

Possibilités de mettre en œuvre l'art. 64a Cst

Avis de droit
destiné au groupe d'experts « formation continue »,
institué par l'OFFT

Avec la collaboration de Rafael Brägger,
assistant à la chaire du Professeur Bernhard Ehrenzeller

Possibilités de mettre en œuvre l'art. 64a Cst – Avis de droit destiné au groupe d'experts « formation continue », institué par l'OFFT

Table des matières

Table des matières	2
I. Mandat	3
II. Contexte	3
1. Dispositions constitutionnelles sur la formation.....	3
2. Indications fournies par les documents préparatoires	6
III. Inscription de normes de principe dans la Constitution fédérale.....	8
3. Exécution de mandats constitutionnels en général.....	8
a) Définition et principes directeurs	8
b) Bases de la répartition des compétences	9
aa) Habilitation en vertu de la Constitution fédérale.....	9
bb) Effets	9
cc) Intensité de la mise en œuvre du mandat	9
dd) Obligation de légiférer	10
ee) Formulation ouverte ou mandat assorti d'objectifs	10
c) Mise en œuvre sur le plan matériel	11
d) Mise en œuvre sous l'angle formel	11
4. Notion constitutionnelle de « principes ».....	11
5. Législation limitée aux principes.....	12
a) Définition et fonctions	12
b) Intensité de la mise en œuvre du mandat.....	13
c) Principes inscrits dans la législation fédérale.....	15
IV. Mise en œuvre de l'art. 64a Cst.....	18
6. Obligation de mettre en œuvre le mandat	18
7. Compétence concurrente	19
8. Délimitation du domaine de la formation continue	19
9. Formulation ouverte de la compétence de légiférer	20
a) Mise en œuvre formelle.....	20
b) Mise en œuvre matérielle.....	21
V. Relations entre l'art. 64a CSt et l'art. 63a Cst	23
VI. Réponse synthétique aux questions posées par le groupe d'experts	24
VII. Annexe: Bibliographie.....	27

I. Mandat

Le 30 janvier 2008, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie (DFE) de présenter conjointement avec le Département fédéral de l'intérieur (DFI) un rapport concernant la mise en œuvre de l'art. 64a Cst. Le Conseil fédéral a pris acte de ce rapport le 25 mars 2009. Il a décidé de ne pas le publier mais de faire examiner des points bien précis de manière approfondie. Suite à cette décision, le DFE a chargé l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) d'instituer un groupe d'experts élargi.

Dans ce cadre, le soussigné a été chargé par l'OFFT, en date du 8 juin 2009, d'établir un avis de droit sur les possibilités de mettre en œuvre l'art. 64a Cst. Selon les termes du mandat, l'avis de droit devait:

1. rappeler les principes et les grandes lignes auxquels obéit la mise en œuvre de mandats constitutionnels, en général;
2. mettre en évidence les compétences et les possibilités dont dispose concrètement la Confédération pour la mise en œuvre de l'art. 64a Cst ; indiquer (exemples à l'appui) celles dont elle ne dispose pas ; enfin, énumérer les avantages et les inconvénients des différentes formes que peut prendre la concrétisation des normes constitutionnelles;
3. formuler à l'intention du groupe d'experts une recommandation quant au choix d'une option.

Dans ce cadre, le soussigné était prié de répondre plus spécialement aux questions suivantes:

4. Ressort-il des documents préparatoires relatifs à l'art. 64a Cst, que le constituant entendait privilégier une option de mise en œuvre ?
5. L'art. 64a Cst fait partie des normes consacrées à la formation. Ce fait influe-t-il sur le choix de la forme de mise en œuvre et, dans l'affirmative, dans quelle mesure ?
6. La relation entre l'art. 64a Cst et l'art. 63a, al. 5 Cst varierait-elle en fonction de la forme de mise en œuvre retenue?
7. Une forme précise de mise en œuvre s'impose-t-elle eu égard à la nature et à la complexité de la matière à régler ? Des formes mixtes sont-elles admissibles ?
8. Dans quelle mesure les différentes formes de mise en œuvre se concilient-elles avec le rôle de pilotage et de coordination incombant à la Confédération. Qu'en est-il de leur rapport avec les compétences des cantons ?

II. Contexte

1. Dispositions constitutionnelles sur la formation

Récemment encore, la Confédération ne jouissait que d'une compétence limitée en matière de formation continue. En effet, l'ancien art. 67, al. 2 Cst l'habilitait seulement à favoriser la formation des adultes, en

complément des mesures cantonales. Elle a d'ailleurs inclus dans nombre de lois réglant des domaines de son ressort, des dispositions sur la formation continue (v. à ce propos la récapitulation figurant au ch. 5.3 de l'annexe au rapport du DFE). Par ailleurs, plusieurs cantons (par exemple, Berne et Fribourg) ont édicté leur propre loi en matière de formation continue. On notera, cependant, que compte tenu des nouveaux articles sur la formation introduits dans la Constitution et dans l'attente d'une loi fédérale sur la formation continue, de nombreux cantons ont suspendu leurs travaux de modernisation de leurs réglementations en la matière.

Le 20 février 2003, la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), se fondant sur le Concordat sur la coordination scolaire, a émis les *Recommandations relatives à la formation continue d'adultes*¹ dont voici le libellé :

1. Les cantons prennent des mesures appropriées pour que la formation continue soit rendue accessible à toutes les couches de la population. Ils soutiennent ou créent notamment des offres spécifiques de formation de rattrapage et des offres destinées à des groupes de population qui, de par leur situation, sont défavorisés sur le plan éducationnel. Les cantons favorisent aussi la coordination des offres de formation et l'information globale de la population.
2. Aujourd'hui, la formation générale fait incontestablement partie de la formation professionnelle. Il convient par conséquent de prendre des mesures pour abolir la séparation entre formation continue générale et professionnelle. La formation des personnes sans emploi doit également être intégrée à la formation continue.
3. En collaboration avec la Confédération, les cantons soutiennent l'introduction d'un système de reconnaissance et de validation des compétences personnelles et professionnelles coordonné à l'échelon national. L'objectif est de faciliter l'accès à la formation permanente et l'obtention de diplômes officiels.
4. En collaboration avec la Confédération, les cantons soutiennent, par des mesures appropriées, le développement de la qualité au niveau des responsables de la formation continue. Ils mettent donc tout en œuvre pour qu'en l'espace de trois ans l'application des critères eduQua devienne une condition préalable indispensable pour prétendre à des subventions, voire à des mandats publics dans le domaine de la formation continue. Ils recommandent aux différents prestataires, dans le cadre de l'introduction d'une procédure de développement de la qualité dans leur institution, de viser à la fois la certification eduQua et l'introduction de critères eduQua.
5. Les cantons encouragent les offres de formation continue qui contribuent à la qualification des formateurs et formatrices d'adultes ou à celle des établissements et institutions de formation continue.
6. Selon le contexte, des bases légales appropriées doivent être créées dans les cantons.
7. Un service cantonal responsable des questions liées à la formation continue assurera le pilotage et la coordination de cette formation.

¹ Les recommandations peuvent être téléchargées à l'adresse http://edudoc.ch/record/25684/files/Empf_EB_f.pdf.

8. Les cantons favorisent la coopération locale, intracantonale, intercantonale et transfrontalière, et coordonnent les offres et les structures dans le domaine de la formation continue.

Les nouveaux articles constitutionnels sur la formation qui ont été acceptés par le peuple et les cantons, lors de la votation du 21 mai 2006, chargent désormais la Confédération de fixer les principes applicables à la formation continue (art. 64a, al. 1 Cst). En outre – et c'est là une nouveauté – la Confédération se voit conférer la compétence d'encourager la formation continue (al. 2), dans les domaines et selon les critères qu'il appartient au législateur de fixer (al. 3).

L'art. 64a Cst intitulé « *Formation continue* » est libellé comme suit:

- ¹ La Confédération fixe les principes applicables à la formation continue.
- ² Elle peut encourager la formation continue.
- ³ La loi fixe les domaines et les critères.

L'art. 64a Cst relatif à la formation continue fait partie intégrante de l'arsenal des nouvelles normes constitutionnelles sur la formation². Les incidences en sont les suivantes:

- La compétence de fixer les principes applicables à la formation continue appartient désormais à la Confédération.
- La formation continue fait partie intégrante de l'espace suisse de formation (art. 61a Cst). Elle est donc considérée comme indissociable du système éducatif suisse.
- La formation continue doit répondre aux mêmes impératifs que le reste de la formation (au sens formel), à savoir être de haute qualité et se caractériser par une perméabilité de l'offre (art. 62 ss Cst). Dans ce contexte, l'art. 61a, al. 3 Cst revêt une importance éminente en matière de formation continue.
- La formation continue également est l'objet de la coordination et de la coopération dont doivent faire montre la Confédération et les cantons, ceux-ci pouvant, à ces fins, créer des organes communs ou prendre d'autres mesures.
 - La formation continue est prise ici dans son acception la plus large.

La réglementation spécifique telle que statuée à l'art. 64a Cst a, par ailleurs, les effets suivants :

- Elle confère à la Confédération une compétence directe et non subsidiaire (à la différence de ce qui vaut dans les domaines de l'instruction publique (art. 62 Cst) et des hautes écoles (art. 63a Cst).
- La formation continue est réglée spécifiquement. Elle constitue un domaine distinct de l'école obligatoire et des hautes écoles, d'une part, et de la formation professionnelle (art. 63 Cst), d'autre part.
- La constitution ne fonde aucun droit à la formation continue.

