

Constitution cantonale

DEMANDEZ LE MODE D'EMPLOI!



Par
Pierre Scyboz,
conseiller
juridique de la
Constituante



Alors que le peuple fribourgeois est appelé à se prononcer sur sa future Constitution, Pierre Scyboz, conseiller juridique de la Constituante, propose des «éléments choisis de droit constitutionnel en une page A3». Une introduction à ce texte fondamental, en guise de mode d'emploi.

■ Constitution? Vous avez dit Constitution? Au sens juridique, le mot Constitution désigne l'«ensemble des textes fondamentaux qui établissent la forme d'un gouvernement, règlent les rapports entre gouvernants et gouvernés, et déterminent l'organisation des pouvoirs publics» (*Petit Larousse illustré 2001*). Utilisé dès le XVI^e siècle, le mot Constitution se retrouve sous des plumes aussi célèbres que celles de Montesquieu («De la Constitution d'Angleterre», un des chapitres de l'ouvrage *De l'Esprit des Lois*, 1748) ou de Rousseau (*Projet de Constitution pour la Corse*, 1765 – mais il est presque totalement absent du *Contrat social*, 1762). Son utilisation ne se généralisera cependant vraiment qu'avec l'Indépendance américaine et la Révolution française. Formellement, la Constitution se présente soit comme un ensemble de textes soit comme un texte unique.

POURQUOI UNE CONSTITUTION?

La Suisse est un Etat de droit. Notre nouvelle Constitution fédérale (1999) l'exprime en une phrase aussi heureuse que lapidaire: «Le droit est la base et la limite de l'activité de l'Etat» (art. 5, al. 1). A cette première caractéristique s'ajoute le fait que, dans notre ordre juridique, le droit écrit est la plus importante source de normes. Cela étant, il est normal que l'on réunisse en un document les règles principales de la communauté au sein de laquelle nous vivons, plutôt que de se contenter de règles coutumières et non écrites.

La Confédération suisse, contrairement à ce que son nom laisse penser, n'est plus (depuis 1848) une confédération d'Etats, mais un Etat fédéral, comme l'Allemagne ou les Etats-Unis: d'une juxtaposition d'Etats souverains, mais liés par un réseau d'alliances, on est passé à une structure à deux niveaux, cantonal et national (ou «fédéral»). Les cantons ne sont plus de véritables Etats, mais ils ne sont de loin pas réduits au rôle de simples circonscriptions administratives, comme les départements français. Ils ont en particulier conservé une autonomie constitutionnelle importante. Le pays compte donc, en plus de la Constitution fédérale, 26 Constitutions cantonales.

HIÉRARCHIE DES NORMES

Les communes ont un statut différent. Elles sont certes un élément très important de notre paysage politique et jouissent d'une certaine autonomie. Celle-ci varie cependant d'un canton à l'autre et n'a rien

de comparable avec celle des cantons eux-mêmes. Les communes n'ont donc pas de Constitution.

En plus de la hiérarchie des divers ordres juridiques (international, national, cantonal et communal), il existe une hiérarchie à l'intérieur de chaque ordre. En droit fédéral ou cantonal, par exemple, la situation est la suivante: la Constitution est le texte le plus important (la «loi fondamentale»), puis viennent les lois, qui l'emportent sur les ordonnances et les règlements. Le rang de chaque acte est intimement lié à sa procédure d'adoption (d'autant plus lourde que l'acte est important): la Constitution doit obligatoirement être approuvée par le peuple (et les cantons au niveau fédéral); les lois sont édictées par le pouvoir législatif et ne sont soumises au peuple que si les citoyens le demandent (référendum); quant aux ordonnances, elles émanent en principe d'un autre organe que le Parlement et ne sont pas soumises au peuple.

Cette hiérarchie a comme conséquence que la révision d'un acte entraîne nécessairement l'adaptation de tous les

actes inférieurs qui lui sont contraires. Inutile de préciser que la révision totale d'une Constitution cantonale est toujours suivie d'un impressionnant chantier législatif.

