétation du droit constitutionnel, laquelle conduit souvent à devoir mettre en concordance pratique (N 58) des principes et des buts d'activité étatique ou des droits subjectifs individuels, dont la Constitution impose le respect de manière à la fois très indéterminée quant au texte de chacun et très vague quant aux rapports entre les uns et les autres. Aussi peut-on même parler parfois de **«développement de la Constitution sans changement de [son] texte»** (*Verfassungsfortbildung ohne Textänderung*)¹⁷⁸.
- 67 On trouve une manifestation particulièrement tangible de ce phénomène de progression du droit constitutionnel, au fil de son application dans la pratique du TF relative au contrôle concret d'une constitution cantonale. Par exception à la règle générale voulant qu'en cas de recours contre un acte d'application¹⁷⁹, le TF n'examine pas à titre incident la conformité d'une constitution cantonale avec le droit fédéral, dès lors que celle-ci a été garantie par l'AF (art. 51 al. 2 et 172 al. 2 Cst.), le TF entre depuis 1985 néanmoins en matière non seulement lorsque le droit supérieur en cause n'était pas encore en vigueur au moment où la garantie a été octroyée, mais également lorsque ce droit s'est développé depuis de telle manière qu'il

176 MARTENET, *Federalism*, 554, 571 et 585.

177 AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel I*, N 1483; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, *Verfassungsrecht*, N 492. Dans un sens similaire cf. ég. BSK BV-BELSER, *Einleitung* N 56 ss. Voir ég. DUBEY, *Doirts I*, N 200.

178 Dans ce sens, BIAGGINI, *Komm. BV, Einleitung* N 64.

179 ATF 142 I 99, c. 4.3.3, JdT2016I 120; ATF 140 I 394, c. 9.1, JdT2015I 103; ATF 138 I 378, c. 5.2, JdT2014I 3; 121 I 138, c. 5c, JdT1997I 74; 104 Ia 215, c. 1, JdT1980I 501; 100 Ia 362, c. 5b, RDAF 1976 p. 361; 89 I 389 [non trad.], c. 3.

faut en tenir compte («*wenn [...] es sich seither in einer Weise weiterentwickelt hat*») ¹⁸⁰. Or le développement du droit supérieur visé concernait initialement la CEDH ¹⁸¹, puis dès 1990 l'ensemble du droit supérieur ¹⁸², dont il fut précisé à compter de 1995 ¹⁸³ que cela incluait aussi le contrôle de conformité à des principes de droit constitutionnel non écrit qui se seraient développés dans l'intervalle («*ungeschriebener, sich weiter entwickelnder übergeordneter Verfassungsprinzipien*») ¹⁸⁴. Un tel développement a par exemple eu lieu en ce qui concerne le sens donné à la liberté de vote de l'art. 34 Cst. (Droits politiques), dont le TF a progressivement tiré des exigences accrues en ce qui concerne la mise en œuvre du scrutin proportionnel dans les cantons ¹⁸⁵, et plus récemment en ce qui concerne le choix même du scrutin majoritaire ¹⁸⁶. Des exigences accrues qu'il a donc imposées aux cantons, y compris ceux dont le scrutin proportionnel était régi au niveau constitutionnel cantonal et avait donc été garanti par l'AF, en vertu du développement du droit constitutionnel fédéral intervenu dans l'intervalle. Développement dont le TF aura été lui-même l'interprète-exégète, à défaut d'en être le rédacteur-législateur.

2. Par comblement de lacunes proprement dites

Il revient de manière générale au juge de combler les véritables lacunes d'une loi, en l'absence de coutume à propos de la situation à régir (individuelle et concrète), ce qu'il doit faire *modo legislatoris*, c'est-à-dire en jugeant selon la règle qu'il établirait pour cette situation (générale et abstraite) s'il avait à faire acte de législateur (cf. art. 1 al. 1 CC). Une loi contient une lacune proprement dite lorsqu'elle présente un vide contraire à son économie générale (*planwidrige Unvollständigkeit*) ¹⁸⁷. L'interprétation de la Constitution conduit rarement à l'identification d'une lacune proprement dite ¹⁸⁸, en raison du fait qu'elle rassemble souvent de manière peu ou pas structurée (N 50) des dispositions très générales et/ou rédigées en termes très indéterminés (N 55) ¹⁸⁹: d'une part, la grande généralité des dispositions de droit constitutionnel réduit tendanciellement la probabilité qu'il faille constater que le constituant s'est abstenu de régler une question qu'il aurait dû régler et qu'aucune solution ne se dégage du texte ou de l'interprétation de la Constitution ¹⁹⁰; d'autre part, la faible systématité des dispositions constitutionnelles augmente la difficulté du processus intellectuel consistant à établir que l'absence de solution à une question est involontaire, dans la mesure où cette question «se pose inévitablement de [*constitutione lata*], dans le système même voulu par le constituant» ¹⁹¹. **La Constitution ne formant pas véritablement de système cohérent** (N 50), si ce n'est justement grâce au travail de ses interprètes (N 58) qui unifient et systématisent son régime en particulier en y discernant des principes structurels (N 39) ou des constitutions thématiques

68

180 ATF 145 I 259, c. 5 et 8, JdT 2020 I 3. Cf. ég. ATF 142 I 99, c. 4.3.3, JdT 2016 I 120; ATF 140 I 394, c. 9.1, JdT 2015 I 103; ATF 131 I 126, c. 3.1, RDAF 2006 I 443; ATF 116 Ia 359, c. 4b, JdT 1992 I 98; ATF 111 Ia 239, c. 3a, JdT 1987 I 209 (arrêt de principe).

181 ATF 111 Ia 239, c. 3a, JdT 1987 I 209.

182 ATF 116 Ia 359, c. 4b, JdT 1992 I 98.

183 ATF 121 I 138, c. 5c, JdT 1997 I 74.

184 Cf. p. ex. TF, arrêt du 19.3.2012, 1C_407/2011 du 19.3.2012, JdT 2012 I 240, in: ZBI 113/2012 p. 450 ss («*und später auf die Beachtung ungeschriebener, sich weiter entwickelnder übergeordneter Verfassungsprinzipien ausgedehnt*»). Cf. ég. ATF 121 I 138, c. 5c, JdT 1997 I 74 (arrêt de principe).

185 ATF 140 I 394, c. 9.1, JdT 2015 I 103; ATF 140 I 107, c. 4 et 5, JdT 2014 I 227; ATF 139 I 195, c. 3 ss, JdT 2014 I 155; ATF 136 I 376, c. 4.6, JdT 2011 I 96; ATF 136 I 352, c. 5.1, JdT 2011 I 75.

186 ATF 145 I 259, c. 5 et 8, JdT 2020 I 3. Cf. ég. TF, arrêts du 26.9.2014, 1C_59/2012 et 1C_61/2012, c. 9.2 ss, Voir aussi TF, arrêt du 18.3.2020, 1C_529/2018.

187 RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 536; HÄFELIN/MÜLLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, N 147; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4 N 43. Cf. ég. BSK BV-BELSER, Einleitung N 72.

188 Pour un cas où la question s'est posée, cf. p. ex. ATF 135 II 1, c. 3.5, JdT 2010 I 208. Cf. ég. ATF 131 II 562 [fr.], c. 3.5 ss, RDAF 2005 II 419; 128 I 34, c. 3b, RDAF 2003 I 363.

189 Dans le même sens: BSK BV-BELSER, Einleitung N 72; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 4 N 43, 44.

190 Cf. p. ex. ATF 144 II 273 [non trad.], c. 2.2.5 («*durch Fehlen einer unerlässlichen Anordnung*»).

191 Comp. à propos du droit civil, STEINAUER, Titre préliminaire, n. 376 ss et les réf. cit.

(N 52) –, **ses silences sont difficiles à qualifier de contraires à son système**. En la matière, le cas de figure le plus plausible semble devoir être celui de la **lacune occulte**, soit les cas dans lesquels la Constitution paraît de prime abord complète, alors que le constituant a omis d'adjoindre à une règle conçue de façon générale, la restriction ou la précision que le sens et le but de la règle considérée ou une autre règle constitutionnelle imposent dans certains cas¹⁹². Une telle lacune peut apparaître par **réduction téléologique** du sens de la Constitution, c'est-à-dire au gré d'un processus d'interprétation conduisant à constater que celle-ci n'a pas un sens (véritable) aussi étendu que le texte (littéral) ne le donne à croire; ensuite de quoi il faut constater que la Constitution ne vise pas certains états de fait qui appellent pourtant obligatoirement une réponse légale¹⁹³. Une lacune occulte peut aussi procéder du fait que le droit applicable contient deux règles contradictoires, auxquelles un même état de fait ne peut pas être soumis simultanément¹⁹⁴. Or l'approche globale (ou holistique [N 59]) à adopter pour interpréter la Constitution est typiquement susceptible de faire apparaître une telle lacune. Plutôt que de combler lui-même cette lacune, le TF pourra en tirer argument pour juger que la disposition qu'elle affecte n'est pas directement applicable, puisqu'elle doit encore être mise en œuvre par le législateur pour être mise en concordance avec le reste de l'ordre juridique.

