

**Suisse**  
**Tribunal fédéral**

***Switzerland***  
***Federal Supreme Court***

**Bundesgericht**

**Tribunal fédéral**

**Tribunale federale**

**Tribunal federal**



---

CH - 1000 Lausanne 14  
Dossier n° 14.6.36.3

**Séminaire ACA-Europe  
„Droit souple, normes juridiques et sources du droit“  
18 décembre 2013, Paris**

**Hiérarchie des normes en droit suisse**

par Thomas Merkli, Juge fédéral, Lausanne

La Suisse est une confédération de 26 états (cantons), chacun doté d'une constitution, d'une législation et d'institutions propres. Dans le courant du 19ème siècle, les besoins d'efficacité communs sur les plans économique et organisationnel ont exigé de transférer de plus en plus de tâches et de compétences cantonales à la Confédération. Ainsi, la Constitution et la législation fédérale ont acquis une importance primordiale et relégué les normes cantonales au second plan. Toutefois, les cantons ont gardé de larges compétences dans certains domaines. L'ordre juridique suisse est complété par des normes d'un troisième niveau, celui des communes, jouissant d'une certaine autonomie conférée par le droit cantonal.

**I. Normes composant l'ordre juridique suisse (par ordre d'autorité décroissante)**

**1- La Constitution fédérale**

Au sommet de la hiérarchie des normes s'inscrit la Constitution fédérale (Cst.) de la Confédération suisse du 18 avril 1999. Elle comprend:

- des dispositions concrétisant les principes généraux,
- les droits fondamentaux, de citoyenneté et politiques,
- des dispositions sur la collaboration et la répartition des tâches et compétences entre la Confédération et les cantons,
- le régime des finances,
- des dispositions d'organisation et de répartition des pouvoirs entre les organes de la Confédération.

## 2- Les normes internationales

Les normes impératives du droit international (*ius cogens*) priment sur la Constitution fédérale (art. 139 al. 3, 193 al. 4 et 194 al. 2 Cst.). Certaines garanties de la CEDH et des pactes ONU ont, selon la jurisprudence, la portée de dispositions constitutionnelles (Arrêt du Tribunal fédéral [ATF] [139 I 16](#); [136 I 87](#); [133 I 27](#)). Les conventions internationales ratifiées et les engagements internationaux pris par la Suisse priment, en principe, sur les normes de la législation fédérale et cantonale (ATF [125 II 417](#)). Le Tribunal Fédéral (TF) a admis une exception à ce principe pour le cas où le législateur fédéral aurait décidé d'édicter, en pleine connaissance de cause, une règle interne contraire au droit international (jurisprudence Schubert, ATF [99 Ib 39](#); [112 II 1](#)). Ultérieurement, le TF a néanmoins relativisé cette exception même pour des normes internationales ne portant pas sur des garanties fondamentales (ATF [139 I 16](#); [136 II 241](#); [122 II 234](#)). Cette évolution jurisprudentielle est cependant controversée. Certains aspects concernant la hiérarchie des normes entre le droit suisse et le droit international ne sont pas encore clarifiés et sont sujets à de nombreuses discussions sur les plans juridique et politique.

## 3- Le droit ordinaire fédéral

### a) Les lois fédérales

Les lois et arrêtés fédéraux comprennent d'importantes règles comme l'exercice des droits politiques, les droits et obligations des personnes, les restrictions des droits constitutionnels, les impôts, les normes de procédure, les tâches et l'organisation des autorités fédérales (art. 164 Cst.). Elles sont édictées par le parlement fédéral sous réserve du référendum facultatif (art. 141 et 163 ss Cst.).

### b) Les ordonnances

Ce sont des dispositions d'importance secondaire. Les ordonnances sont essentiellement des dispositions de mise en œuvre du droit fédéral. Elles sont édictées par le pouvoir exécutif (Conseil fédéral; art. 182 Cst.).

## 4- Le droit cantonal

### a) Les constitutions cantonales

Chaque canton se dote de sa propre constitution. Celle-ci doit avoir été acceptée par le corps électoral cantonal (art. 51 al. 1 Cst.) et doit être garantie par la Confédération (en l'occurrence l'Assemblée fédérale). La garantie est accordée si la constitution cantonale en cause est conforme au droit fédéral (art. 51 al. 2 Cst.).