² Pour plus de détails, v. BERNHARD EHRENZELLER/KONRAD SAHLFELD, St. Galler Kommentar, remarques préliminaires concernant les normes constitutionnelles sur la formation, nos 2 et 5.

- De même confère-t-elle à la Confédération la faculté et non l'obligation d'encourager la formation continue.

2. Indications fournies par les documents préparatoires

Il importe tout d'abord de déterminer au travers des documents préparatoires la conception que le constituant a eue de l'art. 64a Cst et les modes de mise en œuvre qu'il pourrait avoir privilégié. Pour répondre à ces questions, nous examinerons essentiellement le *Rapport de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) du 23 juin 2005*³ concernant les dispositions constitutionnelles relatives à la formation. Ce rapport, en effet, expose la genèse et les idées-force des nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à la formation.

Dans ce rapport, les commentaires relatifs à l'article sur la formation continue occupent une place relativement secondaire. Le rapport relève, tout d'abord, que le gros de la formation continue est l'affaire du secteur privé et qu'il doit en rester de même à l'avenir. Il souligne, cependant, la nécessité de clarifier le rôle de l'Etat⁴, notamment en attribuant à la Confédération une compétence nouvelle en matière de formation continue.

Le rapport part du point de vue que, jusqu'à présent, la législation sur la formation continue était en majeure partie du ressort des cantons, étant donné qu'ils détiennent la souveraineté en matière scolaire. Le fait que l'art. 64a Cst limite la compétence de la Confédération à la fixation de principes dans le domaine de la formation continue permet aux cantons de jouir d'une grande latitude dans l'établissement des normes d'exécution et dans la politique d'encouragement des mesures prises dans ce domaine, estime la CSEC-N; il n'est pas dans les intentions du législateur fédéral de retirer aux cantons toute compétence en matière de formation continue. Ceux-ci pourront toujours prendre des dispositions complémentaires s'il existe un intérêt public en ce sens⁵. La CSEC-N estime, cependant, qu'il n'est guère judicieux de vouloir réglementer la formation continue à l'échelon des cantons puisqu'il s'agit d'une activité qui relève essentiellement de l'initiative de particuliers qui sont nombreux à opérer à l'échelle nationale⁶. Aussi, est-il plus rationnel qu'ils soient soumis partout aux mêmes normes.

De l'avis de la CSEC-N, il convient de continuer à laisser à l'initiative privée une ample marge de manœuvre, le législateur devant se borner à réglementer «l'indispensable». A ce propos, le rapport énonce que les règles de détail devront être fixées dans la loi⁷. De cette formulation et des avis exprimés au sein de la commission, on peut inférer que celle-ci avait dans l'idée une loi sur la formation continue qui fixe les grands axes de la politique suivie par la Confédération en la matière.

³ FF 2005 5159. En ce qui concerne la genèse des nouvelles dispositions constitutionnelles sur la formation, v. EHRENZELLER/SAHLFELD, St. Galler Kommentar, remarques préliminaires relatives aux dispositions constitutionnelles sur la formation, no 19 ss.

⁴ Rapport de la CSEC-N, FF 2005 5159 5192.

⁵ EHRENZELLER/SAHLFELD, St. Galler Kommentar ad art. 64a Cst, no 14; Rapport de la CSEC-N, FF 2005 5159 5212.

⁶ Rapport de la CSEC-N, 2005 5159 5212.

⁷ Rapport de la CSEC-N, FF 2005 5159 5193.

Dans les avis qu'il a émis sur les interventions parlementaires antérieures à l'article constitutionnel, le Conseil fédéral a reconnu, à maintes reprises, l'importance de la formation continue⁸. Mais, comme il l'indiquait notamment dans son avis sur la motion de la CSEC-N demandant une loi sur la formation continue (01.3425), la Confédération ne dispose pas d'une compétence générale de légiférer allant au-delà de la formation continue professionnelle. Il évoquait, cependant, la possibilité de mesures subsidiaires et se déclarait prêt à examiner dans quelle mesure la Confédération pourrait accroître son engagement dans le domaine de la formation continue et quelle serait la forme juridique la plus appropriée pour ce faire.

Dans son *avis* du 17 août 2005⁹ sur le rapport de la CSEC-N, le Conseil fédéral ne propose pas non plus une forme précise de mise en œuvre de l'art. 64a Cst. Il reconnaît que la formation continue est un enjeu capital dans notre société et partage l'avis de la CSEC-N selon lequel il existe des domaines de la formation continue où un besoin de réglementation se fait sentir, par exemple, en matière de reconnaissance des acquis et de définition des standards de qualité. Cependant le Conseil fédéral fait observer qu'il existe aussi des domaines de formation continue dans lesquels une réglementation étatique non seulement est superflue, mais encore représenterait une ingérence inadéquate des pouvoirs publics dans un marché qui fonctionne bien et qui propose une offre très riche de formation continue professionnelle (par exemple, études post grades) et extraprofessionnelle. Le Conseil fédéral estime qu'une disposition potestative concernant la compétence de réglementer la formation continue pourrait suffire pour atteindre les objectifs visés par la CSEC-N. Au surplus, le Conseil fédéral partage l'avis de la CSEC-N selon lequel la formation continue universitaire n'est pas comprise dans le champ d'application de l'art. 64a Cst¹⁰.

Le rapport du DFE du 4 mars 2009 concernant une future politique de la formation continue de la Confédération relève qu'une réglementation de la politique de la formation continue limitée aux principes ne devrait pas entrer en concurrence avec les lois spéciales. Elle devrait primordialement clarifier le rôle de l'Etat en s'appuyant sur l'art. 64a Cst. La mise en œuvre de cette disposition constitutionnelle sous la forme d'une loi-cadre permettrait de clarifier les responsabilités et de fixer les principes directeurs d'une politique efficace en matière de formation continue.

Par ailleurs, le rapport du DFE énumère (ch. 4) les principes directeurs dont doit s'inspirer la politique en matière de formation continue. Il s'agit des principes suivants :

- Renforcer la responsabilité individuelle et donner la priorité à l'initiative personnelle et à la concurrence;
- Assurer l'accès à la formation continue des personnes qui sont éloignées du système ou qui risquent d'en sortir ;
- Limiter la réglementation à la formation non formelle;
- Déterminer les instruments de financement adéquats;
- Clarifier le champ d'application pour plus de transparence et de qualité ;
- Axer la politique sur l'intérêt public et sur l'élimination des dysfonctionnements lors de la fixation des activités méritant d'être encouragées.

⁸ V. rapport de la CSEC-N, FF 2005 5159 5171.

⁹ FF 2005 5225.

¹⁰ Rapport de la CSEC-N. Avis du Conseil fédéral, FF 2005 5225 5231.

Le rapport (ch. 3. 3.) préconise également plusieurs axes d'encouragement au sens de l'art. 64a, al. 2 Cst. Il s'agit, d'une part, de mesures incontestées telles que la promotion de la participation et des formations de rattrapage hors des voies formelles, la mise à disposition de savoir-faire en matière de pilotage au profit des acteurs (décideurs politiques, prestataires et publics intéressés par la formation continue) et l'élargissement ciblé du domaine de la formation continue, Il s'agit, d'autre part, de l'encouragement d'activités culturelles et sociétales controversées parce qu'elles sortent du cadre de la formation continue stricto sensu, sans parler de la fixation d'obligations en la matière et du financement des actions.

Les conclusions provisoires que l'on peut tirer de ce qui précède sont les suivantes:

Il ressort des documents préparatoires que la compétence nouvellement conférée à la Confédération (art. 64a Cst) devrait avoir pour effet de faire reconnaître le rôle important que joue la formation continue tant dans le cadre du système de formation que dans le monde du travail. Ces documents n'apportent, toutefois, pas de réponse précise à la question de savoir comment concrétiser le mandat constitutionnel.

Les considérations émises dans ces documents inclinent cependant à penser que le constituant avait dans l'idée d'établir une loi sur la formation continue proprement dite, loi qui se borne toutefois à fixer les principes indispensables tout en sauvegardant l'initiative (des particuliers et organismes privés qui offrent des prestations, et des usagers). Quant au rapport du DFE, il préconise expressément une loi-cadre.

III. Inscription de normes de principe dans la Constitution fédérale

3. Exécution de mandats constitutionnels en général

a) Définition et principes directeurs

L'art. 64a Cst contient un mandat constitutionnel. Les mandats constitutionnels sont adressés par le constituant au législateur. Ainsi, l'art 64a, al 1 Cst, confère à la Confédération le mandat de légiférer en fixant les principes applicables à la formation continue. Les mandats de légiférer imposent au législateur l'obligation d'établir des normes régissant un certain domaine ou visant à atteindre un certain objectif¹¹ Celui-ci est donc tenu d'édicter des dispositions qui permettent de concrétiser ce mandat. Ces dispositions ne sont, cependant, nécessaires que dans la mesure où le législateur n'a pas déjà considéré que le mandat constitutionnel était couvert par la législation existante.

Pour mettre en œuvre les mandats de légiférer inscrits dans la Constitution fédérale, il importe tout d'abord de respecter les impératifs auxquels doit répondre la législation en général. Il s'agit notamment du principe de l'égalité (art. 8, al. 1 Cst), du principe selon lequel l'activité de l'Etat doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé ¹² (art. 5, al. 2 Cst); de même la législateur doit-il respecter le droit international public (art. 5, al. 4 Cst) et les droits fondamentaux (art. 35 Cst). Il doit, en outre tenir

¹¹ WULLSCHLEGER, 89. En l'occurrence, il s'agit d'une sous catégorie figurant sous le générique de mandat constitutionnel.