3. Par consécration de normes coutumières

- 69 L'interprète d'une loi joue un rôle important dans la consécration d'une règle coutumière, puisque c'est à lui que revient de constater (1) que le droit édicté recèle une lacune à propos de la situation en cause, (2) qu'il existe une pratique (*Übung*) longue et ininterrompue à propos de cette situation (3) et que cette pratique correspond aux convictions juridiques (*Überzeugung*) partagées des autorités et des particuliers à propos de cette situation¹⁹⁵. Les lacunes étant rares en droit constitutionnel (N 68), les coutumes censées y suppléer devraient l'être également. La possibilité que du droit constitutionnel se forme par coutume est par ailleurs débattue en doctrine¹⁹⁶. Le TF ne l'exclut pas de manière générale en droit public, mais rappelle que la reconnaissance d'une coutume est subordonnée aux **conditions strictes** susmentionnées. Au niveau cantonal, l'existence d'une coutume constitutionnelle a parfois été envisagée¹⁹⁷, voire reconnue¹⁹⁸. Au niveau fédéral, la coutume constitutionnelle est surtout invoquée pour expliquer et fonder le régime des pleins pouvoirs confiés par l'AF au CF en temps de guerre ou de crise grave¹⁹⁹, en tant que **droit d'urgence extra-constitutionnel** (*extrakonstitutionnelles Notstandsrecht*)²⁰⁰. Quoiqu'il en soit de cet exemple, on veillera à ne pas invoquer de pratique partagée sans avoir soigneusement établi au préalable que la Constitution est lacunaire, car il est exclu que du **droit coutumier** ne se forme en contrariété avec du

192 ATF 144 II 281, c. 4.5, RDAF 2019 I p. 517; 139 I 57, c. 5.1, JdT 2013 II 203; ATF 139 II 404, c. 4, RDAF 2014 I 342; ATF 138 I 61, c. 4.3, JdT 2012 I 171; ATF 138 II 1, c. 4.2, RDAF 2013 I 365; ATF 135 IV 113, c. 2.4, SJ 2009 I 349; ATF 128 I 34, c. 3, RDAF 2003 I 363; ATF 117 II 494, c. 6, JdT 1993 I 158.

193 Comp. TAF, arrêt du 27.8.2014, A-2032/2013.

194 Cf. p. ex. TAF, arrêt du 27.8.2014, A-2032/2013, c. 2.6.2 (à propos d'un délai de prescription).

195 ATF 138 I 196, c. 4.5.4, RDAF 2013 I 348; ATF 136 I 376, c. 5.2, JdT 2011 I 96; ATF 119 Ia 59, c. 4b, in: ZBI 113/2012 p. 487; ATF 105 Ia 80, c. 5b, JdT 1981 I 322; ATF 105 Ia 2, c. 2a, JdT 1981 I 66; ATF 103 Ia 369, c. 4c, in: ZBI 113/2012 p. 546; 96 V 49, c. 4 [non trad.]; 94 I 305, c. 2 [non trad.].

196 HÄFELIN/MÜLLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, N 12; BIAGGINI, Komm. BV, Vorbem. art. 42-135 N 10.

197 Cf. p. ex. ATF 138 I 196, c. 4.5.4, RDAF 2013 I 348; ATF 136 I 376, c. 5.2, JdT 2011 I 96. Cf. ég. au niveau communal: TF, arrêt du 2.4.1982, in: ZBI 84 p. 360 ss.

198 ATF 99 Ia 586, c. 1c, RDAF 2000 I p. 475 (n.b. à propos d'une lacune des règles légales régissant les recours en matière d'examen de barre).

199 TSCHANNEN, Staatsrecht, § 1 N 54; HÄFELIN/MÜLLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, N 13.

200 On peut s'interroger quant à savoir si la Constitution contient vraiment une lacune à ce propos, et si les précédents historiques des deux Guerres mondiales en particulier constituent effectivement une pratique et, dans l'affirmative, si cette pratique fait effectivement consensus en Suisse. Notamment contra: GIACOMETTI, Das Vollmachtregime der Eidgenossenschaft, 1945.

droit écrit²⁰¹. Partant, il est exclu que la Confédération invoque une **coutume** pour revendiquer une **compétence**²⁰², faute que la répartition des compétences entre Confédération et cantons puisse présenter une lacune, vu la systématique de la Constitution en la matière (art. 3 Cst.)²⁰³ (pour le surplus, cf. art. 3 Cst. N 17 ss).

4. Par consécration de normes non écrites

En droit constitutionnel comme ailleurs, l'énonciation par les juges de règles non écrites n'entre en ligne de compte qu'en cas de lacune et en l'absence de coutume. Bien que la Constitution de 1999 procède justement d'un projet de **mise à jour du droit constitutionnel**, on ne saurait exclure qu'elle laisse la place à pareil droit constitutionnel non écrit (*ungeschriebenes Verfassungsrecht*); cela d'autant moins que près d'un quart de siècle nous éloigne désormais de l'époque de sa rédaction. A l'instar de ce qui vaut du droit coutumier (*Gewohnheitsrecht*) (N 69), le droit prétorien (*Richterrecht*) ne va certes plus occuper une place aussi importante que celle qu'il avait progressivement pris sous l'empire de l'aCst. de 1874. Faute que cette dernière le fit elle-même, le TF avait dû consacrer les principes d'activité de l'Etat figurant aujourd'hui à l'art. 5 Cst.²⁰⁴ ainsi que plusieurs droits fondamentaux désormais listés aux art. 7 ss Cst.²⁰⁵. Pour se souvenir de l'importance du processus d'épistémologie normative que cela supposait de la part du TF, il n'est que de rappeler l'écart qu'il existait entre le texte de l'art. 4 aCst. («*Tous les Suisses sont égaux devant la loi. Il n'y a en Suisse ni sujets, ni privilèges de lieu, de naissance, de personnes ou de familles*») et l'interdiction générale du déni de justice matériel (arbitraire)²⁰⁶ ou les diverses garanties de procédures que le TF faisait décoller de ce texte²⁰⁷.

La *Nachführung* du droit constitutionnel de 1999 n'étant ni exhaustive ni définitive, le droit constitutionnel non écrit ne peut que continuer à jouer son rôle crucial pour l'ensemble de l'ordre juridique, même si de manière moins visible, que ce soit sous forme de normes antérieures ou postérieures à 1999. (1) La mise à jour de 1999 n'étant pas **exhaustive**, elle laisse subsister des normes non écrites consacrées auparavant²⁰⁸, qu'il s'agisse de droits, de principes ou de compétences. On cherchera par exemple en vain le fondement positif explicite

70

71

201 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 206.

202 HÄFELIN/MÜLLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, N 1061; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 719; BIAGGINI, Komm. BV, art. 3 N 8. Plus nuancé, à propos de l'ampleur de compétences parallèles: SGK BV- SCHWEIZER, art. 3 N 10, 12.

203 Avant 1999, la Confédération tendait à le faire en matière culturelle (cf. p. ex. FF 1997 I 44). Cf. not. HÄFELIN/MÜLLER/KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, N 1061.

204 Cf. p. ex. ATF 91 I 266, c. 7, in: ZBI 77/1976 p. 177; ATF 86 I 312, c. 2, SJ 1979 p. 49; ATF 85 I 276, c. 1, in: ZBI 68/1967 p. 257; 84 I 89, c. 2; ATF 83 I 81, c. 5, RDAF 1975 p. 1; ATF 82 I 21, c. 3a, RDAF 1975 p. 1 (principe de l'Etat de droit et de la légalité). A ce sujet cf. ég. SGK BV-SCHINDLER, art. 5 N 3, 5; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, N 363.

205 Cf. p. ex. ATF 123 I 112 [fr.], c. 4a ss; ATF 119 Ia 460, c. 5 ss, JdT 1995 I 586; ATF 115 Ia 234, c. 5 ss, JdT 1991 I 193; ATF 107 Ia 148, c. 2 ss, JdT 1982 IV 86; ATF 107 Ia 52, c. 3a ss, JdT 1983 II 11; ATF 106 IV 321, c. 7, JdT 1982 IV 98; ATF 98 I 508 [non trad.], c. 2; ATF 97 I 45 [non trad.], c. 3 ss; ATF 96 I 219, c. 4, SJ 1972 417; ATF 90 I 29 [fr.], c. 3a ss; ATF 89 I 92 [non trad.], c. 3 (liberté de réunion); ATF 91 I 480, c. II 1, in: ZBI 70/1969 p. 225 (liberté de la langue); ATF 89 I 92, c. 3, JdT 1966 I 66 (liberté personnelle); ATF 87 I 114 [fr.], c. 2 (liberté d'expression).

206 Cf. p. ex. ATF 85 I 88 [fr.], c. 2. Voir ég. ATF 124 I 297 [fr.], c. 3b ss, RDAF 1999 I 455; ATF 123 I 241 [fr.], c. 2b, JdT 1999 I 92; ATF 122 I 18, c. 2cc, JdT 1998 I 226. Pour une illustration de la portée du contenu de l'art. 4 aCst. dans l'application de l'art. 9 Cst. cf. ATF 126 I 168 [fr.], c. 3a ss, RDAF 2001 I 589; ATF 125 I 161, c. 2, JdT 2000 I 614 et références.

207 Cf. p. ex. la liberté personnelle (ATF 89 I 92, c. 3, JdT 1966 I 66) ou le droit à de l'aide dans une situation d'urgence (ATF 121 I 367, c. 2b, JdT 1997 I 278). Certains droits fondamentaux d'abord non écrits avaient été intégrés à l'aCst. dès avant sa révision de 1999, comme le garantie de la propriété (ATF 98 Ia 381 [non trad.], c. 1; ATF 97 I 624 [non trad.], c. 5; ATF 96 I 130 [non trad.], c. 2; ATF 94 I 602 [non trad.], c. 4) à l'art. 22^{ter}).

