

DROIT CONSTITUTIONNEL

Lundi 21 septembre 2015

Introduction au DC + la Confédération

1. Introduction : généralités sur le droit constitutionnel

Le droit n'a pas un objet d'étude unique, il y a plusieurs disciplines : DP, droit privé, droit civil, DI, droit des poursuites, droit commercial, droit des successions, ... Le droit se définit de façon générique comme une science sociale, un ensemble de techniques et d'instruments qui permettent de réguler les rapports des êtres humains au sein des sociétés, d'assurer existence paisible et pacifique à la majorité/totalité des habitants du pays → ensemble de discipline qui s'intéresse aux individus (aspect collectif) et à l'individu (aspect individuel).

Le droit est-il une science ? Mise en œuvre de techniques et de méthodes, le droit est une forme de vocabulaire, une forme d'argumentation, caractère ordonné/systématisé/logique/scientifique sur la base de fondements rationnels. Le DC est une de ces disciplines juridiques parmi les autres branches du droit. Le DC est un droit particulier car joue un rôle central dans l'agencement des sociétés contemporaines. DC permet aux autres domaines du droit d'exister car il fixe le cadre institutionnel (institutions étatiques) qui permet de générer les normes (civiles, pénales, fiscales, ...). Le DC fixe la procédure législative. La Cst. suisse dit formellement/organiquement ce qu'est une loi et dit à quel niveau en Suisse les autorités peuvent adopter une loi (niveau féd., cantonal, ...). Il faut comprendre la procédure d'adoption avant de s'intéresser aux lois elles-mêmes.

Illustration propos : art. 164 Cst. définit la législation, art. 164 al. 1 Cst. dit ce qu'est une loi féd.. La loi féd. peut permettre à un autre organe que le législateur de légiférer. Il peut y avoir une loi qui n'émane pas du Parlement féd. mais d'un autre organe (qui sera principalement le Conseil fédéral : le gouvernement peut légiférer). Il y a plusieurs disciplines juridiques mais aussi plusieurs catégories de lois : lois constitutionnelles, lois fédérales qui ne sont pas dans la Cst. mais dont l'existence est prévu par art. 164 Cst., celles-ci sont votées par le parlement (pouvoir législatif = AF), art. 164 al. 2 : le parlement peut à certaines conditions se dessaisir de son pouvoir de légiférer pour permettre à un autre organe de le faire à sa place → il y a donc des lois qui émanent du gouvernement (ordonnances).

Le DC s'intéresse à tout ça : diverses catégories de normes, à leur auteur, à leur procédure d'adoption, au mode de leur création/génération, à leur interprétation et à leur complétude (car les lois ne sont pas toujours parfaites, elles le sont même assez rarement). Le rôle du DC est de poser les jalons fondateurs de l'Etat (DC = *Staatsrecht*). Le DC est un droit qui constitue l'Etat. Sur la base du document de la Cst., le DC existe, fonde ses organes, leur permet de fonctionner et pose des clés de solution lorsque par hypothèse il y a un dysfonctionnement (lorsque les organes ne fonctionnent pas de manière conforme à la Cst. : les constitutions modernes prévoient des mécanismes relativement complexes (par ex : le système de juridiction constitutionnelle))

Le DC est un droit qui :

- fonde l'Etat (organisation de l'Etat)
- légitime l'Etat
- ensemble de règles qui limitent les pouvoirs de l'Etat sur la base du principe de la séparation des pouvoirs

DC composé de deux aspects/socles fondamentaux :

- l'organisation de l'Etat
- tout le domaine des rapports entre les individus (sujets de droit : personnes physiques ou personnes morales) et les pouvoirs publics → autrefois = les droits constitutionnels, aujourd'hui = les droits fondamentaux

Il y a quelques décennies, le DC était principalement le droit de l'Etat (droit des institutions, normes, aménagement de la démocratie directe). Depuis une bonne cinquantaine d'année (période immédiatement postérieure à la WWII), les droits fondamentaux (*Grundrechte*) ont explosé pour devenir presque une discipline autonome au sein du DC.

Jouer sur 2 plans : droit de l'Etat (droit qui légitime, qui organise, qui limite grâce aux droits fondamentaux qui visent à fixer un certain nombre de cautions pour éviter que l'Etat ne dérape).

Quel est le premier de ces droits fondamentaux ? → art. 10 Cst. (droit de vivre) + droit au respect de la liberté personnelle, droit à la liberté d'expression, liberté de réunion, liberté d'association, liberté religieuse, liberté économique, ...

La Cst. suisse est une Cst. récente complètement révisée il y a une vingtaine d'année : processus qui a abouti notamment avec l'acceptation par l'Assemblée fédérale d'un projet de nouvelle Cst. qui a ensuite été soumis au vote du peuple et des cantons et qui a été accepté et qui est la Cst. actuelle → celle du 18 avril 1999)

Dans Cst. féd. suisse :

- environ 250 articles : organisation Etat suisse
- Trentaine de dispositions consacrées aux droits fondamentaux (art. 7 à 36 Cst.)