¹² En ce qui concerne le principe de la proportionnalité, v. MÜLLER, N 260 ss.

compte du principe de la subsidiarité (art. 5a Cst). Enfin, la législation qu'il établit doit être conforme au principe de l'unité de la matière¹³.

La mise en œuvre concrète dépend en outre du mode de légiférer et de la latitude découlant de la compétence attribuée par la Constitution fédérale¹⁴

b) *Bases de la répartition des compétences*

aa) Habilitation en vertu de la Constitution fédérale

En vertu du principe de la réserve en faveur de la constitution (principe de l'habilitation limitée), la Confédération n'est compétente que pour les domaines dans lesquels la constitution lui confère expressément une compétence. La Confédération accomplit les tâches que lui attribue la Constitution (et uniquement celles-là) (art. 42, al. 1 Cst). En conséquence, les cantons exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération (clause générale de l'art. 3 Cst)¹⁵. Ainsi donc, chaque fois qu'elle intervient, la Confédération doit pouvoir se prévaloir d'une compétence constitutionnelle.

bb) Effets

Les compétences de la Confédération – à quelques exceptions bien précises – ne sont pas exclusives, mais *concurrentes* et jouissent d'une force dérogatoire subséquente. En effet, même dans les domaines où la compétence appartient à la Confédération, il n'est pas proscrit aux cantons de régler des questions bien circonscrites, dans la mesure où la Confédération ne les a pas réglementées elle-même.¹⁶ Ils peuvent au contraire édicter des prescriptions complémentaires plus détaillées, dans les limites fixées par la législation fédérale.

cc) Intensité de la mise en œuvre du mandat

En ce qui concerne l'intensité de la mise en œuvre du mandat, on distingue par principe les compétences globales et les compétences fragmentaires de la Confédération¹⁷. Les premières (exprimées par des formules telles que « La Confédération édicte des dispositions... » ou « La Confédération règle... ») permettent à celle-ci de régler l'ensemble d'un domaine, y compris dans les détails. Les secondes ne concernent qu'une partie d'un domaine¹⁸.

¹³ JAAC 34 no. 2, 9 ss.; MÜLLER, N 101.

¹⁴ V. let. b) supra.

¹⁵ Vgl. RHINOW/SCHEFER, N 686; HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 1052 s.

¹⁶ HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 1092; BIAGGINI, remarques préliminaires ad. art. 42 à 135, no 11; RHINOW/SCHEFER, N 727; TSCHANNEN, 294 s.

¹⁷ HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 1083 ss.; TSCHANNEN, 294 s.; RHINOW/SCHEFER, N 732.

¹⁸ V. TSCHANNEN, 296. Exemples de domaines dans lesquels la Confédération ne jouit que d'une compétence fragmentaire: la lutte contre l'usage abusif d'armes (art. 107, al. 1 Cst) et la protection de la santé (art. 118 Cst).

Lorsqu'une compétence globale est conférée à la Confédération, elle peut, soit, laisser au législateur toute latitude pour régler un domaine en l'habilitant de manière générale à édicter des prescriptions¹⁹, soit, lui imposer l'obligation de prescrire des mesures ciblées ou d'encourager un domaine²⁰. Enfin, elle peut habiliter ou contraindre la Confédération à fixer des principes (avec ou sans objectifs prédéterminés)²¹

La compétence de fixer des principes et/ou d'encourager des activités limite le pouvoir de la Confédération à l'adoption d'une législation limitée aux principes ou de normes visant à promouvoir et à soutenir un domaine déterminé²². Il s'agit donc d'une compétence limitée. Si elle s'étend à l'ensemble d'un domaine et ne concerne pas qu'un secteur bien circonscrit, matériellement elle n'en demeure pas moins limitée à l'édiction de principes ou à l'encouragement d'activités bien précises. Le *distinguo* est de nature qualitative et non quantitative.

dd) Obligation de légiférer

Les mandats de légiférer peuvent avoir une portée à ce point contraignante que le législateur *est tenu* d'établir une réglementation pour s'en acquitter²³. A la différence de ce qui vaut pour une *disposition potestative*, le mandat de légiférer ne laisse au législateur aucun pouvoir d'appréciation quant à la nécessité et à l'opportunité d'établir une réglementation. Il est contraint de le faire dès l'entrée en vigueur de l'art. constitutionnel pertinent²⁴.

ee) Formulation ouverte ou mandat assorti d'objectifs

Les mandats que la Constitution impartit au législateur peuvent soit être formulés de manière *ouverte*, c'est à dire sans fixer le contenu de la réglementation à adopter²⁵, soit être assortis d'objectifs que le législateur devra respecter en s'acquittant de son mandat. Dans le second cas, la norme constitutionnelle fixe des principes auxquels le législateur doit se tenir lorsqu'il établit la réglementation. Ces principes limitent de manière contraignante la marge de manœuvre dont dispose le législateur dans la définition du contenu de la réglementation (v. notamment, art. 112, al. 2 Cst et 119, al. 2 Cst), d'où l'influence que peut exercer le constituant sur la future réglementation en formulant le mandat²⁶. En revanche, lorsque celui-ci est libellé de manière ouverte, il laisse au législateur une importante latitude, toutefois dans les limites des grands principes évoqués plus haut.

¹⁹ "La Confédération légifère". Exemples: art. 63 Cst (formation professionnelle), art. 82, al. 1 Cst (circulation routière), art. 96, al. 1 Cst (politique en matière de concurrence), art. 98, al. 1 Cst (banques et assurances).

²⁰ "La Confédération prend des mesures", "La Confédération encourage...". Exemples: art. 64, al. 1 Cst (encouragement de la recherche scientifique), art. 68, al. 1 Cst (encouragement du sport), art. 96, al. 2 Cst (mesures de lutte contre la concurrence déloyale), art. 97, al. 1 Cst (mesures de protection des consommateurs), art. 100, al. 1 Cst (mesures de politique conjoncturelle).

²¹ "La Confédération fixe des principes.". Exemples: art. 75, al. 1 Cst (principes en matière d'aménagement du territoire), art. 77, al. 2 Cst (principes applicables à la protection des forêts), art. 79 Cst (principes applicables à la pratique de la pêche et de la chasse)-

²² TSCHANNEN, 297; BIAGGINI, remarques préliminaires ad art. 42 à 135, no. 12; RHINOW/SCHEFER, N 733 ss.

²³ RHINOW/SCHEFER, N 736.

²⁴ V. WULLSCHLEGER, 110; RHINOW/SCHEFER, N 737.

²⁵ Un seul exemple: l'art. 64a, al. 1 Cst

²⁶ RUTH REUSSER/RAINER J. SCHWEIZER, St. Galler Kommentar ad art. 119 Cst, no. 18.

c) *Mise en œuvre sur le plan matériel*

Sous l'angle matériel, le législateur jouit d'une grande latitude dans l'exécution de mandats constitutionnels. En effet, le contenu des mandats de légiférer ne peut généralement être défini que de manière très grossière²⁷. Leur concrétisation exige du législateur qu'il fasse œuvre de création et ne se borne pas à définir le contenu par interprétation; hormis les limites générales de l'activité normative, le législateur est, par principe, libre de concrétiser l'intérêt public comme il l'entend²⁸. Si le mandat que lui impartit la constitution est assorti d'objectifs ou si des objectifs résultent d'autres dispositions constitutionnelles à la lumière desquelles la réglementation doit être établie, ces objectifs ont une valeur impérative pour le législateur. Le contenu de la réglementation à adopter n'est pas soumis à d'autres exigences spécifiques.

d) *Mise en œuvre sous l'angle formel*

Tout mandat de légiférer doit être mis en œuvre à l'échelon de la *loi* (sous-entendu « loi fédérale »). Aux termes des art. 163, al. 1 et 164, al. 1 Cst, toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit²⁹ doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale³⁰.

Par principe, la mise en œuvre peut être opérée dans le cadre d'une seule loi fédérale ou de plusieurs lois fédérales distinctes. Quelle que soit l'étendue de sa compétence, le législateur fédéral n'est, en effet, pas tenu de se limiter à un seul texte. Il doit, cependant, respecter le principe de l'unité de la matière. Un acte législatif ne doit régler qu'une seule matière; on traitera dans la même loi les matières ayant une connexité matérielle; celles qui n'ont pas d'interdépendance et qui existent isolément les unes des autres, doivent être réglées dans des textes distincts³¹.

La mise en œuvre d'un mandat de légiférer ne passe pas non plus obligatoirement par l'élaboration d'une loi nouvelle. Ce mandat peut aussi être rempli moyennant l'adjonction de dispositions à un acte législatif existant. Cependant, si l'on constate que la législation fédérale en vigueur ne permet pas de remplir le mandat à suffisance, force sera alors d'édicter de nouvelles normes.

4. Notion constitutionnelle de « principes »

On trouve la notion de « principes* » dans maintes dispositions de la constitution en vigueur³². Ce terme est utilisé dans des sens variables.

²⁷ WULLSCHLEGER, 123.

²⁸ WULLSCHLEGER, 124 et 287.

²⁹ Selon l'art. 22, al. 4 de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale (LParl; RS 171.10), sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences; v. aussi WULLSCHLEGER, 167 e. et MÜLLER, N 11 ss.