208 BIAGGINI, Komm. BV, art. 5 N 5; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 5 N 17 ss.

des principes de la séparation des pouvoirs²⁰⁹, de l'interdiction de la rétroactivité²¹⁰ ou de la sécurité juridique²¹¹, même si on peut les rattacher aux caractéristiques ou aux exigences de l'«Etat régi par le droit» (art. 5 Cst.). De même, on ne trouvera pas de base constitutionnelle prévoyant explicitement que la Confédération a la compétence d'adopter des lois aussi importantes pour son organisation et son fonctionnement que la LParl, la LOGA, la LPers ou la LMP²¹². On peut encore mentionner l'absence de règle qui accorderait de manière expresse à l'AF le droit de soumettre à référendum obligatoire un traité international n'ayant pas la portée de ceux mentionnés à l'art. 140 al. 1 let. b Cst., tel que cela lui est apparemment reconnu²¹³ – à tort le cas échéant (cf. art. 141 al. 1 let. d Cst.).

72 (2) La mise à jour de 1999 ne voulant et ne pouvant pas non plus être **définitive**, elle n'empêche pas par principe que le droit constitutionnel non écrit se développe ou évolue à l'avenir²¹⁴, ce qu'il appartient le cas échéant au TF d'énoncer²¹⁵, à condition que son interprétation de la Constitution de 1999 le conduise à constater qu'elle est affectée d'une lacune qu'aucune coutume ne permet de combler. Cela ne manquera pas de se produire à l'avenir dès lors que la mise à jour du droit constitutionnel suisse n'arrête ni le cours des **changements de la réalité sociale** ni celui des **évolutions des conceptions juridiques**²¹⁶.

73 En particulier, on peut s'attendre tôt ou tard à la consécration de nouveaux droits fondamentaux non écrits²¹⁷ – à supposer que ce phénomène exceptionnel puisse vraiment être distingué du processus ordinaire consistant pour le TF à décrire les divers sous-aspects de droits fondamentaux écrits, en particulier les plus abstraits (comme la dignité humaine de l'art. 7 Cst.) ou les plus généraux (comme la liberté personnelle de l'art. 10 al. 2 Cst.). Craignant que la codification de droits constitutionnels jusque-là non écrits ne mette un coup d'arrêt à leur développement, des parlementaires avaient d'ailleurs proposé que le catalogue des art. 7 ss Cst. soit flanqué d'une clause réservant expressément leur évolution à l'avenir («*Grundrechtsentwicklungsklausel*»)»²¹⁸. Or l'AF a finalement renoncé à faire cette précision, dès lors que le consensus qui régnait en son sein à propos de l'évolutivité des garanties constitutionnelles la rendait justement inutile. Il n'empêche que la reconnaissance de **nouveaux droits fondamentaux non écrits** reste subordonnée aux conditions développées avant 1999, à savoir: (1) que le droit non écrit conditionne l'exercice de l'un ou l'autre droit inscrit dans la Constitution fédérale ou qu'il apparaisse comme faisant partie intégrante de l'ordre public démocratique de la Confédération (2) que la reconnaissance de ce droit soit portée par un consensus géné-

209 Au sens du TF, le principe de la séparation des pouvoirs est garanti implicitement ou explicitement par les constitutions cantonales. Bien que ce principe soit reconnu comme un droit constitutionnel, il n'est cependant pas inscrit dans l'ordre constitutionnel de la Confédération. En ce sens, cf. ATF 138 I 378, c. 7.1, JdT 2014 I 3; ATF 130 I 1, c. 3.1, JdT 2005 I 652. Voir Message Cst., FF 1997 I 377 qui en faisait déjà état.

210 Voir p. ex. ATF 138 I 189, c. 3.4, JdT 2013 I 195.

211 Voir p. ex. ATF 131 V 107, c. 3.1, in: ZBl 116/2015 p. 664.

212 BIAGGINI, Komm. BV, Vorbem. art. 42-135 N 10.

213 SGK BV-THÜRER/DIGGELMANN, art. 140 N 24 ss. Cf. ég. BIAGGINI, Komm. BV, art. 140 N 9; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, N 3691; comp. enfin HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, N 1911.

214 HÄFELIN *et al.*, Bundesstaatsrecht, N 230; SGK BV-SCHWEIZER, Vorbem. art. 7-36 N 22; BIAGGINI, Komm. BV, Vorbem. art. 192-195 N 1. Dans un sens similaire, cf. BIAGGINI, Verfassungsrecht der Schweiz, Verfassungsauslegung, N 32.

215 Concernant le processus évolutif de la jurisprudence dans ce domaine, cf. Message Cst., FF 1997 I 140.

216 Comp. à propos des conditions auxquelles est subordonné un changement de pratique: ATF 145 II 270, c. 4.5.5, RDAF 2020 II 298; ATF 135 I 79, c. 3, RDAF 2010 I 321; ATF 132 III 770, c. 4, JdT 2007 I 175; ATF 127 I 49, c. 3c, JdT 2002 I 678; ATF 127 II 289, c. 3a, SJ 2012 I 313; ATF 126 V 26 [fr.], c. 5a; 126 I 122, c. 5, JdT 2001 I 754; ATF 125 I 458, c. 4a, RDAF 2000 I 579; ATF 125 III 312, c. 7, JdT 2000 I 374; ATF 125 V 205, c. 2, JdT 2002 III p. 60; ATF 124 V 386 [non trad.], c. 4c.

217 P. ex. la reconnaissance d'un droit fondamental allant au-delà du droit à l'assistance dans les situations d'urgence comme le préconise BESLER/BÄCHLER, Das Grundrecht auf Sozialhilfe, ZBl 2020 p. 463 ss.

218 FF 1998 I 370. Cf. ég. SGK BV-SCHWEIZER, Vorbem. art. 7-36 N 22; BIAGGINI, Komm. BV, Vorbem. art. 7-36 N 5.

ral²¹⁹, notamment par ce qu'il correspond à une réalité constitutionnelle largement répandue dans les cantons (3) que ce nouveau droit soit justiciable, c'est-à-dire qu'il puisse être directement mis en œuvre par un juge, sans que l'intervention préalable du législateur soit nécessaire pour en préciser les conditions et les modalités de protection²²⁰.

De même, après comme avant 1999, on ne peut pas exclure la reconnaissance de **nouvelles compétences fédérales implicites ou tacites** (*implizit oder stillschweigend*)²²¹, c'est-à-dire que la Constitution ne mentionne pas de manière explicite, (1) soit qu'il s'agisse d'une **compétence impliquée** par (ou incluse dans) une compétence nommée en bonne et due forme, compte tenu de la connexité matérielle étroite que l'on peut raisonnablement établir entre l'exercice de l'une et de l'autre (*implied powers*)²²², (2) soit qu'il s'agisse d'une **compétence inhérente** au rôle de la Confédération au sein de l'organisation fédérale Suisse, en ce sens qu'il en va de tâches qu'elle est la seule à même de pouvoir raisonnablement accomplir (*inherent powers*)²²³ – comme décider de son drapeau et de son emblème, régir la passation de ses propres marchés publics ou établir des règles de conflit déterminant le droit applicable et l'autorité compétente en cas de marchés passés en commun par la Confédération et un canton²²⁴ (cf. ég. art. 3 Cst. N 19).

V. Protection de la Constitution fédérale

La Constitution fédérale jouit d'une suprématie sur le reste du droit interne, qui ne lui assure pas pour autant une vie sans heurts. Aussi des mécanismes d'autocontrôle et de contrôle non juridictionnel (A) auxquels s'ajoutent des mécanismes de justice constitutionnelle (B) la protègent dans une certaine mesure. En revanche, aucune norme constitutionnelle n'est à l'abri du pouvoir constituant dérivé (C).

A. Mécanismes d'autocontrôle et de contrôle non juridictionnel

La suprématie de la Constitution fédérale s'exerce essentiellement sur les **actes étatiques**²²⁵, qu'ils soient ou non l'expression de la puissance publique. S'agissant de ce tout dernier point, la question demeure controversée en Suisse (s'agissant des droits fondamentaux, cf. art. 35 Cst. N 30 ss). A notre sens, les organes de l'Etat ainsi que d'autres entités agissant en vertu de la puissance publique sont de manière générale obligés de respecter la Constitution fédérale; par ailleurs, quiconque assume une tâche de l'Etat est tenu de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation (art. 35 al. 2 Cst.). Le respect de la Constitution fédérale implique de mettre en place des mécanismes d'**autocontrôle** afin de prévenir toute violation de la Constitution fédérale et d'y remédier. Dans cette optique, les messages du CF contiennent une section sur la constitutionnalité des projets destinés à l'AF (art. 141 al. 2 let. a LParl).

219 Il est arrivé par le passé que le TF se réfère dans ce contexte à des sources de droit étranger.

220 ATF 121 I 367, c. 2a, JdT 1997 I 278; ATF 96 I 219, c. 4, JdT 1971 I 74; ATF 91 I 480, c. II.1, JdT 1967 I 112.

221 ATF 130 I 156 [fr.], c. 2.5, SJ 2004 I 486 (n.b. cet arrêt du 21.4.2004 a été rendu sous l'empire de la Constitution de 1999). Cf. ég. SALADIN, Komm BV 1874, art. 3 N 79; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel I, N 983 ss; BIAGGINI, Komm. BV, art. 3 N 8.

222 ATF 130 I 156 [fr.], c. 2.5 (« [les compétences] étroitement liées à l'exercice d'une autre compétence »). Cf. ég. BIAGGINI, Komm. BV, Vorbem. art. 42-135 N 10.

223 ATF 130 I 156 [fr.], c. 2.5, SJ 2004 I 486 (de manière plus assertive: « [les pouvoirs] qui reviennent naturellement à l'Etat central, par son essence même »). Cf. ég. BIAGGINI, Komm. BV, Vorbem. art. 42-135 N 10.

224 ATF 130 I 156 [fr.], c. 2.5, SJ 2004 I 486 (n.b. cet arrêt du 21.4.2004 a été rendu sous l'empire de la Constitution de 1999).