Un exemple pour illustrer cette hiérarchie: la nouvelle Constitution vaudoise, entrée en vigueur le 14 avril 2003, remplace l'article 6bis adopté en 1977 («La région de Lavaux [...] est déclarée site protégé. La loi détermine l'exécution de cette disposition») par une règle générale sur le patrimoine et l'environnement (art. 52), dont l'alinéa 5 prévoit que «la loi définit les zones et régions protégées». Franz Weber, père de la règle de 1977, est monté aux barricades en faisant remarquer que la différence était de taille. Abandonné par les milieux écologistes dans ce combat constitutionnel, il a tout de même trouvé quelque soutien, notamment en la personne de Bertil Galland, dont les lignes valent le détour: «Pour Lavaux, les constituants vaudois ont promis une loi. Mais n'oublions pas l'histoire des trois petits cochons. Noufnouf a bâti sa maison d'une bonne pierre constitutionnelle. Elle ré-

sista. En revanche, la cabane de Nafnaf, tressée de branches législatives, ou celle de Nifnif, faite de paille communale, seront aisément ébranlées. Weber a raison: la défense de Lavaux vient d'être affaiblie. Elle a régressé de Noufnouf à Nafnaf. Les milieux qu'agace toute mesure protectrice excellent à tirer profit des matériaux malléables.»

QU'Y METTRE?

Il faut clairement distinguer les contenus minimal, maximal et habituel d'une Constitution cantonale.

On peut affirmer sans exagérer qu'un texte ne contenant que ce qui doit absolument figurer dans une Constitution cantonale n'aurait que quelques dizaines d'articles et tiendrait en quelques pages. Ce texte ne mentionnerait pas les droits de l'individu – se contentant de renvoyer à la Constitution fédérale et aux instruments internationaux, comme la Convention européenne des droits de l'homme – il ne dresserait pas la liste des tâches de l'Etat, définies dans les lois – et ne contiendrait que quelques règles d'organisation vraiment indispensables. Même au chapitre des droits populaires, ce texte serait des plus pauvres. Le droit fédéral (art. 51, al. 1 Cst.) pose en effet comme seule exigence que la Constitution doit avoir été acceptée par le peuple (référendum populaire obligatoire en matière constitutionnelle) et qu'elle doit

pouvoir être révisée si la majorité du corps électoral le demande (initiative populaire en matière constitutionnelle).

Passons au contenu maximal: peut-on tout mettre dans une Constitution, même des règles de moindre importance, ou doit-on admettre qu'il y a des limites à ne pas franchir? La réponse est double. D'une part, l'aspect strictement juridique: l'absence de définition satisfaisante du droit constitutionnel matériel s'oppose à la reconnaissance de telles limites. D'autre part, ce que l'on appellera le «bon sens», faute de meilleure expression: si l'on veut garder au texte constitutionnel sa force, il faut autant que possible éviter d'y insérer des règles mineures. Un bon sens qui, bien évidemment, n'a jamais le même contenu d'un bout à l'autre de l'hémicycle...

Et le contenu normal ou habituel d'une Constitution cantonale? Sur ce sujet, il faut faire preuve de réalisme: les temps changent et, quel que soit le jugement que l'on porte sur cette évolution, il faut bien admettre que, à tout point de vue, les Constitutions ne se font plus comme au XIX^e siècle. La nouvelle loi fondamentale fribourgeoise aura donc plus d'articles que le vénérable texte de 1857, qui n'en comptait à l'origine que 86. Pour le reste, la longueur d'une Constitution dépend des choix opérés, tant sur le fond (catalogue des droits de l'individu? liste des tâches de l'Etat? etc.) que pour la procédure de révision (Constituante ou commission res-

treinte? discussion d'un avant-projet externe ou technique de la feuille blanche? etc.). En ce domaine, comme dans bien d'autres, comparaison n'est donc pas raison.

QUELLE PROTECTION?

Une dernière question pour terminer, dans le prolongement de celles que nous venons d'aborder: le constituant peut-il protéger certaines parties de son œuvre en interdisant toute modification ultérieure de celles-ci? Deux exemples. Le premier, français et sérieux: l'article 89, alinéa 5 de la Constitution de la V^e République dispose que «la forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision». Le second, plus amusant parce qu'un peu plus exotique: l'été passé, la Constitution cubaine a été modifiée pour rendre le socialisme «irrévocable» et préciser que «le capitalisme ne reviendra jamais» – disposition adoptée, on s'en doute, après un long discours du Líder Máximo et à l'unanimité. L'admissibilité de telles interdictions peut varier d'un ordre juridique à l'autre. Le juriste suisse, lui, répond: «Le socialisme "irrévocable"? Jusqu'à la prochaine révision constitutionnelle sans doute...»

Pierre Scyboz

L'avant-projet de nouvelle Constitution est actuellement en consultation. Informations sur le site www.fr.ch/constituante ou au secrétariat de la Constituante, 026 305 23 70, constituante@fr.ch