³⁰ V. aussi l'art. 22, al. 1 LParl. Selon l'art. 164, al. 1, let. e, LParl, il y a lieu de régler dans une loi fédérale, notamment les tâches et les prestations de la Confédération de même que, selon la let. c, les droits et obligations des personnes..

³¹ Office fédéral de la justice (éd.), Guide de législation, 277.

³² Plus précisément aux art. 5, 43a, . 44, 63a, 64a, 66, 75, 76, 77, 79, 88, 89, 94, 112, 112b, 113, 114, 119, 127 et 129.

Il peut s'agir, tout d'abord, de principes généraux (v., par exemple art. 5 et 43a Cst). Il s'agit de principes directeurs qui ne fondent pas de droits individuels³³ mais marquent de leur empreinte le caractère de la constitution et confèrent à l'activité de l'Etat prise dans son ensemble une orientation déterminée.

Il peut s'agir, deuxièmement, des exigences que doit respecter la Confédération lorsqu'elle légifère dans un domaine déterminé (v. par exemple, l'al. 2 des art. 112, 113 et 119 Cst)³⁴. Ces exigences que le constituant a baptisées « principes » visent à imprimer à l'avance une direction à l'action du législateur³⁵.

Enfin, certaines dispositions de la constitution (par exemple, art. 75, al. 1, 77, al. 2 et 89, al. 2) chargent la Confédération d'édicter des principes applicables à un domaine déterminé, lui conférant ainsi une compétence législative limitée aux principes³⁶.

5. Législation limitée aux principes

a) Définition et fonctions

L'art. 64a Cst confère à la Confédération une **compétence législative limitée aux principes**³⁷ L'al. 1 parle en termes généraux de « principes applicables à la formation continue ».

La compétence de légiférer limitée aux *principes* non seulement habilite mais encore oblige la Confédération à fixer des principes régissant une matière déterminée. Elle représente à la fois une obligation et une limitation de la latitude du législateur puisque celui-ci doit se borner à édicter des principes, ce qui ressort bien de l'expression française de « *compétence limitée aux principes* »³⁸. Si la Confédération est compétente pour l'ensemble d'un domaine, en revanche, elle ne l'est pas pour réglementer ce domaine de « fonds en comble ». Elle ne peut donc édicter toutes les dispositions importantes au sens de l'art. 164, al. 1 Cst mais doit se borner à fixer les principes (degré inférieur de densité normative et niveau supérieur d'abstraction des normes³⁹).

Cette limitation de compétence vaut tant au degré législatif qu'au degré réglementaire; elle touche non seulement le législateur fédéral au sens formel du terme, mais encore l'ensemble de l'activité normative de la Confédération dans le domaine considéré.

Les lois limitées aux principes qui sont édictées par la Confédération peuvent remplir trois fonctions différentes:

³³ BIAGGINI, art. 5, no 4; YVO HANGARTNER, St. Galler Kommentar ad art. 5 Cst, no 2.

³⁴ BIAGGINI, art. 112, no 4; UELI KIESER, St. Galler Kommentar ad art. 112 Cst, no 7.

³⁵ V. KIESER, St. Galler Kommentar ad art. 113 Cst, no 5.

³⁶ V. ch. 3 ci-après.

³⁷ Rapport de la CSEC-N, FF 2005 5159 5212; v. EHRENZELLER/SAHLFELD, St. Galler Kommentar ad art. 64a Cst, no 12; v. des mêmes auteurs, remarques préliminaires concernant les art. constitutionnels sur la formation, no. 26; BIAGGINI, art. 64a, no. 2 et remarques préliminaires concernant les art. 42 à 135, no 12.

³⁸ V. AUBERT/MAHON, 455. Pour fonder une compétence législative limitée aux principes la constitution n'utilise ni la formule « La Confédération édicte des prescriptions » ni la tournure « La Confédération prend des mesures ».

³⁹ MÜLLER, N 249.

- Elles peuvent servir de partie générale pour plusieurs lois spéciales réglementant le même domaine. Elles contiennent des normes qui régissent les rapports entre dispositions générales et dispositions spéciales. Exemples : loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)⁴⁰ ; loi sur les subventions⁴¹.
- Elles peuvent servir de cadre en vue de l'établissement d'une réglementation complémentaire d'un domaine par les cantons. En pareil cas, la Confédération adopte des normes auxquelles le législateur cantonal devra se référer. La Confédération n'est habilitée qu'à fixer des principes alors que les cantons non seulement ont la compétence mais encore l'obligation d'arrêter les prescriptions qui servent à concrétiser ces principes. A défaut des textes cantonaux d'exécution, il est impossible d'appliquer les lois limitées aux principes.⁴² Exemples : loi sur l'aménagement du territoire⁴³, loi sur les forces hydrauliques⁴⁴, loi sur les forêts⁴⁵.
- Enfin, elles peuvent servir de cadre de référence pour la réglementation des rapports entre l'Etat et les particuliers. La Confédération édicte les principes régissant le statut des particuliers ou servant de cadre aux particuliers pour s'autoréguler. Exemples : loi sur les avocats⁴⁶, loi sur le marché intérieur⁴⁷.

b) *Intensité de la mise en œuvre du mandat*

En l'occurrence, la compétence du législateur est limitée à la fixation de **principes**, notion peu claire puisqu'il est difficile de délimiter de manière univoque et qui relève des principes de ce qui ressortit à une législation exhaustive⁴⁸. En outre, il n'existe pas de définition légale des principes.

Doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes au sens de l'art. 164, al. 1 Cst et de l'art. 22, al. 1 LParl). L'appellation de principes ne s'applique cependant pas uniquement aux dispositions dont l'importance au sens de l'art. 164 Cst est supérieure à celle des autres dispositions législatives. "Par ailleurs le terme « principes » ne doit pas être purement et simplement considéré comme synonyme de « tout ce qui touche aux principes ». Du principe de la subsidiarité (art. 5a Cst), on peut toutefois inférer que les principes inscrits dans les lois fédérales règlent des points d'importance nationale. C'est au législateur fédéral qu'il appartient cependant en dernier ressort de définir l'intensité avec laquelle il mettra en œuvre son mandat; en effet, il n'existe pas de contrôle juridictionnel de constitutionnalité (v. art. 190 Cst).

Par ailleurs, une loi limitée aux principes n'est pas synonyme de loi succincte, fixer des principes ne signifiant pas pouvoir se borner à édicter un petit nombre de dispositions.

⁴⁰ LPGA (RS 830.1).

⁴¹ Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (LSu; RS 616.1).

⁴² BIAGGINI, Art. 75, no. 3 et Art. 77, no 5; HÄFELIN/HALLER/KELLER, N 1087; TSCHANNEN, 297; RHINOW/SCHEFER, N 733.

⁴³ Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700).

⁴⁴ Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH; RS 721.80).

⁴⁵ Loi fédérale sur les forêts (LFo; RS 921.0).

⁴⁶ Loi fédérale sur la libre circulation des avocats (LLCA; RS 935.61).

⁴⁷ Loi fédérale sur le marché intérieur (LMI; RS 943.02).

⁴⁸ BIAGGINI, art. 76, no 4.

De manière générale on peut cependant affirmer ce qui suit: par principes on entend les normes qui fixent les lignes générales que doit respecter l'action des autorités de la Confédération et des cantons, de même que celle des particuliers. Mieux, ils constituent le cadre normatif de leur activité. Les principes ont un fort impact sur l'action globale des pouvoirs publics dans un certain domaine, qu'il concerne les cantons ou les particuliers. Aussi, une loi statuant les principes doit-elle régler les aspects qui ne concernent pas seulement un domaine bien circonscrit mais ont une portée transversale. Les principes énoncent des normes contraignantes qui indiquent la manière d'accomplir une certaine tâche (objectifs à atteindre, instruments disponibles, mesures à prendre et procédure à appliquer)⁴⁹.

Les principes peuvent, au premier chef, jouer un rôle de pilotage institutionnel (par exemple, en réglant l'organisation et la procédure) ou se limiter à énoncer des règles de portée générale (par exemple, le principe de la libre circulation). Les quelques exemples ci-après illustrent bien ce qui précède. Pour ce qui est du pilotage, cf. art. 4ss LSu concernant les actes normatifs régissant les aides financières et les indemnités, art. 11ss LSu concernant le calcul des aides et des indemnités ; pour ce qui est des règles de portée générale, cf. art. 4 LLCA concernant le principe de la libre circulation entre les cantons et art. 2 LMI relatif à la liberté d'accès au marché.

En règle générale, les principes *ne sont pas directement applicables*. Ils doivent être concrétisés dans des textes complémentaires édictés par la Confédération et/ou les cantons ou encore développés dans le cadre des normes d'autorégulation du secteur privé, servant ainsi de base à cette autorégulation. Rien n'empêche d'ailleurs ce secteur d'adopter des prescriptions plus détaillées. Nonobstant ce qui précède, il arrive que le législateur inscrive dans une loi limitée aux principes des normes d'applicabilité directe⁵⁰. La loi sur l'aménagement du territoire (LAT), en particulier, renferme des dispositions qui produisent des effets directs à l'égard des particuliers (notamment, l'art. 21, al. 1, LAT sur la force obligatoire des plans d'affectation et l'art. 22, al. 1, LAT, concernant l'exigence de l'autorisation de construire).