225 Voir notamment HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, Staatsrecht, 133 s., N 406 s.

- 77 Les considérations qui précèdent valent non seulement pour les autorités d'application du droit mais aussi pour celles qui adoptent des règles de droit ou qui préparent des projets législatifs ou réglementaires. La Suisse connaît un **système diffus** de contrôle de constitutionnalité des actes normatifs internes²²⁶. Ainsi, chaque organe ou autorité peut et même, en principe, doit vérifier la constitutionnalité des normes et, plus largement, la conformité des normes qu'elle adopte ou applique avec le droit supérieur. Toutes les autorités chargées de l'application du droit ainsi que toutes les entités mixtes ou privées exerçant une telle tâche sur la base d'une délégation sont tenues d'interpréter et d'appliquer les règles de droit de manière conforme à la Constitution fédérale et, plus généralement, de manière conforme au droit supérieur²²⁷. Elles sont censées annuler – lorsqu'elles ont en la compétence – ou refuser d'appliquer des normes contraires au droit qui leur est supérieur, sous réserve de l'art. 190 Cst. En somme, la Constitution fédérale fonde, encadre, limite et guide leur action.
- 78 Des **mécanismes de contrôle non juridictionnel** existent dans notre pays, en ce sens que l'inconstitutionnalité d'une norme est généralement un grief recevable dans le contentieux non judiciaire. Ce contrôle est parfois effectué par un gouvernement. Au niveau fédéral, le **Conseil fédéral** et l'**administration** qui en dépend accomplissent également des tâches entretenant des similitudes avec la justice constitutionnelle. Ainsi, le CF approuve les actes normatifs des cantons «lorsque l'exécution du droit fédéral l'exige» (art. 186 al. 2 Cst.). Dans le cadre de son examen, il s'assure de la conformité de ces actes au droit supérieur, notamment à la Constitution fédérale. En outre, il est autorité de recours en matière administrative fédérale (art. 47 al. 1 let. a et 72-74 PA). Les recourants peuvent notamment invoquer la violation de la Constitution fédérale (cf. art. 49 let. a PA). Le CF est ainsi conduit, sur recours, à assurer le respect du droit fédéral et, le cas échéant, de la Constitution fédérale. Cette tâche, de nature quasi-juridictionnelle, est exercée par un organe politique de la Confédération.
- 79 Un parlement est aussi susceptible d'exercer un contrôle de constitutionnalité contribuant à assurer la protection de la Constitution fédérale. Au niveau fédéral, la compétence la plus significative de l'**Assemblée fédérale** en matière de contrôle de constitutionnalité a trait à la garantie des constitutions cantonales (art. 51 al. 2 et 172 al. 2 Cst.). Dans ce cadre, l'AF vérifie que toutes les révisions des constitutions cantonales respectent le droit supérieur, y compris la Constitution fédérale. Son contrôle est juridique et non pas politique. L'AF approuve, en outre, les conventions que les cantons entendent conclure entre eux et avec l'étranger, lorsque le CF ou un canton élève une réclamation (art. 172 al. 3 Cst.). Lorsqu'elle est saisie, l'AF examine notamment si la convention litigieuse respecte la Constitution fédérale et, plus largement, le droit fédéral. Son analyse est avant tout juridique, mais intègre aussi un élément d'opportunité puisque les intérêts de la Confédération sont pris en compte (art. 48 al. 3, 1^{re} phrase, et 56 al. 2, 1^{re} phrase, Cst.). Enfin, quand elle statue sur le respect des conditions de validité d'une initiative populaire fédérale (art. 139 al. 3 Cst.), l'AF remplit une tâche de contrôle. Son analyse est purement juridique et ne saurait être empreinte de considérations politiques. Ces compétences importantes laissées entre les mains d'un organe politique, couplées à l'art. 190 Cst., représentent une particularité de la Constitution fédérale en comparaison internationale²²⁸. Dans une optique plus large, plusieurs attributions de l'AF contribuent à protéger des règles ou des principes ancrés dans la Constitution fédérale; la haute surveillance (art. 169 Cst.), le maintien des relations entre la Confédération et les cantons (art. 172 al. 1 Cst.) ou les mesures destinées à préserver la sécurité, l'indépendance et la neutralité de la Suisse (art. 173 al. 1 let. a-c Cst.) viennent spécialement à l'esprit.

226 Voir notamment AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel I, N 1917 et 1956-1990.

227 Voir notamment ATF 142 II 451, c. 3.6.2. En doctrine, voir notamment Petit Comm. Cst.-MAHON, art. 190 N 15; SGK BV-ZIEGLER/ODENDAHL, Bundesverfassung und Völkerrecht N 57; SGK BV-HANGARTNER/LOOSER, Art. 190 N 26; BSK BV-EPINEY, Art. 190 N 22; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 190 N 15.

228 Dans le même sens, BSK BV-BELSER, Einleitung N 41.

B. Mécanismes de justice constitutionnelle

La justice constitutionnelle forme un chaînon indispensable du dispositif de protection d'une constitution²²⁹. Seul le pouvoir constituant dérivé est habilité à réviser la constitution de l'Etat en question. Si un autre organe de l'Etat adopte ou accomplit un acte contraire à la constitution, il ouvre la porte à un contentieux constitutionnel²³⁰. Ce contentieux est alors soumis à un ou plusieurs organes chargés de faire respecter la constitution – des tribunaux, une cour, voire un conseil. Ces organes sont, en quelque sorte, les **gardiens de la constitution**. Ils en sont aussi, à certains égards, les **maîtres** puisqu'en interprétant et en appliquant la constitution, ils en déterminent le sens parmi plusieurs significations possibles²³¹. **80**

La justice constitutionnelle est généralement définie comme une **activité de nature juridictionnelle ou quasi-juridictionnelle** destinée à assurer la **suprématie de la constitution** de l'Etat en question sur les autres actes étatiques²³². Elle englobe l'ensemble des institutions et techniques destinées à assurer cette suprématie. Dans une optique plus resserrée, l'accent est mis sur les autorités judiciaires ou quasi judiciaires chargées de cette tâche et les procédures y relatives. Il est alors souvent question de juridiction constitutionnelle. **81**

La Suisse connaît un système de **contrôle préjudiciel général** (cf. art. 190 Cst. N 13 ss). Chaque tribunal et, plus largement, chaque autorité d'application du droit sont notamment habilités à vérifier la constitutionnalité des normes qu'ils doivent appliquer. En ce sens, le contrôle est diffus. Il est aussi préjudiciel, du fait qu'il est en principe effectué par l'autorité d'application du droit elle-même avant de juger le fond de l'affaire dont elle est saisie. Ce mécanisme de contrôle protège surtout les normes constitutionnelles directement applicables. Dans le système constitutionnel suisse, les tribunaux ne se substituent en principe pas au législateur lorsque celui-ci ne donne pas suite à un mandat constitutionnel. Des exceptions existent, mais elles visent généralement la mise en œuvre d'un droit fondamental ou constitutionnel directement applicable. Les principes posés par le TF en matière d'interdiction de la double imposition par les cantons, sous l'empire de la Constitution fédérale de 1874, se rappellent à notre souvenir. Rien n'empêche par ailleurs le TF d'envoyer, au détour des arrêts, des signaux aux autres organes de l'Etat lorsqu'un mandat constitutionnel n'a pas été suivi d'effet ou une norme constitutionnelle programmatique est insuffisamment prise en compte. **82**

Le **Tribunal fédéral** exerce, en dernière instance, une part importante de la justice constitutionnelle en Suisse, dans les limites toutefois de l'art. 190 Cst. Il convient cependant de réserver la compétence d'instances supranationales telles que la Cour européenne des droits de l'homme. Ces instances ne sont pas chargées de veiller au respect de la suprématie de la Constitution fédérale, mais des traités dont elles sont, en quelque sorte, les gardiennes – la CEDH et ses protocoles s'agissant de la Cour précitée. Compte tenu du système diffus de justice constitutionnelle qui est le nôtre, tous les tribunaux, qu'ils soient fédéraux, cantonaux, régionaux, voire communaux, peuvent être amenés à contrôler la constitutionnalité d'une règle de droit. Le rôle du TF est toutefois essentiel car il se situe au sommet de l'ordre judiciaire suisse (art. 188 al. 1 Cst.; art. 1 al. 1 LTF). **83**

229 Voir notamment MAHLMANN, *Verfassung*, N 33, 37.

230 Cp. AUBERT, *Constitution*, N 56: «[...] l'existence d'une constitution formelle a une [...] conséquence: la primauté de la constitution sur la loi rend possible le développement d'une juridiction constitutionnelle».

231 Voir, dans une optique comparative, RÜTHERS, *Revolution*, 103-138, à propos de la Cour constitutionnelle fédérale allemande.

232 Concernant le développement de celle-ci cf. Message Cst., FF 1997 I 513 ss. Pour une analyse terminologique, cf. ég. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *Droit constitutionnel I*, N 1881 ss. Voir ég. TSCHANNEN, *Staatsrecht*, § 11 N 6 ss.