Le DC est un droit qui constitue l'Etat, qui crée l'Etat. Rôle des juristes constitutionnalistes est de fixer des règles de droit qui permettent à l'Etat d'exister mais aussi de fonctionner à travers les organes qui sont les siens :

- pouvoir législatif (organe qui crée les normes = législateur → création du droit)
- pouvoir exécutif (organes chargés d'appliquer ces normes/règles de droit, gouvernement à la tête d'une administration qui veille à la mise en œuvre des normes → application du droit)
- pouvoir judiciaire (organe qui peut intervenir lorsque l'application des normes conduit à des litiges/contentieux → *the last word* → tribunaux : applique la Cst. et veille à la correcte application des lois)

⇒ Perspective chronologique/diachronique (processus de créations des normes, processus de mise en œuvre des normes, processus de contrôle de la correcte application des normes)

DC comprend des règles essentielles car se sont des règles de nature constitutionnelle :

(1) Règles essentielles car sans elles l'Etat ne peut pas fonctionner : règles basiques pour la légitimation/le fonctionnement de l'Etat et de ses organes (approche matérielle). Règles de nature constitutionnelle → règles essentielles car jouent un rôle central dans l'agencement de l'Etat : art. 7 Cst (dignité humaine), art. 8 al. 1 Cst (égalité de traitement)

(2) Règles essentielles car elles trouvent leur siège dans une loi qui n'est pas une loi ordinaire (loi hiérarchiquement supérieure aux autres normes c'est-à-dire dans une loi de nature constitutionnelles) NB : différence lois constitutionnelles – lois ordinaires : dans la Cst. on retrouve les règles de base que les lois ordinaires devront ensuite détailler. Règles essentielles d'un point de vue formel car elles se trouvent dans des lois qu'on ne peut pas modifier facilement → elles échappent au libre arbitre du Parlement. Leur adoption obéit à une procédure particulière de la procédure d'adoption des lois ordinaires. Pourquoi ? Car si la majorité change au parlement à la faveur d'élection législative (anticipée ou pas), les lois peuvent changer, la Cst. elle reste. Les lois ordinaires sont adoptées par l'Assemblée fédérale : il y a deux chambres au parlement fédéral qui traduisent les grands axes fondateurs de la Suisse moderne : démocratie directe avec chambre du peuple (Conseil national) et le fédéralisme avec la chambre des cantons (Conseil des états)

Pour les lois constitutionnelles il faut que le peuple et les cantons aient donné leur aval à la Cst. à travers une procédure référendaire qui a lieu obligatoirement. Les lois de l'Assemblée fédérale sont

soumises au référendum car la Cst. le précise (art. 141 Cst.). Pour les lois constitutionnelles, leur procédure d'adoption est qualifiée (différente/lourde) car ici le référendum à lieu d'office (référendum obligatoire) et il faut aussi une double majorité :

- voix du peuple
- voix des cantons

⇒ On devrait trouver une coïncidence entre la cst. au sens formel et au sens matériel, on devrait trouver dans une cst. que des normes centrales pour l'agencement de l'Etat et son fonctionnement. L'exception est que ça ne joue pas toujours. Il arrive que l'on trouve dans la Cst. des normes qui en principe n'ont rien à y faire mais qui s'y trouvent parce qu'elles ont été adoptées selon cette procédure particulière. En sens inverse on trouve des règles qui ont un contenu constitutionnel ailleurs que dans la Cst..

Exemple (cas de figure 1) : art. 121 al. 3-6 (dispositions concernant le renvoi des étrangers de Suisse)
→ On trouve dans la Cst. féd. ce genre de dispositions parce qu'une initiative populaire a été lancée par une fraction du corps électoral (100'000 personnes) et a été acceptée par le peuple.

Exemple (cas de figure 1) : art. 123a (internement à vie des délinquants particulièrement dangereux)
→ Question qui devrait être régie par le DP mas qui en Suisse est à certains égards régie par la Cst. féd.. Pourquoi ? C'est parce que l'initiative populaire qui permet de réviser la Cst. est possible en Suisse.

Note : l'initiative populaire en matière législative n'existe pas en Suisse sur le plan fédéral. Le corps électoral qui veut modifier la législation doit passer par une révision de la Cst..

Exemple (cas de figure 2) : normes constitutionnelles extrêmement importantes ailleurs que dans la Cst. fédérale qui ne pose que certains principes sur certains principes. Lois fédérales qui ont un impact direct sur le DC : statut de la population, condition d'acquisition et de perte de la nationalité suisse : art. 38 Cst.

Exemple (cas de figure 2) : le domaine des droits fondamentaux est devenu tellement important qu'il a des prolongements internationaux. Certains droits fondamentaux sont aujourd'hui complétés/enrichis par une importante dimension internationale (droits fondamentaux d'obédience internationale = droits de l'homme). Leur source n'est pas la Cst. car s'ils sont garantis par le DI, leur source est internationale : ce sont les traités internationaux (par ex : la CEDH).