La compétence d'édicter des lois limitées aux principes n'exclut pas que le législateur règle de manière relativement concrète, voire jusque dans les *détails*, des points de droit considérés comme primordiaux; Toutefois, il doit s'agir de points très particuliers⁵¹. La doctrine considère que de telles réglementations sont compatibles avec une compétence limitée aux principes, même si elles sont directement applicables quand bien même elles traitent de détails. Les très nombreuses critiques dont fait, en particulier, l'objet la loi sur les forêts considérée comme renfermant une réglementation par trop détaillée, montrent, toutefois, que les législations limitées aux principes devraient se borner à régler les points primordiaux, évitant ainsi de prendre le tour d'une réglementation matérielle exhaustive d'un domaine déterminé⁵².

⁴⁹ MARTIN LENDI, St. Galler Kommentar ad art. 75 Cst, no 24.

⁵⁰ TSCHANNEN, 297; BIAGGINI, art. 75, no 3.

⁵¹ PETER SALADIN, commentaire ad art. 3a Cst, no 198, TSCHANNEN, 297.

⁵² En ce qui concerne les critiques émises par la doctrine, v. ARNOLD MARTI, St. Galler Kommentar ad art. 77 Cst, no 5 et BIAGGINI, art. 77, no. 5.

c) *Principes inscrits dans la législation fédérale*

A la lumière d'exemples de lois fédérales limitées aux principes et fondées ou non sur un mandat direct du constituant⁵³ – on peut mesurer la latitude dont jouit le législateur lorsqu'il fixe le contenu de la réglementation et les limites que lui impose sa compétence de légiférer. Ce faisant, on constate que les lois fédérales limitées aux principes qui sont en vigueur présentent une densité normative variable et renferment des principes de nature diverse.

Ces lois contiennent souvent des normes réglant les points suivants (énumérés ci-après succinctement):

- Champ d'application;
- Définitions;
- Buts de la loi et objet des différents instruments et mesures qu'elle prévoit;
- Principes généraux régissant l'action des autorités;
- Instruments généraux et mesures, y compris l'obligation de procéder à un examen périodique;
- Information du public et règles de transparence;
- Participation de tiers (autres autorités et particuliers ou les organisations qui les représentent) ;
- Compétences, organisation, procédures;
- Collaboration entre la Confédération et les cantons, coordination;
- Dispositions-cadre régissant l'autorégulation des organisations du secteur privé;
- Relevé de données statistiques;
- Régime de l'autorisation et de l'approbation;
- Contrôle et surveillance;
- Voies de droit/règlement des litiges;
- Renvois à d'autres actes législatifs applicables.

Nous commenterons ci-après ces points à l'aide d'exemples:

A l'instar de toutes les lois, celles qui sont limitées aux principes renferment souvent des dispositions définissant le champ d'application. C'est, notamment le cas de l'art. 1 LEH⁵⁴, de l'art. 2 LPGA et de l'art. 1 LMI.

⁵³ Exemples de lois fixant les principes qui ne découlent pas d'un mandat direct du constituant de légiférer sur les principes: loi fédérale sur les subventions, loi fédérale sur le marché intérieur et loi fédérale sur les avocats. En ce qui concerne la loi sur les subventions en tant que loi-cadre de la Confédération, v. TSCHANNEN/ZIMMERLI, 402.

⁵⁴ 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)

Tant la loi sur l'aménagement du territoire, que la loi sur les forêts, la loi l'utilisation sur des forces hydrauliques et la loi sur la partie générale du droit des assurances sociales comportent des définitions. Exemples art. 2 LFo (forêt), art. 14 LAT (plans d'affectation), art. 1, al. 2 LFH (cours d'eau publics) et art. 3 à 13a LPGA (définitions de notions générales).

Il est typique des lois établissant des principes qu'elles fixent les objectifs censés être atteints par la mise en œuvre desdits principes. Exemples: art. 1 LFo, art. LAT, art. 1 LPGA et art. 5, al. 1, LFH..

Des principes généraux régissant le comportement des autorités figurent, notamment à l'art. 4 LSu et à l'art.3 LAT.

Si l'on veut que les lois fixant des principes remplissent leur fonction de pilotage, il est indispensable que le législateur y énumère les instruments et les mesures qui sont censés permettre d'atteindre les objectifs fixés. On trouve, par exemple, dans le titre 2 LAT les mesures d'aménagement et dans le chapitre 5 LFo, les mesures d'encouragement.

L'art. 5 LSu statue l'obligation de procéder à un examen périodique afin de déterminer si les actes normatifs régissant les aides et les indemnités sont conformes aux principes de la loi sur les subventions.

L'art. 4 LAT, notamment, a trait à l'information et à la participation de la population.

A l'instar des autres lois, celles qui fixent des principes règlent, le plus souvent, ensemble, les compétences, l'organisation et la procédure. Exemples: art. 25 ss LAT, art. 72 ss LFH, art. 27 ss LPGA et art. 8 ss LMI.

Les art. 2 et 7 LAT règlent la collaboration entre la Confédération et les cantons et la coordination de leurs activités.

La LPGA règle la surveillance à l'art. 76 et l'établissement de statistiques à l'art. 77.

Toutes les lois, ou presque, contiennent des dispositions détaillées sur les voies de droit et le règlement des litiges; certaines règlent ces matières en renvoyant à d'autres lois ou aux dispositions générales de l'organisation judiciaire fédérale (exemples: art. 9 LMI, art. 35, al. 1 LSu, art. 34, al. 1, LAT, art. 71, al. 2 LFH, art. 46, al. 1 LFo et art. 56 ss LPGA).

Les lois énumérées ci-dessous illustrent bien les fonctions que peuvent remplir les lois limitées aux principes (v. ci-dessus, ch. 3, let a):

Tout d'abord, la *loi sur la partie générale du droit des assurances sociales* (LPGA), notamment, remplit la fonction de partie générale des lois spéciales de la Confédération en la matière (LAVS, LAI, LPC, LPP, LA-Mal, LAA, etc.). Elle a remplacé et entraîné l'abrogation de nombreuses dispositions de ces lois. Certaines normes de portée générale ont été biffées des lois spéciales et intégrées dans la LPGA. Celle-ci règle tout d'abord le but et l'objet de la loi et ses rapports avec les lois spéciales sur les assurances sociales (art. 1 et 2). Les art. 3 ss sont consacrés à la définition de notions générales. Les art. 14 ss. renferment les dispositions générales sur les prestations et les cotisations. Suivent les dispositions générales de procédure (art. 27 ss) et les règles sur le contentieux (art. 56 ss).

La *loi sur les subventions* (LSu) remplit une fonction comparable. Le législateur y énonce les principes qui doivent être respectés lors de l'attribution des aides financières et des indemnités (v. art. 4 LSu). L'un des buts de la loi est de définir les principes applicables en matière de législation et de fixer les dispositions générales régissant les divers régimes d'aides et d'indemnités (art. 1, al. 2, LSu). Cette loi remplit en

quelque sorte la fonction de *partie générale* de la législation en matière de subventions⁵⁵. La LSu, elle-même, ne fonde aucun droit à une subvention déterminée puisqu'elle se borne à définir les conditions auxquelles est subordonné l'octroi de subventions en général. Le droit aux subventions reste donc fondé, dans chaque cas, sur les dispositions pertinentes des lois spéciales⁵⁶. Quant aux activités pouvant être subventionnées à la lumière des principes fixés par la LSu, elles sont définies dans divers autres actes législatifs fédéraux, par exemple, dans la loi sur le cinéma⁵⁷, la loi sur l'agriculture⁵⁸, la loi encourageant la construction et l'accès à la propriété du logement⁵⁹ ou la loi sur la promotion des exportations⁶⁰. Certaines de ces lois disposent que la loi sur les subventions ou certaines parties de celle-ci sont applicables.

On trouve le même mode de réglementation dans la *loi sur l'Etat hôte* (LEH) dont le chapitre 4 règle les aides financières et les autres mesures de soutien. Celui-ci définit les buts, les bénéficiaires, les formes que peuvent prendre les aides financières enfin le financement desdites aides. A l'instar de la LSu, la LEH ne fonde aucun droit à une aide financière mais se borne à définir les principes et les conditions généraux auxquelles est subordonné son octroi. Elle n'oblige en rien la Confédération à accorder des aides financières ou des autres mesures de soutien, mais l'autorise à le faire en fixant le cadre dans lequel elle peut le faire. Les conséquences financières dépendent donc de la volonté de la Confédération de promouvoir sa politique d'Etat hôte⁶¹. Quant aux mesures de soutien pouvant être octroyées au titre de la loi sur l'Etat hôte elles sont réglées principalement dans la législation fiscale (LIFD, LHID, LIA) et dans la législation sur les assurances sociales (LAA, LAmal, LAVS) de la Confédération.

Quant aux principes statués par la *loi sur l'aménagement du territoire*, la *loi sur l'utilisation des forces hydrauliques* et la *loi sur les forêts*, ils fixent le cadre que doivent respecter les cantons lorsqu'ils arrêtent les textes d'exécution. Ce cadre normatif établi en vertu d'une compétence expresse de légiférer, limitée aux principes, définit les exigences auxquelles doit satisfaire la législation d'exécution arrêtée par les cantons.

Enfin la *loi sur les avocats*⁶² est un bon exemple d'acte législatif servant de cadre de référence aux particuliers pour s'autoréguler. Aux termes de l'art. 1, la loi fixe les principes applicables à l'exercice de la profession d'avocat en Suisse. L'art. 3 règle le rapport entre la LLCA et le droit cantonal qui reste applicable. Quant au principe de la libre circulation, il constitue une norme impérative pour les particuliers concernés. La loi règle par ailleurs l'obligation pour tout avocat de requérir son inscription dans le registre (transparence), la reconnaissance des titres, les règles déontologiques censées servir à l'autorégulation de la profession d'avocat, enfin la surveillance de l'Etat.