C. Absence de normes constitutionnelles intangibles

- 84 La question des **limites autonomes supérieures** est l'une des plus controversées du droit constitutionnel²³³. De telles limites existent lorsque des dispositions constitutionnelles sont qualifiées d'intangibles par une constitution étatique. Ainsi, l'article 79 al. 3 de la Loi fondamentale allemande, du 23 mai 1949, prévoit que toute modification de la Loi fondamentale qui toucherait à l'organisation de la Fédération en Länder, au principe du concours des Länder à la législation ou aux principes énoncés aux articles 1 (dignité de l'être humain, caractère obligatoire des droits fondamentaux) et 20 (fondement de l'ordre étatique, droit de résistance) de la Loi fondamentale, «est interdite»²³⁴. L'article 89 al. 5 de la Constitution française, du 4 octobre 1958, dispose, pour sa part, que «la forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision».
- 85 L'existence d'une limite autonome supérieure offre, à première vue, une protection absolue aux droits et principes qu'une telle limite couvre, lesquels sont, en d'autres termes, protégés également contre le pouvoir constituant dérivé²³⁵. Cette technique, sujette à caution et donnant lieu à des débats philosophico-juridiques parfois de haut vol, n'a pas été retenue en Suisse²³⁶. L'absence de telles limites ne signifie pas pour autant que le contenu d'une constitution soit totalement libre. Les **limites hétéronomes** se situent hors du texte de la constitution, même si celle-ci y renvoie. La Constitution fédérale s'inscrit dans cette perspective puisque les règles impératives du droit international constituent des limites à la procédure de révision constitutionnelle (art. 139 al. 3, 193 al. 4 et 194 al. 2 Cst.).
- 86 Dans certains Etats, il est **extrêmement difficile de réviser la constitution**, tout particulièrement sur des questions délicates et controversées. Aux Etats-Unis, lorsqu'elle statue en matière d'avortement, d'euthanasie, de peine de mort ou de mariage homosexuel, la Cour suprême américaine a *de facto* le pouvoir de dernier mot²³⁷. Le TF ne se trouve pas dans la même situation à notre sens. D'une part, l'art. 190 Cst. limite considérablement le tranchant de la justice constitutionnelle en Suisse, même si notre haute cour peut critiquer une loi fédérale (cf. art. 190 Cst. N 38 ss). D'autre part, les révisions de la Constitution fédérale sont relativement courantes en Suisse²³⁸, étant relevé qu'elles ne cherchent généralement pas à répondre à la jurisprudence du TF.
- 87 Enfin, il sied de garder à l'esprit que le droit international et européen des **droits de l'homme** ou **droits humains** ne cesse de se développer. De nombreux droits fondamentaux figurant dans les constitutions nationales ont leurs pendants dans les Pactes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, dans la Convention européenne des droits de l'homme ou dans d'autres instruments de protection de ces droits. Dès lors, la voie de la révision constitutionnelle n'est pas nécessairement ouverte ou mène à une impasse après qu'un juge constitutionnel arrive à la conclusion qu'une norme figurant dans une loi est contraire à un droit fondamental garanti par la constitution et par un pacte, une convention ou un traité liant l'Etat en question²³⁹. Des controverses subsistent à cet égard, y compris en Suisse. Cependant, la primauté du droit international est affirmée avec toujours plus de vigueur dans notre pays, spécialement dans le domaine des droits fondamentaux (cf. art. 190 Cst. N 58 ss). La seule porte

233 Voir notamment, dans une optique comparative, MARTENET, Pouvoirs, 117-120.

234 Voir notamment, en lien avec le droit constitutionnel suisse, MAHLMANN, Verfassung, N 40.

235 S'agissant des enjeux que soulèvent les instruments de démocratie directe en Suisse, voir, en lien avec la problématique des limites autonomes, VATTER, System, 404.

236 Voir notamment AUBERT, Droit constitutionnel I et suppl., N 324-332; AUER/MALINVERNI/HOTTELLIER, Droit constitutionnel I, N 1455 ss; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 10 N 4.

237 Voir notamment, dans une optique comparative, MATHIEU, Démocratie, 185-207, spécialement 199; voir également CHAMPEIL-DESPLATS, Droits et libertés, 389-393.

238 Voir not. BSK BV-BELSER, Einleitung N 39; Petit Comm. Cst.-MAHON, art. 192 N 1 ss; SGK BV-HAN-GARTNER/EHRENZELLER, Vorbem. art. 192-195 N 21 ss.

239 Voir notamment, dans une optique comparative, MARTENET, Pouvoirs, 119 s.

de sortie consisterait, pour la Suisse, à dénoncer le traité protégeant les droits de l'homme, si cela est permis. Dénoncer une convention telle que la CEDH (cf. art. 58 CEDH) semble irréaliste pour un Etat de droit démocratique, qui risquerait de se mettre au ban des nations européennes. Ces considérations montrent que la Constitution fédérale n'est pas isolée au sein de l'ordre juridique mais qu'elle interagit aussi bien avec le droit international qu'avec le reste du droit interne. En un moment comme en cent, elle est ouverte ...

Enfin, en **période révolutionnaire** ou lors de **troubles graves**, une constitution fait face à des menaces qui échappent à une stricte lecture juridique. La Constitution fédérale ne contient aucune norme comparable à l'art. 89 al. 4 de la Constitution française, du 4 octobre 1958, aux termes duquel «[a]ucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire». En Suisse, la révision constitutionnelle reste possible dans une telle situation. Une rupture constitutionnelle représente le danger ultime auquel une constitution peut être confrontée. Ainsi, une nouvelle constitution ou un autre texte risque de prendre sa place sans que soit suivie la procédure de révision constitutionnelle. Dans une telle hypothèse, chaque personne peut en définitive être amenée à protéger une constitution menacée. La Constitution fédérale n'en dit mot car elle n'envisage pas une telle rupture. 88

VI. Perspectives

A. Plasticité et effectivité de la Constitution fédérale

1. Caractéristiques historiques

La Constitution fédérale présente deux caractéristiques traditionnelles qui en font, *ceteris paribus*, une loi fondamentale dotée d'une autorité moins importante qu'à l'étranger. Elle se caractérise non seulement par la **forte plasticité** de son contenu, mais également par la protection réduite de l'**effectivité** dudit contenu. (1) La plasticité de son contenu tient à la manière dont elle régit elle-même les modalités de sa révision, conformément à une pondération très helvétique des principes structurels de l'Etat de droit, de la démocratie, de la séparation des pouvoirs et du fédéralisme. En particulier, elle est ouverte aux révisions partielles proposées par voie d'**initiative populaire** sous la forme de projets rédigés, à des conditions d'aboutissement et de forme somme toute modiques, et sans autre limite matérielle que le respect des règles impératives du droit international (art. 139 al. 3 Cst.). Il est vrai cependant que rares sont les initiatives populaires acceptées par le peuple et les cantons – dix entre 1999 et la rédaction de ces lignes. (2) Par protection réduite de l'effectivité de la Constitution, comparativement à l'étranger, on entend le fait que son effet ou son **respect réel** est moins assuré qu'ailleurs, encore une fois au nom d'une mise en balance idiosyncratique des principes de l'Etat de droit, de la démocratie, de la séparation des pouvoirs et du fédéralisme en Suisse. C'est ainsi que la Constitution, premièrement, s'abstient de donner à une autorité judiciaire unique la compétence générale de veiller à sa bonne interprétation et application (N 82), deuxièmement, sous-trait par principe les actes du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale au contrôle du Tribunal fédéral (art. 189 al. 4 Cst.) et, troisièmement, impose à toutes les autorités judiciaires fédérales et cantonales d'appliquer les lois fédérales, même contraires à elle-même (art. 190 Cst.). 89

2. Evolutions pratiques

Les caractéristiques susmentionnées datent d'avant la mise à jour de 1999. Encore une fois, elles procèdent d'un certain équilibre établi entre les principes directeurs qui charpentent toute constitution d'un Etat de droit, en lui donnant justement des traits particuliers qui la distinguent des autres. Or certaines évolutions enregistrées depuis la révision totale de 1999 dans la pratique politique, institutionnelle, et judiciaire accentuent ces caractéristiques de la Constitution, de forte plasticité et de faible effectivité, au point parfois de mettre en péril son autorité de droit constitutionnel, avec ce que cela suppose de perte de capacité à assurer ses fonctions de 90

droit constitutionnel (N 27). Lors des deux dernières décennies, on a en effet enregistré une augmentation importante à la fois du nombre d'aboutissement d'initiatives populaires²⁴⁰ et du nombre d'acceptations de ces initiatives populaires²⁴¹. En soi, cette intense activité de révisions constitutionnelles aurait de quoi se réjouir, de la part d'un peuple et de cantons qu'on a pu qualifier plus haut de « *Willensbildungs nation* » (N 29), dont la Constitution assure la cohésion politique et sociale en servant de support à une renégociation permanente de rapports entre Etat, particuliers et société (N 30). Le fait est cependant que les partis politiques et les autres forces sociales dont émanent les initiatives populaires poursuivent parfois certains objectifs déterminés qu'une révision partielle de la Constitution sous la forme d'un projet rédigé n'est pas censée, n'est pas capable ou n'est pas la plus adaptée à poursuivre ou à réaliser. C'est ainsi qu'il arrive aux partis ou aux mouvements politiques d'utiliser le droit d'initiative populaire pour célébrer un anniversaire jubilé²⁴², pour animer une campagne électorale²⁴³, pour adresser un message à l'étranger²⁴⁴, pour susciter un débat à propos d'une question²⁴⁵, pour reposer autrement une même question²⁴⁶, pour imposer les modalités de mise en œuvre d'une précédente révision²⁴⁷ ou pour régler un point de détail relevant d'une ordonnance²⁴⁸. D'un côté, l'initiative populaire de l'art. 139 Cst. est de plus en plus considérée comme le véhicule de propagation d'un agenda politique (ce qu'elle est bel et bien jusqu'à son acceptation), et de moins en moins comme la procédure d'adoption d'une norme juridique prête à l'emploi (ce qu'elle devient néanmoins par son acceptation). Et lorsque tel est le cas, l'initiative rédigée de toutes pièces tend à l'être de manière de plus en plus précise, de manière à laisser de moins en moins de marge de manœuvre pour sa mise en œuvre, respectivement à imposer un délai de mise en œuvre de plus en plus bref par voie de disposition transitoire – le CF étant désormais

240 En ce sens, Rapport initiative populaire, FF 2015 6488. Cf. ég. Messages droits politiques, FF 2013 8275. Pour une analyse du phénomène cf. BÜHLMANN, *Semidirekte Demokratie als Spiel. Zum Verhältnis zwischen Bürgerschaft und Parlament in: Parlament/Parlement/Parlamento*, 1/2015, 4-15

241 Messages droits politiques, FF 2013 8274 ss. Pour une étude empirique actualisée du nombre d'acceptations et de refus des initiatives populaires, cf. OFS, *Panorama 03/2020*, 23.7.2020, 5.