2. La Confédération

Les éléments institutionnels qui préside à l'organisation de l'Etat fédéral en Suisse : 5 principes/valeurs/règles essentiels autour desquels gravite le DC suisse :

- **Le principe de la séparation des pouvoirs** (= règle organique autour de laquelle est bâti l'agencement de l'Etat).

La Cst. suisse distingue 3 pouvoirs :

- Pouvoir législatif : Parlement fédéral
- Pouvoir exécutif : Conseil fédéral
- Pouvoir judiciaire : les Tribunaux fédéraux (à leur tête : la Cour suprême le tribunal de Lausanne et de Luzerne)

Chacun de ces organes disposent de compétences qui sont les siennes, ils ne travaillent pas en concurrence mais travaillent en complémentarité. Note : il arrive qu'on assiste à des dérives de pouvoir, il arrive que le pouvoir législatif soit exercé par le pouvoir exécutif (à certaines conditions : art. 164 al. 2 Cst.)

Question : Que se passe-t-il lorsque par hypothèse le Conseil fédéral légifère dans un domaine dans lequel il n'a pas la compétence de la faire ? → Cst. apporte une réponse à cette question : réponse

prétorienne : jurisprudence qui sur la base des principes (notamment principe de la séparation des pouvoirs) a mis au point des exigences auxquelles le Conseil fédéral au niveau national et les conseils d'Etat au niveau des cantons doivent se tenir lorsqu'ils légifèrent à la place du pouvoir législatif central (= le parlement)

- **La démocratie directe** (= participation à l'exercice du pouvoir : loi d'élire et d'être élu, droit de signer une demande de référendum et droit de voter lorsqu'une initiative populaire a aboutie)

Il existe en Suisse d'importants mécanismes qui permettent d'assurer la participation de la population à l'exercice du pouvoir. Premier droit : droit d'élire et d'être élu, droit de signer (lancement initiative populaire permettant la révision de la Cst fédérale et des cst. cantonales au niveau local + signer une demande de référendum à propos d'une loi fédérale (art. 141 Cst.), droit de voter (≠ droit de signer. Lorsque par hypothèse une initiative populaire a aboutie et qu'une demande de référendum a recueilli le nombre suffisant de signatures pour permettre l'organisation d'une votation alors on vote : le peuple se prononce de façon constitutive ≠ sondage d'opinion car le résultat du scrutin lie les autorités de manière déterminante sur les initiatives)

- **Le fédéralisme** (reprise du modèle américain)

La Suisse est un Etat extrêmement décentralisé : on a copié le modèle américain lorsque la Suisse moderne s'est créée au milieu du 19^e siècle. A l'époque les américains avaient une cst. féd. (structure fédéraliste). Les fondateurs de la Suisse moderne avaient le regard porté sur ce modèle lorsqu'ils ont adopté la Cst. de 1848. Structure fédérale très proche de celle des USA.

- **Un système de juridiction constitutionnel limité**

Système très poussé pour ce qui est des actes cantonaux, système limité pour ce qui est des actes fédéraux. Système hybride (//USA) : contrôle très poussé du TF sur les lois cantonales (contrôle de constitutionnalité), contrôle limité pour ce qui est des lois fédérales. Pourquoi ? Des lors qu'il existe des instruments de démocratie très poussés en Suisse, on a pas voulu « en rajouter une couche avec un contrôle juridictionnel qui permettrait de revoir les la validité des lois fédérales sous l'angle de leur conformité à la Cst. (= choix politique historique).

- **La garantie des droits fondamentaux/des droits de la personne humaine** (Convention des Nations Unies sur les droit de l'homme)

Catalogue de droits fondamentaux : art. 7 à 36 Cst. complété par plusieurs dizaines de dispositions issues du droit international (Convention européenne des droits de l'homme, Convention des Nations unies sur les droits de l'homme).

3. Synthèse

- Le DC est le droit de l'Etat, droit qui compose et constitue l'Etat. Le DC s'intéresse aux rapports entre individus et Etat (droits fondamentaux, démocratie directe → individus dans leur interaction, dans leur interdépendance, dans les possibilités de collaboration qu'ils ouvrent avec les pouvoirs publics)
- DC ≠ seulement l'étude de la Cst. C'est l'étude de certaines dispositions « de base », qui nous permettent (comme c'est le rôle du juriste) d'ouvrir la serrure du coffre qui permet de comprendre comment fonctionnent Cst. féd., cst. des cantons (ou encore d'autres cst.). L'étude de la Cst. est le point de départ du DC, lui même raffiné par la législation, par la jurisprudence nationale, par la jurisprudence internationale (= jurisprudence de la CourEDH)
- Le régime suisse est un régime complexe pour un Etat petit (8 millions d'habitants). Droit qui a atteint un degré de sophistication surprenant. Droit qui gravite autour de plusieurs valeurs (cf. ci-dessus 5 valeurs).