⁵⁵ TSCHANNEN/ZIMMERLI, 406 et 408. V. aussi art. al. 2 LSU.

⁵⁶ TSCHANNEN/ZIMMERLI, 406.

⁵⁷ Loi fédérale sur la culture et la production cinématographiques (FLCin, RS 443.1).

⁵⁸ Loi fédérale sur l'agriculture (Lagr; RS 910.1).

⁵⁹ RS 843.

⁶⁰ Loi fédérale sur la promotion des exportations. Son art. 8 est libellé comme suit : « La loi du 5 octobre 1990 sur les subventions¹ est applicable pour autant que la présente loi n'en dispose pas autrement ».

⁶¹ <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2006/7603.pdf> Message du 13 septembre 2006 relatif à la loi fédérale 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, LEH) (FF2006 7603 7668).

⁶² Loi fédérale sur la libre circulation des avocats (LLCA; RS 935.61).

IV. Mise en œuvre de l'art. 64a Cst

Dans cette partie, nous traiterons spécifiquement de la manière dont l'art. 64a Cst peut être mis en œuvre. L'art. 64a Cst, à l'instar de nombreuses autres dispositions constitutionnelles, parle de *principes*. Il impartit à la Confédération le mandat de fixer les principes applicables à la formation continue (al. 1). Tant sous l'angle formel que du point de vue matériel, ce mandat doit être mis en œuvre de telle sorte que la Confédération puisse jouer le rôle de pilotage que lui attribue la constitution.

Telle que formulée à l'art. 64a, al.1 Cst, la compétence de la Confédération est caractérisée par les quatre éléments suivants :

1. Le mandat de légiférer est libellé en termes contraignants (mandat d'agir).
2. La compétence de la Confédération est une compétence dite « concurrente » (non exclusive).
3. Elle s'étend à l'ensemble du domaine de la formation continue.
4. Formulée de manière ouverte (c'est-à-dire dépourvue d'objectifs fixés par le constituant), elle n'en est pas moins limitée à la fixation de principes.

6. Obligation de mettre en œuvre le mandat

Le mandat de fixer les principes applicables à la formation continue (art. 64a, al. 1 Cst) est formulé en termes contraignants. C'est sciemment que le constituant a renoncé à une formule potestative – en dépit des réserves émanant de certains membres de la CSEC-N et du Conseil fédéral⁶³. Le législateur n'est donc pas libre de décider d'établir ou non une réglementation : il doit légiférer. Il ressort des documents préparatoires qu'il existe des domaines de la formation continue où la législation actuelle de la Confédération présente encore des lacunes. Ce sont précisément ces lacunes que le législateur fédéral est tenu de combler en édictant des dispositions complémentaires.

En revanche, la Confédération n'a pas l'obligation d'encourager la formation continue. A la différence de l'al. 1 de l'art. 64a Cst, l'al. 2 est formulé de manière potestative, laissant à la Confédération le soin de déterminer s'il faut ou non encourager la formation continue. Le constituant étant, toutefois, parti de l'idée que la Confédération encourageait effectivement la formation continue dans plusieurs domaines, il a édicté l'al. 3 qui donne au législateur fédéral le mandat impératif de fixer les domaines bénéficiant des mesures d'encouragement et les critères selon lesquels celles-ci sont octroyées.

Le constituant a laissé en suspens la question de savoir si la faculté d'encourager la formation continue et sa concrétisation normative doivent être consacrées dans une loi sur la formation continue ou dans les lois spéciales ou encore dans l'une et les autres. Les deux solutions sont possibles. Cependant, dans la mesure où il s'agit d'édicter les principes régissant l'encouragement, principes qui valent pour plusieurs secteurs dans lesquels celle-ci est dispensée, il est préférable de les inscrire dans une seule loi générale, les activités pouvant donner lieu à des mesures d'encouragement étant quant elles réglées dans lois spéciales.

⁶³ FF 2005 5159 5193 et FF 2005 5225 5231; BIAGGINI, art. 64a, no 2.

7. Compétence concurrente

En matière de formation continue, la Confédération détient une compétence concurrente; il en résulte que les cantons continuent d'être habilités à établir leurs propres normes dans ce domaine aussi longtemps que la Confédération n'a pas légiféré. Même après que la Confédération aura édicté les principes régissant ce domaine, les cantons pourront, pour les points qui n'auront pas été réglés, continuer à établir des dispositions complémentaires qu'elles soient de nature générale ou qu'elles relèvent de leurs compétences spécifiques. En la matière, les cantons n'en sont pas moins tenus de respecter le mandat général de coordination et la répartition usuelle des tâches entre la Confédération et les cantons, qui valent dans l'ensemble du domaine de la formation. Les principes édictés par la Confédération étant de droit fédéral, ils priment le droit cantonal (art. 49, al. 1 Cst).

Dans quelle mesure est-il nécessaire de maintenir en vigueur les normes cantonales et intercantionales (lois sur la formation continue, recommandations de la CDIP relatives à la formation continue d'adultes) après que la réglementation fédérale pertinente a pris effet ? La réponse à cette question dépend de la densité normative de cette réglementation.

La compétence de fixer des principes, instaurée par l'art. 64a Cst, se distingue toutefois de compétences législatives similaires et formulées dans des termes identiques, telles qu'elles sont notamment prévues à l'art. 75, al. 1 Cst (aménagement du territoire) et à l'art. 77, al. 2 Cst (protection des forêts). Dans ces deux domaines, la Confédération est chargée de fixer les principes qui sont censés être appliqués par les *cantons* et concrétisés au travers de leur législation; en revanche, dans le domaine de la formation continue, la Confédération fixe des principes valables dans l'ensemble de la Suisse et produisant effet tant à l'égard des particuliers ayant un intérêt pour la formation continue qu'à l'égard des personnes et des entreprises qui offrent des prestations dans ce domaine. C'est dire qu'en l'occurrence, les spécificités cantonales ont une importance secondaire. En effet, c'est aux particuliers et non aux cantons qu'il appartient au premier chef d'user de la latitude décisionnelle non négligeable qu'une loi limitée aux principes ménage à ses destinataires.

8. Délimitation du domaine de la formation continue

L'art. 64a Cst s'applique à l'ensemble du domaine de la formation continue. Il est difficile de délimiter précisément ce que cette notion recouvre⁶⁴. Il ressort du rapport du DFE que par formation continue il faut entendre la formation non formelle. Celle-ci regroupe les activités de formation de culture générale ou à des fins professionnelles, prenant la forme d'un enseignement mais en dehors du système de la formation formelle. Ces activités ont lieu dans un cadre organisé mais ne sont, en général, pas dispensées par le système de la formation formelle et ne débouchent sur aucun diplôme reconnu par l'Etat. Seule la formation non formelle nécessite une réglementation puisque la formation formelle est déjà codifiée et que la formation informelle n'exige pas de réglementation. Il importe, toutefois, de bien délimiter ce qui relève de la formation formelle et ce qui ressortit à la formation non formelle, de réglementer les passerelles et les interfaces entre les deux domaines. Dans ce contexte, un secteur mérite une attention spéciale : la formation continue de niveau universitaire (v. chap. V).

⁶⁴ V. les définitions in EHRENZELLER/SAHLFELD, St. Galler Kommentar ad art. 64a Cst, no. 9 ss. et dans les recommandations de la CDIP relatives à la formation continue d'adultes.

9. Formulation ouverte de la compétence de légiférer

a) *Mise en œuvre formelle*

Formellement parlant, le mandat de fixer les principes peut être rempli sous la forme d'une seule et unique loi ou sous celle de plusieurs lois spéciales, la troisième possibilité qui s'offre étant de compléter les lois spéciales existantes par les dispositions ad hoc. Le fait que le mandat est limité à la fixation d'objectifs n'exclut aucune de ces variantes. La formation continue étant un domaine bien circonscrit, l'option « loi unique » permettrait néanmoins de respecter le principe de l'unité de la matière.

Il est également concevable de *combiner* les deux premières variantes; il s'agirait d'édicter une ou plusieurs lois fixant les principes (par exemple une loi consacrée à la formation de rattrapage) qui servira de loi d'orientation pour l'ensemble de la politique de la Confédération en matière de formation continue. Quant aux lois spéciales elles continueraient de régler concrètement la formation continue secteur par secteur (en prévoyant ou non des activités pouvant faire l'objet de mesures d'encouragement) de même qu'à fixer les critères de l'encouragement (al. 3).

Les principes régissant la formation continue pourraient aussi être fixés dans les seules lois spéciales. Si cette solution est théoriquement et juridiquement concevable, elle n'est en revanche pas judicieuse sous l'angle de la légistique. En effet, elle conduirait à une surcharge des différentes lois, surcharge due aux nombreuses répétitions des mêmes normes. Elle ferait aussi obstacle à une réglementation cohérente des objectifs généraux de la politique de formation continue (à savoir notamment assurer la qualité et permettre des passerelles vers d'autres types de formation) ou des aspects transversaux. Elle empêcherait la réglementation fédérale de jouer le rôle de pilotage qui lui est assigné. Sans compter que les secteurs dans lesquels est dispensée la formation continue et qui sont chacun réglés dans une loi spéciale sont caractérisés par la multiplicité et la diversité : chacun de ces secteurs remplit des tâches publiques spécifiques et répond à des intérêts publics divers.