242 Tel fut le cas de deux initiatives populaires fédérales du PDC: l'initiative populaire du 5 novembre 2012 «aider les familles! Pour des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle exonérées de l'impôt» rejetée en votation populaire du 8 mars 2015 (FF 2011 3569; 2013 241; 2013 7593; 2013 7575; 2014 6957; 2015 3153) et celle du 5 novembre 2012 «pour le couple et la famille – non à la pénalisation du mariage», rejetée en votation populaire du 28 février 2016 et dont la validation du résultat de la votation a été annulée (FF 2011 3573; 2013 243; 2013 7651; 2013 7623; 2015 4403; 2020 1230; 2016 3557; 2019 4421).

243 P. ex. l'initiative populaire fédérale du 26 juin 2009 «6 semaines de vacances pour tous» rejetée en votation populaire du 11 mars 2012 (FF 2008 149; 2009 5123; 2010 4273; 2010 4251; 2011 4471; 2012 6149).

244 P. ex. l'initiative populaire fédérale du 26 août 2015 «oui à la protection de la sphère privée» retirée par le comité d'initiative le 11 janvier 2018 (FF 2013 3025; 2014 8473; 2015 6467; 2015 6429; 2018 212).

245 P. ex. l'initiative populaire fédérale du 10 octobre 2016 «entreprises responsables – protéger l'être humain et l'environnement», rejetée en votation populaire le 29 novembre 2020, visant à obliger les entreprises ayant leur siège, leur administration centrale ou leur principal établissement en Suisse, à respecter les normes constitutionnelles relatives aux droits de l'homme et à l'environnement (FF 2015 2979; 2016 7885; 2017 6043; 2017 5999; 2020 5343).

246 C'est selon, de manière sciemment moins claire (p. ex. l'initiative populaire fédérale du 12 août 2016 «Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination)», rejetée en votation populaire du 25 novembre 2018 (FF 2015 1831; 2016 6871; 2017 5079; 2017 5027; 2018 3615; 2019 5651) ou au contraire résolument plus claire (p. ex. l'initiative populaire fédérale du 31 août 2018 «Pour une immigration modérée (initiative de limitation)» rejetée en votation populaire du 27 septembre 2020 (FF 2018 106; 2018 5837; 2019 4859; 2019 4807; 2019 8179).

247 P. ex. l'initiative populaire fédérale du 7 mars 2008 «Pour le renvoi des criminels étrangers (initiative sur le renvoi)», acceptée en votation populaire du 28 novembre 2010, en vigueur depuis le 28 novembre 2010 (RO 2011 1199; FF 2007 4725; 2008 1745; 2009 4605; 2009 4571; 2010 3853; 2011 2593).

248 P. ex. l'initiative populaire fédérale du 23 mars 2016 «Pour la dignité des animaux de rente agricole (initiative pour les vaches à cornes)», rejetée en votation populaire du 25 novembre 2018 (FF 2014 6413; 2016 3293; 2017 1523; 2017 1511; 2018 3617; 2019 5651).

souvent chargé de se substituer à l'AF passé ce délai²⁴⁹. La rédaction des textes d'initiatives populaires dans une perspective plus politique que juridique conduit aussi parfois à des projets situés à la limite extérieure de l'exigence d'unité de la matière, sans que le CF ne recommande ni que l'AF ne prononce leur invalidation de ce fait (art. 139 al. 3 Cst.)²⁵⁰. Cela ne saurait totalement étonner, s'agissant là d'autorités politiques auxquelles la Constitution elle-même confère la préparation et l'exercice d'un contrôle juridique, toujours au nom d'un certain rapport établi en Suisse entre principe démocratique et principe de l'Etat de droit.

B. Quelle autorité pour la Constitution ?

1. Ordinarisation ?

La délibération et la décision démocratiques exercent un effet de tri à l'égard de certaines initiatives populaires, dont la piètre qualité légistique et juridique contribue au rejet, parce qu'elle rend plus difficile de démontrer et de comprendre leurs mérites politiques. Il n'empêche que la première tendance à pointer dans l'évolution de la Constitution fédérale qui, à elle seule mais avec d'autres, est susceptible d'affaiblir son autorité, est celle de son ordinarisation, au sens où ses révisions successives tendent à amenuiser ce qui devrait distinguer le droit constitutionnel du droit ordinaire sur le plan matériel (N 7). Le phénomène n'est pas nouveau, faute d'initiative législative fédérale²⁵¹, mais il a pris une ampleur nouvelle durant les dernières décennies, vu la multiplication des initiatives populaires – voire, à leur suite, des contre-projets directs – qui ont conduit à l'introduction de dispositions constitutionnelles ne présentant pas un contenu typiquement constitutionnel (soit celui d'un principe ou d'une règle générale, d'une norme-programme, d'une norme de compétence, d'un mandat législatif, d'une garantie fondamentale, etc.). A la manière de règles de rang légal, ces nouvelles dispositions constitutionnelles présentent désormais régulièrement la structure typique de règles de droit proprement dites, qui visent certaines situations de fait déterminées pour ou en vue d'y attacher certains effets de droit déterminés (si ... [conditions juridiques] alors ... [conséquences juridiques]) (cf. en particulier art. 75b, 121 al. 3 à 6, 121a, 123a, 123b, 123c Cst.). Par ailleurs, ces dispositions constitutionnelles sont souvent rédigées dans une perspective et dans un langage qui se veulent suffisamment clairs et précis pour que²⁵², non seulement elles puissent être appliquées directement (*i.e.* sans législation de mise en œuvre), mais également qu'elles doivent être appliquées sans marge de manœuvre (*i.e.* sans latitude de jugement ni pouvoir d'appréciation), en particulier sous la forme de dérogations ou d'exceptions motivées par le souci de proportionnalité. L'autorité du droit constitutionnel ne peut que pâtir de cette ordinarisation, qui est dans une certaine mesure synonyme de sa normalisation, banalisation ou trivialisation. Le fait que la Constitution fédérale se charge progressivement de diverses dispositions qui auraient pu ou dû figurer dans une loi fédérale, voire dans une ordonnance fédérale, peut affecter le respect qu'elle inspire, du fait même qu'elle est ainsi privée de deux des caractéristiques intrinsèquement liées à sa nature de droit supérieur ou fondamental, à savoir une certaine **stabilité** (à défaut de permanence) face aux événements sociaux et aux mou-

91

249 P. ex. l'art. 197 ch. 9 Cst. disp. trans. ad art. 75b Cst. [résidences secondaires] (RO 2012 3627). Cf. ég. Message LRS, FF 2014 2209.

250 P. ex. l'initiative populaire fédérale du 2 novembre 2012 «Halte à la surpopulation – oui à la préservation durable des ressources (initiative ecopop)», rejetée en votation populaire du 30 novembre 2014 (FF 2011 3565; 2012 9038; 2013 7837; 2013 7783; 2014 4943; 2015 1687).

251 Voir notamment HALLER/KÖLZ/GÄCHTER, Staatsrecht, 127, N 383.

252 Parfois, elles ne sont que faussement claires et précises, comme lorsqu'elles recèlent des notions inconnues du domaine qu'elles régissent; ainsi, la notion de «surface brute au sol habitable» de l'art. 75b Cst. – que le législateur n'a d'ailleurs pas jugé utile de mettre en œuvre, ce qui n'est pas non plus très heureux. Pour un ex. cf. Message LRS, FF 2014 2223 visant à concrétiser et mettre en œuvre le nouvel article constitutionnel relatif à la construction de résidences secondaires accepté lors de la votation populaire du 11 mai 2012 (FF 2012 6149).

vements de la politique, laquelle suppose une certaine **concision** et **abstraction** (pour ne pas écrire mystère) de ce qu'elle prévoit pour y faire face.