### *b) Les lois cantonales*

Les cantons jouissent d'une autonomie (art. 47 Cst.) et d'une marge de manœuvre législative aussi large que possible (art. 46 al. 3 Cst.) dans les domaines de leurs compétences (p. ex. la police [art. 57 Cst.], l'instruction publique [art. 62 Cst.], la culture [art. 69 Cst.], la protection de la nature et du patrimoine [art. 78 Cst.], l'assistance sociale [art. 115 Cst.]). En accomplissant leurs tâches, les cantons sont obligés de s'entraider et de collaborer entre eux ainsi qu'avec la Confédération (art. 44 al. 1 Cst.). Les lois cantonales sont édictées par le corps électoral ou par le parlement cantonal.

Les cantons peuvent conclure des conventions intercantionales et ainsi créer des organisations et institutions communes pour la réalisation de tâches d'intérêt régional (art. 48 et 48a Cst.).

### *c) Les ordonnances*

Les ordonnances portent sur des dispositions de moindre importance et d'exécution. Elles sont édictées par le pouvoir exécutif (Conseil d'État) ou par le parlement cantonal.

## 5- Le droit communal

### *a) Les règlements*

L'autonomie communale est garantie dans les limites fixées par le droit cantonal (art. 50 al. 1 Cst.). Les communes jouissent d'une certaine autonomie notamment en matière de construction et d'aménagement du territoire, de viabilisation, du traitement des déchets ménagers et des émoluments communaux. Les règlements sont édictés par le corps électoral ou par le parlement communal.

### *b) Les ordonnances*

Les dispositions de mise en oeuvre sont édictées sous forme d'ordonnance par l'exécutif communal.

## **II. Hiérarchie des normes en Suisse**

Conformément au principe de légalité (art. 5 al. 1 Cst.), chaque norme juridique doit respecter le droit supérieur. La Constitution fédérale est située au sommet de la hiérarchie des normes. Le droit fédéral prime sur le droit cantonal (et communal) qui lui est contraire (art. 48 al. 3 et 49 al. 1 Cst.). La Confédération et les cantons doivent respecter le droit international (art. 5 al. 4 Cst.), mais la position hiérarchique des différentes normes internationales par rapport au droit national n'est pas encore clairement établie. Le parlement fédéral peut donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales (art. 48a Cst.). Toutes les normes importantes aux différents niveaux de législation (fédéral, [inter-]cantonal et communal) doivent être

édictees sous forme d'une loi soumise au vote du peuple ou au référendum (art. 140 et ss, art. 164 Cst.).

Source: <http://www.tribunal-federal.ch>

25 novembre 2013

**Bundesgericht (Federal**

**Supreme Court)**

**Tribunal fédéral (Federal**

**Supreme Court)**



---

CH - 1000 Lausanne 14

Dossier no. 14.6.36.3

**ACA-Europe seminar**  
**"Soft law, legal standards and sources of law"**  
**18 December 2013, Paris**

**Hierarchy of standards in Swiss law**

by Thomas Merkli, Federal Judge, Lausanne

Switzerland is a confederation of 26 states (*cantons*), each with its own constitution, legislation and institutions. During the 19th century, the joint needs for efficiency at the economic and organisational levels called for the transfer of an increasing number of cantonal tasks and competences to the Confederation. The Federal Constitution and legislation thus became supremely important and relegated the cantonal standards to a secondary level. However, the cantons retained broad competences in certain fields. The Swiss legal system is rounded off by a third level of standards, applying to the municipalities, which enjoy a certain autonomy granted by cantonal law.

**I. Standards constituting the Luxembourg legal system (in decreasing order of authority)**

**1- The Federal Constitution**

The Federal Constitution (Cst.) of the Swiss Confederation, of 18 April 1999 is at the very top of the hierarchy of standards. It consists of:

- provisions that set out the general principles
- fundamental civic and political rights
- provisions concerning collaboration and the distribution of tasks and competences between the Confederation and the cantons
- finance system
- provisions for the organisation and distribution of powers between the Confederation's different bodies.