Le tableau récapitulatif figurant au ch. 5.3 de l'annexe au rapport du DFE met en évidence la diversité des formes que peut prendre la formation continue selon les différentes lois. Ainsi la Confédération est appelée à régler la formation continue :

- en sa qualité d'employeur (exemple: loi sur le personnel de la Confédération);
- à titre de mesure destinée à permettre l'exécution correcte de tâches publiques par des particuliers (exemples : formation des commandants de la protection civile conformément à la loi fédérale sur la protection de la population et sur la protection civile ; formation des officiers d'état civil selon le CC⁶⁵);
- à titre de mesure visant l'accomplissement d'une mission publique (par exemple : intégration des étrangers selon l'OIE⁶⁶);
- afin de fixer les conditions d'admission (par exemple, selon l'art. 27 de la loi fédérale sur les étrangers);

⁶⁵ Code civil suisse (RS 210).

⁶⁶ Ordonnance sur l'intégration des étrangers (RS 142.205).

- pour définir l'offre donnant lieu à des mesures de la part de la Confédération (par exemple, selon l'art. 32 de la loi sur la formation professionnelle);
- pour permettre l'adoption de mesures incitatives (par exemple, loi fédérale concernant l'attribution de bourses à des étudiants et artistes étrangers en Suisse⁶⁷);
- au titre de l'encouragement de la recherche (par exemple, selon la loi sur la radioprotection⁶⁸);
- afin de définir le droit des cantons aux contributions fédérales au sens de loi sur les contributions dans le domaine de la formation du degré tertiaire⁶⁹.

Il ressort de cette récapitulation qu'il est judicieux de créer dans toute la mesure du possible un cadre normatif transversal permettant de débarrasser les lois spéciales de certaines normes de portée transversale. Ce qui vaut pour plusieurs domaines doit être réglé de manière transversale dans une loi générale coiffant les diverses lois spéciales. Ainsi, la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) a réuni en un seul et même texte et harmonisé de nombreuses dispositions identiques figurant dans les différentes lois spéciales de ce domaine (LAVS, LAI, LPC, etc.). Devenues superflues, ces dispositions ont été abrogées.

b) *Mise en œuvre matérielle*

En l'occurrence le mandat constitutionnel est formulé de manière ouverte. Il n'est pas assorti d'objectifs auxquels le législateur devrait se tenir dans l'exécution de son mandat et qui l'obligeraient à fixer des principes déterminés.

En matière de formation continue, il incombe à la Confédération d'agir en harmonie avec les objectifs que poursuivent les dispositions constitutionnelles sur la formation, cela indépendamment des mesures d'encouragement pouvant être prises dans certains domaines (dispositions potestatives).

Une réglementation qui fixe les principes applicables à la formation continue remplit les fonctions principales qui sont dévolues aux lois limitées aux principes (v chap. III, ch. 3.a)

En édictant ces principes, la Confédération crée le cadre normatif dont devront s'inspirer les particuliers lorsqu'ils arrêteront leurs normes d'autorégulation. Comme, à l'avenir également, le système suisse de formation continue reposera dans une large mesure sur l'initiative privée et sur les offres de prestations de particuliers, la législation établie par l'Etat dans ce domaine, doit viser prioritairement à favoriser les offres de cours répondant aux souhaits du public, qui, à défaut, ne verraient pas le jour et/ou à éliminer les dysfonctionnements (principe de la subsidiarité).

En outre, la Confédération peut édicter des dispositions générales qui valent pour l'ensemble des secteurs de la formation continue ou des activités pouvant donner lieu à des mesures d'encouragement (elle fixe notamment les critères auxquels est subordonné l'octroi de ces mesures, conformément à l'art. 64a, al. 3

⁶⁷ RS 416.2.

⁶⁸ RS 814.50.

⁶⁹ Loi fédérale sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire (RS 416.0).

Cst). Elle peut ériger la loi en partie générale du droit régissant la formation continue, permettant ainsi d'abroger les dispositions générales qui figurent dans les lois spéciales.

Enfin la loi sur la formation continue peut contenir des dispositions-cadre qui laissent sciemment aux cantons une marge leur permettant d'édicter des réglementations complémentaires.

En substance, une loi fédérale sur la formation continue pourrait donc régler les points suivants :

- Champ d'application/définition de la formation continue/délimitation par rapport à d'autres domaines;
- Définition d'autres notions;
- Buts de la politique de la Confédération en matière de formation continue ;
- Objet de la loi;
- Principes généraux régissant l'action de l'Etat dans le domaine de la formation continue, par exemple, subsidiarité, perméabilité, accès au marché, transparence, principe de la bonne foi, etc.);
- Définition des instruments (y compris, en général, les instruments d'encouragement et les dispositifs visant à assurer la qualité, standards applicables), des mesures (par exemple, celles qui visent à assurer la transparence du marché de la formation continue) et critères d'encouragement;
- Evaluation de l'efficacité des instruments et des mesures;
- Organisation, compétences et procédure des organes (publics ou semi-publics) à créer/éventuellement, délégation de tâches publiques à des organismes privés ;
- Coordination Confédération-cantons;
- Régimes de l'autorisation et de l'approbation;
- Devoirs en matière d'information;
- Reconnaissance et validation d'acquis obtenus à la faveur de la formation continue;
- Certification des organismes actifs dans le domaine de la formation continue ;
- Etablissement de statistiques;
- Définition de la fonction de surveillance exercée par l'Etat;
- Règlement des litiges/voies de droit;
- Dispositions pénales;
- Applicabilité d'autres lois (par exemple, la LSu);
- Eventuellement, mesures incitatives (par exemple, bons de formation ou allègements fiscaux).

V. Relations entre l'art. 64a Cst et l'art. 63a Cst

Aux termes de l'art. 63a, al. 5 Cst, la Confédération légifère, notamment sur la formation continue si la Confédération et les cantons n'atteignent pas les objectifs communs par leurs efforts de coordination, Ainsi donc, la constitution mentionne la « formation continue » dans deux dispositions de la section consacrée à la formation, à la recherche et à la culture. Quelles sont donc les relations entre ces deux dispositions ?

D'un point de vue formel, nous relèverons d'abord que l'art. 63a, al. 5 Cst confère à la Confédération une compétence subsidiaire qui n'est toutefois pas limitée à la fixation de principes. Si cette compétence est subsidiaire c'est parce qu'il appartient au premier chef à la Confédération et aux cantons de régler conjointement la formation continue dans le domaine des hautes écoles, l'art. 63a, al. 5 Cst partant de l'idée qu'au préalable la Confédération et les cantons se sont entendus sur des objectifs communs. Les deux compétences présentent donc des différences essentielles.

Les deux dispositions constitutionnelles parlent simplement de « formation continue ». Force est donc de supposer que dans les deux cas, le constituant utilise cette notion dans le même sens (v. supra, chap. IV, ch. 3). Compte tenu de la place qu'occupent les deux dispositions dans la systématique, il est aisé de conclure que l'art. 63a, al. 5 Cst a trait à la formation continue dans l'espace suisse des hautes écoles alors que l'art. 64a Cst concerne l'ensemble de la formation continue dans l'espace suisse de formation, domaine dans lequel la compétence législative de la Confédération est limitée aux principes.

Selon le rapport de la CSEC-N⁷⁰, la formation continue de niveau universitaire, qui repose sur le concept actuel de « l'éducation et de la formation tout au long de la vie », fait suite à une première formation universitaire qu'elle complète en y intégrant, pour une part déterminée, la dimension « expérience professionnelle. ». La formation continue de niveau universitaire fait donc partie intégrante d'une conception globale cohérente de la formation supérieure. Il se justifie donc de considérer que la formation continue de niveau universitaire est un élément de l'espace suisse des hautes écoles et qu'il se justifie par conséquent de la réglementer indépendamment de la formation continue en général, cette dernière faisant l'objet d'une législation limitée aux principes en vertu de l'art. 64a Cst. Le Conseil fédéral s'est d'ailleurs rallié à ce point de vue (v. supra, chap. II, ch. 2)⁷¹. En tout état de cause, il ressort des documents préparatoires qu'en adoptant l'art. 63a, al. 5 Cst, le constituant a voulu souligner le caractère spécifique et l'importance particulière de la formation continue au niveau universitaire. Si ces documents fournissent des indications concernant la délimitation des deux domaines, en revanche ils ne disent rien sur leurs recouvrements ni sur les interfaces qui en résultent.

L'interprétation historique d'une disposition constitutionnelle, même si elle est relativement récente, ne remplacera jamais l'interrogation sur le sens et la portée de la norme. Si les deux dispositions constitutionnelles concernées ont trait à la formation continue c'est parce que le constituant a considéré que la formation continue fait partie intégrante du système de formation ou, plus précisément de l'espace suisse de formation. Sous l'angle de la légistique, il serait tout à fait possible – d'autant que le constituant s'adresse à « deux législateurs différents » - de régler la formation continue au niveau universitaire et la formation continue usuelle dans deux lois distinctes. Celles-ci pourraient également contenir des disposi-

⁷⁰ FF 2005 5159 5193.