2. *Relativisation ?*

- 92 L'évolution de la Constitution fédérale dans le sens d'une ordinarisation de son contenu affecte surtout son autorité par le fait que les initiatives constitutionnelles en cause y introduisent des règles de droit dont l'intégration cohérente et conforme au reste de l'ordre juridique, interne et international, soulève de grandes difficultés d'interprétation et d'application, au prix parfois de solutions qui ont pu nuire à la sécurité juridique voire, plus gravement, au respect qu'inspire le droit constitutionnel en tant que tel. On peut parler d'un phénomène de relativisation du droit constitutionnel, pour désigner l'évolution observée à propos de certaines dispositions constitutionnelles, dans le sens d'un **écart croissant** entre le sens littéral qu'elles semblent avoir (eu) pour les citoyens (au moment de leur adoption) et le sens véritable que les autorités fédérales leur attribuent, aux fins de leur mise en œuvre ou de leur application²⁵³. Ce phénomène n'est pas étonnant dans la mesure où il s'analyse comme une sorte de «retour du juridique», ou de «sortie de la campagne référendaire», après que les initiatives constitutionnelles en question sont devenues des dispositions constitutionnelles (N90), c'est-à-dire qu'elles ont cessé de remplir leur fonction d'instruments de démocratie directe pour assumer leur véritable fonction normative. Ces dispositions ayant parfois un contenu inadapté à leur rang constitutionnel, elles ne sont souvent pas porteuses d'un régime aussi clair et précis, et donc aussi sûr, qu'elles le laissaient escompter durant la campagne de vote – sans parler de leur qualité conceptionnelle et rédactionnelle²⁵⁴, qui n'est pas non plus toujours adaptée à ce rang constitutionnel.
- 93 Le fait que la transformation d'une initiative constitutionnelle en une disposition constitutionnelle, au moment de son acceptation, ne s'effectue pas sans difficulté lorsque cette dernière est rédigée dans une perspective plus législative que constitutionnelle justement, est attesté par le fait que les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre de certaines notions constitutionnelles ne peuvent plus être surmontées autrement qu'en associant des initiants et des opposants à ce travail de mise en œuvre, par le biais de commissions pseudo-parlementaires dépourvues de fondement et de cadre légal²⁵⁵. Tel fut par exemple le cas à propos de la notion d'«enfant impubère» de l'art. 123b Cst.²⁵⁶ ou de «résidence secondaire» de l'art. 75b Cst.²⁵⁷ – ce qui, dans le second cas, n'a pas empêché que la mise en œuvre législative du plafond des 20% soit contestée, vu les exceptions aménagées par souci de respect d'autres principes et droits constitutionnels. Les difficultés de mise en œuvre d'autres notions ou règles constitutionnelles censément claires et précises ont contraint à des écarts patents non seulement par rapport à la procédure législative suivie, mais également par rapport au régime légal adopté.

253 Il faut encore mentionner les initiatives qui prévoient des effets qu'elles ne sauraient avoir, du seul fait de leur entrée en vigueur, parce que cet effet ne relève pas de la seule force du droit suisse (cf. en part. art. 197 ch. 1 Disp. trans. ad art. 121a Cst. [Gestion de l'immigration]): «Les traités internationaux contraires à l'art. 121a doivent être renégociés et adaptés dans un délai de trois ans à compter de l'acceptation dudit article par le peuple et les cantons».

254 Critique à ce propos: BIAGGINI, *Verfassungsauslegung*, N 17.

255 En ce sens cf. KOLLER, *Volksinitiativen*, 550-551.

256 Message relatif à la loi fédérale portant mise en œuvre de l'art. 123b Cst., FF 2011 5581 ss, en part. 5583, en lien avec l'initiative populaire fédérale du 1^{er} mars 2006 «pour l'imprescriptibilité des actes de pornographie infantine» acceptée en votation populaire du 30 novembre 2008 (RO 2009 471; FF 2004 4443; FF 2006 3529; FF 2007 5121; FF 2007 5099; FF 2008 4749; FF 2009 499).

257 Message LRS, FF 2014 2212, en part. 2221, visant à concrétiser et à mettre en œuvre l'art. 75b Cst. relatif à la limitation de la construction de résidences secondaires, accepté en votation populaire le 11 mars 2012 (initiative populaire fédérale du 18 décembre 2007 «Pour en finir avec les constructions envahissantes de résidences secondaires») (RO 2012 3627; FF 2006 4985; 2008 1003; 2008 7905; 2008 7891; 2011 4473; 2012 6149).

C'est ainsi que la notion de «préférence nationale» de l'art. 121a al. 3 Cst. («*Vorrang für Schweizerinnen und Schweizer*») était officiellement comprise au sens littéral avant son adoption, mais dans un sens réduit à une priorité accordée aux travailleurs en Suisse («*Inländer-vorrang*») après son acceptation²⁵⁸ – n.b. que ces travailleurs soient des nationaux ou des étrangers (comp. art. 21 LEI), le passage de l'un à l'autre ayant pour but de contourner certaines impasses dont les initiants eux-mêmes convenaient dans l'intervalle. C'est ainsi aussi que la mise en œuvre législative de l'art. 121a al. 3 Cst. a transformé «les plafonds et les contingents annuels pour les étrangers [*recte*: les étrangers à l'étranger] exerçant une activité lucrative» en un système d'annonce faisant obligation aux employeurs de communiquer aux services publics de l'emploi les postes vacants dans les genres de profession dont le taux de chômage est supérieur à une moyenne (art. 21a al. 3 LEI) – fixée à 5% (art. 53a OSE). Dans d'autres cas encore, la mise en œuvre législative d'initiatives constitutionnelles a été si controversée, compte tenu de la très haute densité normative de leur teneur, qu'elle a suscité de nouvelles initiatives²⁵⁹ et même, dans un cas, une initiative visant explicitement la mise en œuvre de la précédente²⁶⁰. Ce avec quoi la boucle aurait été bouclée d'une Constitution faisant office de droit ordinaire (N 91), dans la mesure où elle se met en œuvre elle-même, mais aussi d'une Constitution dont l'autorité est affaiblie dans son ensemble parce que sa portée ou sa signification sont relativisées (N 92), faute pour les dispositions générales et particulières contradictoires qu'elles contiennent d'être mises en cohérence par le biais d'une mise en œuvre législative en bonne et due forme; ainsi, par exemple, le principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 et 36 al. 3 Cst.) et la garantie de la vie privée et familiale (art. 13 Cst.) avec les règles présidant au renvoi des étrangers criminels (art. 121 al. 3 à 6 Cst.).

Le phénomène de relativisation de la Constitution, par quoi on entend la tendance observée à ce que **la Constitution (son texte) ne dise plus toujours vraiment ce qu'elle dit (son sens)**, de sorte qu'elle ne peut parfois plus être «crue sur lecture», est le symptôme d'une autre difficulté à laquelle conduit parfois certaines de ses révisions partielles, moyennant l'introduction par voie d'initiative populaire de dispositions de conception et de rédaction inadaptées au rang et au rôle du droit constitutionnel. Cette difficulté est celle de l'**interprétation**, et plus précisément celle d'assurer que l'interprétation de la Constitution soit soumise à des règles méthodologiques suffisamment claires et constantes pour permettre que le résultat de cette opération soit fiable parce que justifiable. Or quand bien même ces règles d'interprétation assurent que les dispositions constitutionnelles ne soient interprétées que dans des cas déterminés et selon des canons prédéterminés, ce résultat est particulièrement difficile à atteindre pour deux raisons: (1) premièrement, parce que ces cas comprennent celui où il faut assurer que la Constitution présente un minimum d'unité ou de cohérence (N 58) – ce qui n'est pas une condition de validité matérielle des initiatives; (2) secondement, parce que ces canons comprennent des maximes d'interprétation aussi indéterminées que celle d'établir une certaine concordance pratique ou celle de suivre divers principes structurels – de l'Etat de droit démocratique fédéral et social (N 39). Ces difficultés valent en particulier pour cette question d'interprétation qu'est celle de l'éventuelle **application directe** d'une disposition constitutionnelle, comme en témoignent certaines jurisprudences retentissantes, dans les-

94

258 Dans ce sens, BIAGGINI, Komm. BV, art. 121a N 13.

259 L'initiative populaire fédérale du 12 août 2016 «Le droit suisse au lieu des juges étrangers (initiative pour l'autodétermination)», qui visait à faire primer la Constitution sur le droit international, CEDH comprise, a été lancée après que la mise en œuvre de l'art. 121 al. 3 à 6 Cst., introduit lors de l'adoption de l'initiative «Pour le renvoi des étrangers criminels (initiative sur le renvoi)» (RO 2011 1199; FF 2007 4725; 2008 1745; 2009 4605; 2009 4571; 2010 3853; 2011 2593), a déçu à ses initiants.

260 L'initiative populaire fédérale du 28 décembre 2012 «Pour le renvoi effectif des étrangers criminels (initiative de mise en œuvre)» a été rejetée en votation populaire du 28 février 2016 (FF 2012 6873; 2013 1061; 2013 8543; 2013 8493; 2015 2487; 2016 3557). Elle proposait d'adopter une disposition transitoire ad art. 121 Cst., dont le premier alinéa était extrêmement détaillé et dont le second précisait qu'il était directement applicable.

quelles le TF a dû tirer plein parti de ces règles d'interprétation²⁶¹, pour que la Constitution reste une constitution. Cela, que ce soit en déniait l'applicabilité directe de l'art. 121 al. 3 à 6 Cst. (renvoi des étrangers criminels), au motif qu'il appartenait à l'AF de le mettre en œuvre de manière conforme à la proportionnalité exigée par l'art. 8 CEDH et par l'art. 13 Cst.²⁶²; ou en attribuant à l'art. 75b Cst. (limitation des résidences secondaires) un effet direct limité à certaines situations de fait et à certaines conséquences juridiques désignées comme constitutives du «noyau dur» de cette disposition, quand bien même cette limite générale et abstraite de 20% pouvait porter des atteintes non négligeables à la garantie de l'art. 26 Cst.²⁶³.