**2- International standards**

The peremptory standards of international law (*ius cogens*) prevail over the Federal Constitution (art. 139 sub-para. 3, 193, sub-para. 4 and 194, sub-para. 2 Cst.). According to jurisprudence, certain guarantees of the ECHR and UNO pacts have the scope of constitutional provisions (Decision of the Federal Supreme Court - [*Arrêt du Tribunal fédéral* - ATF] [139 I 16](#); [136 I 87](#); [133 I 27](#)). In principle, ratified international agreements and the international commitments undertaken

by Switzerland prevail over the standards of federal and cantonal legislation (ATF [125 II 417](#)). The Federal Tribunal (*Tribunal Fédéral* -TF) has authorised an exception to this principle in the event of the federal legislator deciding, in full knowledge of all the considerations involved, to enact a national rule that is contrary to international law (Schubert jurisprudence, ATF [99 Ib 39](#); [112 II 1](#)). Subsequently, the TF relativised this exception, even for international standards that do not concern fundamental guarantees (ATF [139 I 16](#); [136 II 241](#); [122 II 234](#)). This evolution of case law is controversial, however. Certain aspects concerning the hierarchy of standards between Swiss law and international law have not yet been clarified and are subject to numerous discussions at the legal and political levels.

### 3- Ordinary federal law

#### a) Federal laws

Federal laws and orders include important rules such as the exercising of political rights, people's rights and obligations, restrictions of constitutional rights, taxes, procedural standards, tasks and the organisation of federal authorities (art. 164 Cst.). They are enacted by the Federal Parliament subject to an optional referendum (art. 141 and 163 ss Cst.).

#### b) Ordinances

These are provisions of secondary importance. Ordinances are essentially implementing provisions for federal law. They are enacted by the executive authority (Federal Council; art. 182 Cst.).

### 4- Cantonal law

#### a) Cantonal constitutions

Each canton possesses its own constitution. This must have been approved by the electorate of the canton (art. 51 sub-para. 1 Cst.) and must be guaranteed by the Confederation (in this case, the Federal Assembly). The guarantee is granted if the cantonal constitution in question conforms to federal law (art. 51 sub-para. 2 Cst.).

*b) Cantonal laws*

The cantons benefit from autonomy (art. 47 Cst.) and enjoy the greatest possible room for manoeuvre at the legislative level (art. 46, sub-para. 3 Cst.) in their fields of competence (e.g. the police [art. 57 Cst.], public education [art. 62 Cst.], culture [art. 69 Cst.], the protection of nature and heritage [art. 78 Cst.], and social assistance [art. 115 Cst.]). In the performance of their tasks, the cantons are obliged to assist and collaborate with one another and also with the Confederation (art. 44 sub-para. 1 Cst.). Cantonal laws are enacted by the electorate or by the cantonal parliament.

The cantons may enter into inter-cantonal agreements and thus create joint organisations and institutions for the performance of tasks of regional benefit (art. 48 and 48a Cst.).

*c) Ordinances*

Ordinances concern less important provisions and implementing provisions. They are enacted by the executive authority (Council of State) or the cantonal parliament.

5- Municipal law

*a) Regulations*

Municipal autonomy is guaranteed within the limits established by cantonal law (art. 50, sub-para. 1 Cst.). The municipalities enjoy a certain degree of autonomy, particularly with regard to regional town and country planning and construction, the provision of services, processing of household wastes and municipal emoluments. The regulations are enacted by the electorate or by the municipal parliament.

*b) Ordinances*

Implementing provisions are enacted in the form of ordinances by the municipal executive.

**II. Hierarchy of standards in Switzerland**

Pursuant to the principle of legality (art. 5, sub-para. 1 Cst.), each legal standard must conform to the higher law. The Federal Constitution is situated at the very top of the hierarchy of standards. Federal law prevails over a cantonal (or communal) law that is contrary to it (art. 48, sub-para. 3 and 49, sub-para. 1 Cst.). The Confederation and the cantons must conform to international law (art. 5, sub-para. 4 Cst.), but the hierarchical position of the different standards in relation to national law has not yet been clearly defined. The federal parliament may confer general binding force on inter-cantonal agreements (art. 48a Cst.). Any important standards at the different legislative levels (federal, [inter-]cantonal and communal) must be enacted in the form of a law submitted for a popular vote or referendum (art. 140 et seq., art. 164 Cst.).

Source: <http://www.tribunal-federal.ch>

25 November 2013