⁷¹ Partagent aussi cet avis BIAGGINI, art. 63a, no 16 et art. 64a, no 3 de même que EHRENZELLER/SAHLFELD, St. Galler Kommentar ad art. 63a Cst, no. 46 et ad art. 64a Cst, no 13.

tions propres à garantir la perméabilité de l'ensemble du domaine de la formation continue ou à résoudre les problèmes que posent les interfaces. Ce mode de légiférer permettrait d'atteindre les objectifs supérieurs de l'espace suisse de formation, à savoir la qualité et la perméabilité, surtout si les « deux législateurs » s'efforcent de coordonner leur action. Comme le Conseil fédéral, d'une part, préside la Conférence universitaire suisse, organe (normatif) commun de la Confédération et des cantons et, d'autre part, portera la responsabilité du projet de loi sur la formation continue, il est appelé, en l'occurrence, à jouer le rôle principal en ce qui concerne la coordination. Le fait de prévoir deux réglementations largement distinctes permettrait de souligner au mieux la valeur intrinsèque que revêt la formation continue au niveau universitaire.

Il convient aussi de se demander si ce mode de procéder est le seul possible ou le plus recommandable sous l'angle de la légistique. S'agissant du rapport entre les deux dispositions constitutionnelles, on pourrait aussi concevoir que l'art. 64a Cst habilite la Confédération à fixer des principes applicables à l'ensemble du domaine de la formation continue mais qu'en revanche, selon l'art. 63a Cst, il appartient aux organes communs compétents en matière de politique universitaire de réglementer concrètement la formation continue au niveau universitaire, dans les limites des principes susmentionnés. Constitutionnellement parlant, les dispositions de la loi fédérale sur la formation continue primeraient les normes établies par la Conférence universitaire suisse. Apparemment, ce mode de procéder ménagerait au législateur fédérale une assez grande marge de manœuvre. En édictant des principes qui couvrent l'ensemble du domaine de la formation continue, il pourrait, de manière optimale, donner vie à une conception globale de la formation continue.

Une solution mixte est également concevable : la loi sur la formation continue définirait quels principes valent également pour la formation continue au niveau universitaire et prévoirait des mécanismes de coordination pour résoudre les problèmes qui se posent aux interfaces. Quant aux organes communs compétents en matière de politique universitaire, ils régleraient la formation continue au niveau universitaire en tenant compte desdits principes. Ce mode de procéder permettrait de tirer parti des avantages des deux variantes principales. Selon la configuration de la loi sur la formation continue, le législateur fédéral pourrait déterminer quels principes (ils ne devraient pas être très nombreux) sont, selon lui, indispensables, pour permettre le pilotage de l'ensemble du système de formation continue. Simultanément, il pourrait ménager aux organes communs compétents en matière de politique universitaire une grande latitude pour régler spécifiquement la formation continue dans le cadre des universités. Ce mode de procéder permettrait de tenir compte de manière optimale de l'obligation que l'art 61a Cst impose conjointement à la Confédération et aux cantons. Il mettrait aussi en relief que la responsabilité globale du domaine de la formation continue incombe à la Confédération.

VI. Réponse synthétique aux questions posées par le groupe d'experts

Le soussigné répond succinctement comme suit aux questions qui lui ont été posées:

1. La mise en œuvre de mandats constitutionnels obéit aux mêmes principes directeurs que la législation en général. En l'occurrence, l'élément déterminant est la nature de la compétence conférée par la constitution. Dans le cas de l'art. 64a Cst, cette compétence est contraignante, concurrente et formulée de manière ouverte, c'est-à-dire sans objectifs précis. Par ailleurs, elle s'étend à l'ensemble du domaine de la formation continue. Toutefois, elle est limitée à la fixation de principes.

2. La mise en œuvre du mandat de légiférer exige de la Confédération qu'elle adopte de nouvelles dispositions puisque la législation en vigueur ne suffit pas à remplir ledit mandat. Ces normes devront être établies à l'échelon de la loi.

Pour mettre en œuvre l'art. 64a Cst, la Confédération peut édicter tant une loi limitée aux principes que plusieurs lois spéciales. S'il est juridiquement admissible qu'elle se limite à ajouter des dispositions aux lois spéciales existantes, ce mode de procéder n'est toutefois pas opportun, eu égard à la complexité de la matière et à la multiplicité des points à régler. Une telle solution ne permettrait guère de mettre en place une politique cohérente de la Confédération en matière de formation continue.

3. Il est prématuré de formuler à l'intention du groupe d'experts une recommandation quant au choix d'une option.

Il ressort néanmoins des considérations qui précèdent qu'il serait préférable d'établir les principes applicables à la formation continue dans une ou plusieurs lois limitées aux principes (lois générales) plutôt que dans les lois spéciales existantes, ce qui permettrait de débarrasser celles-ci des dispositions faisant double emploi avec celles de la ou des lois générales. Quant aux activités pouvant donner lieu à des mesures d'encouragement, elles continueraient à être réglées par les lois spéciales.

Faut-il régler la formation continue dans une seule loi limitée aux principes ou dans plusieurs ? C'est-là une question avant tout politique. S'il advenait, par exemple, qu'en matière de formation de rattrapage on parvienne à un consensus voulant qu'elle soit réglée essentiellement, voire encouragée par la Confédération - en coordination avec les cantons - il paraîtrait judicieux sous l'angle de la technique législative (compte tenu du type de réglementation à adopter, de la densité normative et de l'ampleur de cette réglementation, enfin eu égard au fait qu'il s'agit d'un secteur bien circonscrit de la formation continue) d'édicter les dispositions nécessaires dans une loi ad hoc.

4. Il ne ressort pas des documents préparatoires (rapport de la CSEC-N, avis du Conseil fédéral) que le constituant entendait privilégier expressément une option de mise en œuvre. Les considérations émises dans ces rapports vont toutefois clairement en direction d'une loi réglant spécifiquement la formation continue. Quant au rapport du DFE, il penche expressément pour une loi-cadre.
5. L'art. 64a Cst faisant partie des normes qui régissent l'espace suisse de formation, on ne saurait en induire impérativement une forme précise de mise en œuvre. Force est, toutefois, de supposer qu'une loi ad hoc limitée aux principes mettrait mieux en relief et sous une forme plus appropriée la place qu'occupe la formation continue dans cet espace.
6. Sous l'angle constitutionnel, rien ne permet d'affirmer avec certitude que l'art. 64a, al. 1 Cst prime l'art. 63a, al. 5 Cst. Il existe différentes façons de régler les points sur lesquels la formation continue au niveau universitaire et la formation continue usuelle se recourent. Même si l'on part de l'idée que le législateur fédéral est habilité à édicter des principes applicables à l'ensemble du domaine de la formation continue, il n'en reste pas moins que la latitude dont jouiront les organes communs compétents en matière de politique universitaire pour réglementer la formation continue dans leur domaine dépendra de la configuration qui sera donnée à la loi sur la formation continue. Si tant est que la Confédération renonce à édicter à son niveau une loi sur la forma-

tion continue, les organes communs compétents en matière de politique universitaire auraient toute latitude pour régler la formation continue dans leur domaine.

7. L'hétérogénéité des dispositions sur la formation continue empêche de régler l'ensemble de ce domaine en une seule et même loi. Il est toutefois judicieux de réunir les normes ayant une portée transversale dans une loi générale (limitée aux principes) et portant sur l'ensemble des secteurs concernés par la formation continue.

Des formes mixtes combinant une ou plusieurs lois fixant les principes avec les lois spéciales en vigueur, sont admissibles. La ou les premières énonceraient les grandes règles auxquelles doit obéir la formation continue alors que les secondes définiraient les activités en la matière et les actions pouvant donner lieu à des mesures d'encouragement.

8. Le rôle de pilotage et de coordination à l'échelon fédéral pose des exigences telles qu'il serait plus approprié de le régler dans une ou plusieurs lois fédérales fixant des principes, les lois spéciales ne permettant de codifier ce rôle que de manière lacunaire.

Les cantons demeurent habilités à établir leurs propres réglementations de la formation continue dans les secteurs dans lesquels la Confédération n'a pas légiféré. Ils doivent, par ailleurs, exécuter les tâches que leur attribue la législation fédérale au titre de la coordination et de la collaboration.

St-Gall, le 13 août 2009

Prof. Dr. Bernhard Ehrenzeller

VII. Annexe: Bibliographie

- AUBERT JEAN-FRANÇOIS/MAHON PASCAL, *Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 18 avril 1999*, Zurich 2003.
- BIAGGINI GIOVANNI, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar*, Zurich 2007.
- EHRENZELLER BERNHARD ET AL. (éd.), *St. Galler Kommentar zur Bundesverfassung, 2e édition*, Zurich/Lachen 2008.
- HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER /KELLER HELEN, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7e édition*, Zurich/Bâle/Genève 2008.
- Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Bde. I-IV, édité par Jean-François Aubert, Kurt Eichenberger, Jörg Paul Müller, René A. Rhinow, Dietrich Schindler*, Bâle/Zurich/Berne 1987-1996.
- MÜLLER GEORG, *Elemente einer Rechtssetzungslehre, 2.e édition*, Zurich/Bâle/Genève 2006.
- RHINOW RENÉ/SCHEFER MARKUS, *Schweizerisches Verfassungsrecht, 2.e édition*, Bâle 2009.
- TSCHANNEN PIERRE, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2.e édition*, Berne 2007.
- TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH, *Allgemeines Verwaltungsrecht, 2.e édition*, Berne 2005.
- WULLSCHLEGER STEPHAN, *Gesetzgebungsaufträge, Normativer Gehalt und Möglichkeiten richterlicher Intervention*, Bâle/Genève/München 1999.