3. Dysfonctionnalisation ?

- 95 Dès lors qu'elle fait l'objet de révisions partielles nombreuses, dont certaines peuvent avoir pour effet de réduire son autorité, au sens du respect qu'elle inspire, un risque existe de dysfonctionnalisation de la Constitution fédérale. Il est en effet à **craindre que la Constitution fédérale remplisse moins bien ses fonctions** à l'avenir que par le passé, du fait que son texte est moins stable et plus détaillé, tandis que le sens devient moins sûr. Divers signes s'accumulent en tout cas depuis 1999, qui tendent à indiquer que les tensions ou les conflits entre organes étatiques se multiplient à propos du droit constitutionnel²⁶⁴ de manière corrélative à la multiplication des réformes dont il fait l'objet, dans le sens à la fois de son ordinarisation (N 91) et de sa relativisation (N 92). Pour une part, cette crispation des rapports entre autorités ou institutions s'explique par la tendance générale observée durant les deux dernières décennies, à la polarisation de la vie politique et à l'antagonisation des rapports sociaux. Pour une autre part, cette évolution est cependant aussi imputable au fait que la Constitution fédérale est moins efficace dans l'accomplissement de ses fonctions historiques consistant à organiser, à limiter et à orienter l'exercice du pouvoir étatique (N 27), de manière à assurer pacification (N 28), intégration (N 29) et évolution politiques et sociales (N 30). Il faut dire que la Constitution fédérale se caractérise par le fait qu'elle ne confère pas à une autorité la tâche spécifique d'assurer ultimement sa bonne compréhension et sa bonne application. Ce qui multiplie d'autant le risque d'interprétations et d'appréciations divergentes entre organes étatiques, *a fortiori* dans un contexte pratique où les révisions se multiplient. Or plus elle est elle-même au centre de divers conflits, moins la Constitution peut jouer son rôle pacificateur, intégrateur et canalisateur de forces politiques et sociales antagonistes.
- 96 En tant qu'autorité judiciaire suprême de la Confédération, le TF se trouve au centre de cette conflictualisation du droit constitutionnel fédéral, telle qu'induite par la surexploitation de sa plasticité et, par voie de conséquence, le risque de diminution de son autorité. Bien que le TF n'exerce pas de juridiction constitutionnelle à part entière (art. 189 al. 4 et 190 Cst.), c'est essentiellement à lui que revient la tâche de dire ce que la Constitution dit, voire de dire ce qu'elle ne peut pas dire (cf. cpdt art. 139 al. 3 et 173 al. 1 let. f Cst.). C'est donc sans surprise que l'on constate que le TF, en tant qu'autorité à laquelle la Constitution confie elle-même sa défense à défaut de son respect, entretient avec les autres organes étatiques des rapports institutionnels de plus en plus souvent marqués par de la défiance, voire de l'hostilité. Confirmant ainsi que la perte de l'autorité constitutionnelle va de pair avec une diminution de la fonction constitutionnelle. S'agissant (d'une partie) **du peuple et des cantons**, on peut par exemple relever que l'initiative «le droit suisse au lieu des juges étrangers (initiative pour l'autodétermination)»²⁶⁵ était en dépit de son titre une initiative dirigée contre les juges fédéraux, aux-

261 Et même un peu plus selon certains.

262 ATF 139 I 16, c. 4.3.4, JdT 2013 I 167 (arrêt de principe).

263 ATF 139 II 243, c. 10.5, RDAF 2014 I 351.

264 Dans ce sens aussi: BIAGGINI, *Verfassungsauslegung*, N 23.

265 L'initiative populaire fédérale du 12 août 2016 «le droit suisse au lieu des juges étrangers (initiative pour l'autodétermination)» a été rejetée en votation populaire du 25 novembre 2011 (FF 2015 1831; 2016 6871; 2017 5079; 2017 5027; 2018 3615; 2019 5651).

quels il s'agissait d'interdire de soumettre la Constitution fédérale à une interprétation conforme au droit international, conventionnel en particulier²⁶⁶. De manière plus illustrative encore, l'initiative pour la « désignation des juges fédéraux par tirage au sort (initiative sur la justice) »²⁶⁷ procède de l'idée que le mode de désignation actuel ne garantit pas suffisamment l'indépendance de la justice, et donc la confiance en elle. On pourrait encore citer d'autres initiatives lancées de manière plus ciblées pour abroger le droit constitutionnel tel qu'il a été dit par le TF, comme celle du peuple « pour des naturalisations démocratiques »²⁶⁸ ou celle des cantons pour le « rétablissement de la souveraineté des cantons en matière de procédure électorale »²⁶⁹. Les rapports se sont aussi tendus **entre le TF et l'AF** – du moins certains membres de celle-ci – à propos de questions de droit constitutionnel, quand bien même le premier est très respectueux des prérogatives de la seconde, en particulier en ce qui concerne la question de l'effet direct du droit constitutionnel²⁷⁰ – laquelle est aussi une question de séparation des pouvoirs, puisqu'elle réserve ou n'impose pas d'attendre l'intervention du législateur selon qu'on y répond par la négative ou par l'affirmative. Parfois, le TF a même semblé faire varier sa jurisprudence constitutionnelle en anticipant un projet de révision de loi fédérale; ainsi, à propos de la question du droit au recomptage des voix en cas de scrutin très serré²⁷¹. Cela étant, une certaine tension s'est faite jour à diverses reprises entre le TF et l'AF, à propos des exigences à imposer en matière de scrutin cantonal, proportionnel en particulier²⁷². Il s'agit d'une question dont le TF et l'AF peuvent en effet avoir les deux à connaître, le premier en sa qualité d'autorité de recours en la matière (art. 189 al. 1 let. f Cst.), la seconde en tant qu'elle garantit les constitutions cantonales (art. 51 al. 2 et 172 al. 2 Cst.). Pareils frottements interinstitutionnels sont de bon aloi, dans le cadre d'un Etat de droit aux pouvoirs séparés, par souci justement qu'ils soient comme freinés les uns par les autres. Toujours sous l'angle de l'Etat de droit et de la séparation des pouvoirs, on ne saurait en dire de même de la défiance personnelle qu'une partie de l'AF a pu manifester de manière concertée à l'égard de certains juges déterminés, à l'occasion du renouvellement intégral du TF²⁷³, mais également du TAF²⁷⁴, semble-t-il pour sanctionner ces derniers d'une pratique jugée insatisfaisante dans certains domaines de droit.

De la même manière, les rapports **entre le TF et le CF** sont aussi parfois empreints d'une tension dont on avait pas souvenir, à tout le moins dans un passé récent. On en veut pour exemple la manière dont le CF et le TF se sont opposés à propos de la portée de la validation des résultats d'une votation fédérale par le CF et de la compétence du TF d'assurer le contrôle judiciaire de la validité d'un tel scrutin, avant mais également après sa validation²⁷⁵. Au point

97

266 Cf. Message initiative pour l'autodétermination, FF 2017 5067 ss. En ce sens voir ég. KELLER/BALAZS-HEGEDÜS, Paradigmenwechsel, 714 ss.

267 L'initiative populaire fédérale du 26 août 2019 « Désignation des juges fédéraux par tirage au sort (initiative sur la justice) » a abouti le 19 septembre 2019 (FF 2018 2709; 2019 5963).

268 L'initiative populaire fédérale du 18 novembre 2005 « Pour des naturalisations démocratiques » a été rejetée en votation populaire du 1^{er} juin 2008 (FF 2004 2261; 2006 835; 2006 8503; 2006 8481; 2007 6553; 2008 5599).

269 L'initiative déposée par le canton de Zoug le 28 mars 2014 pour le « rétablissement de la souveraineté des cantons en matière de procédure électorale » vise à supprimer les exigences jugées trop restrictives que le TF fixe aux cantons concernant l'organisation de leurs procédures électorales (cf. not. FF 2018 1 ss, en part. 19).

270 Cf. ATF 139 I 16, c. 4.3.4, JdT 2013 I 67. Comp. cependant ATF 139 II 243, c. 11.6, RDAF 2014 I 351.

271 Comp. ATF 141 II 297, c. 5.2 ss, JdT 2016 I 13; 138 II 5, c. 2 ss, JdT 2012 I 15; 131 I 442, c. 3.1 ss, JdT 2006 I 602.

272 P. ex. TF, arrêts du 19.3.2012, 1C_407/2011 et 1C_445/2011. Voir ég. BIAGGINI, Komm. BV, art. 51 N 23. Pour un exemple valaisan cf. TF, arrêts du 12.2.2014, 1C_495/2012. En réaction à cet arrêt, cf. l'initiative parlementaire valaisanne N7.0009 du 17 mai 2013 visant à instaurer l'élection à la proportionnelle du Conseil d'Etat.

273 BO 2020 V (en attente de la publication).

274 BO 2018 I 577 ss.

275 ATF 138 I 61, c. 4.7.2, JdT 2012 I 171.

d'ailleurs qu'il n'est pas exclu que l'empressement manifesté par le CF à refuser de révoquer sa décision de validation du scrutin litigieux, pour couper court à tout contrôle judiciaire, ait encouragé le TF à se montrer pour sa part particulièrement inventif et créatif – *pro memoria*, en jugeant la LDP lacunaire en matière de contrôle judiciaire rétrospectif d'un scrutin fédéral et en déduisant directement des art. 29 et 29a Cst. le droit à un tel contrôle.

- 98** Dans ce contexte général, puisse ce Commentaire romand de la Constitution fédérale contribuer à la compréhension et au respect de celle-ci. Puisse surtout la Constitution fédérale remplir de manière sereine, vivante et ferme les fonctions qui lui reviennent au sein de l'Etat et de la société.

Dans la lignée des commentaires article par article de tradition germanique, mais dans une perspective spécifique à la Suisse francophone, la collection des **Commentaires romands** propose des ouvrages de référence à l'usage de la pratique, de la magistrature et de la recherche.

La Constitution fédérale entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000 a remplacé celle de 1874 et mis à jour le droit constitutionnel préexistant. De par son rayonnement sur l'ensemble des domaines du droit, elle revêt une grande importance pratique. Les principes de l'Etat de droit et les droits fondamentaux, par exemple, doivent être réalisés dans l'ensemble de l'ordre juridique (art. 5 et 35 al. 1 Cst.).

Ce commentaire article par article de la Constitution tient compte des derniers développements jurisprudentiels et doctrinaux. Fidèle à l'esprit de la collection, il offre à son lecteur, praticien comme chercheur, des réponses claires et précises.

ISBN 978-3-7190-4000-0

