

PRINCIPES GENERAUX

Légitimité de la question

A peu près toutes les constitutions, que ce soit la Cst fédérale ou les Cst cantonales, contiennent des dispositions générales qui introduisent les chapitres habituels constitutifs d'une Cst, à savoir les pouvoirs et autorités cantonales, les tâches de l'État, la structure territoriale, les droits civils et politiques des citoyens¹, les droits fondamentaux et les droits sociaux, les relations entre l'État et les églises, la révision de la constitution et les dispositions transitoires.

Le préambule d'une constitution est le premier marqueur important des dispositions générales. S'agit-il d'une introduction brève ou au contraire d'un texte développé ?

A la suite du préambule, les Cst déclinent en général une série de **valeurs et de principes** sur lesquels la Confédération ou les cantons s'appuient pour déployer leur action. Là encore, certaines Cst cantonales font exception. Elles font l'impasse sur ces dispositions et passent directement à l'évocation des différents chapitres précités.

Enfin, les Cst cantonales déclinent **des invariants** comme les armoiries cantonales et la désignation de la capitale, l'évocation de territoire cantonal et son découpage territorial, les langues officielles du canton, les spécificités cantonales (ex : les minorités), voire **d'autres dispositions** qui forment souvent un contenu disparate d'une Cst cantonale à l'autre et qui témoignent que ce chapitre n'est pas standardisé et dépend fortement de la date de la rédaction de la Cst et de l'importance attribuée à cette partie.

Dans la Cst valaisanne de 1907, dans l'intitulé « Principes généraux », on retrouve un fourre-tout étonnant qui évoque dans le « Titre 1 » plusieurs articles qui relèvent de chapitres différents tels qu'on l'imagine dans une Cst moderne, structurée et rationnellement titrée.

Contexte

Le préambule introductif

« Dans la constitution (fédérale), le préambule représente une introduction cérémonieuse et solennelle. Son contenu est symbolique. Il traduit, sous une forme condensée, « l'esprit de la constitution » et prépare au texte constitutionnel qui lui fait suite. Il n'a pas de valeur normative, même si la doctrine n'est pas unanime sur ce point. C'est une formule introductive que l'on rencontre traditionnellement dans les traités. Dans une constitution, elle endosse un caractère fondateur, sert à légitimer la volonté de créer un État et, dans une certaine mesure, guide l'action de celui-ci² ».

¹ Le masculin est utilisé pour alléger le texte, et ce, sans préjudice pour la forme féminine. Pour un exemple de recours au langage épïcène voir par exemple : *L'égalité s'écrit*, Guide de rédaction épïcène, Bureau de l'Égalité entre les femmes et les hommes, Canton de Vaud, 2008.

² *Rapport de la Commission "Constitution" au Grand Conseil à l'appui d'un projet de nouvelle Constitution cantonale [NE]*, Prof. P. Mahon et J.-F. Aubert, nov. 1999, p. 1.
https://www.ne.ch/autorites/GC/objets/Documents/Rapports/2000/00009_com_P2.pdf

Et de rappeler que le préambule n'a pas d'effet juridique, mais il ne laisse personne indifférent comme en témoigne la procédure de consultation pour la Cst fédérale où plus de 100 partis politiques et près de 6400 réponses écrites ont tenu à faire connaître leur point de vue à ce sujet. Le Message fédéral précité ajoute : « L'invocation divine perpétue une tradition, observée depuis les premiers pactes qui ont lié les anciens Confédérés. Sa mention dans le préambule de la nouvelle constitution fédérale établit un lien de première importance avec la tradition. Sur le fond, elle doit rappeler qu'il existe, au-dessus de l'État et de l'homme une puissance transcendante, relativisant ainsi la valeur des choses terrestres. En raison des différentes religions et conceptions philosophiques, cette puissance n'est cependant pas nécessairement marquée du sceau du christianisme; l'État ne peut rendre aucune croyance « obligatoire » et chacun peut prêter aux termes « Dieu Tout-Puissant » un sens personnel³ ».

Le préambule confédéral invoque le divin, mais l'article 15 de la Cst fédérale rappelle : « La liberté de conscience et de croyance » et que : « toute personne a le droit de choisir librement sa religion ainsi que se forger ses convictions philosophiques et de les professer individuellement ou en communauté ». Le préambule ne manifeste donc aucune hostilité à l'égard de quelque religion ou conception philosophique que ce soit et chacun peut s'y retrouver, ce d'autant plus qu'à la deuxième phrase de la Cst fédérale, il est dit que c'est : « le peuple et les cantons suisses » qui arrêtent la Cst et donc l'écrivent.

Trois Cst cantonales (AI qui date de 1872, ZG 1894 et celle de TG 1987) ne comportent aucun préambule et neuf autres (NW 1965, OW 1968, UR 1984, GL 1988, BE 1993, SH 2002, BS 2005, LU 2005 et SZ 2010) ne comportent qu'un préambule minimaliste qui tient souvent en une phrase.

Quatre tendances s'esquissent alors lors de l'écriture des préambules cantonales :

- L'invocation unique au divin par la formule traditionnelle : « Au nom du Dieu Tout-Puissant », comme dans les cantons de NW 1965, OW 1968 et UR 1984.
- Ou une formulation reprenant le texte fédéral du premier alinéa : « conscients de leur responsabilité envers la Création » ou « envers/devant Dieu », ou comme dans le canton de FR : « croyant en Dieu... ».
- Ou, au contraire, l'invocation unique citoyenne commençant généralement par : « le peuple du canton de... » sans référence au divin (TI 1997, NE 2000 ou GE 2012).
- Et, enfin, un couplage des deux tendances avec une formulation conjointe du type : « conscients d'être responsable devant Dieu, de l'homme, de la communauté et du milieu naturel », comme dans une majorité des Cst cantonales et avec des variations sémantiques⁴.

La Cst valaisanne de 1907 a adopté, quant à elle, la version héritée de la Cst helvétique de 1874 avec : « Au nom de Dieu tout-puissant », mais sans majuscule pour le tout et le puissant !

[Les principes et valeurs](#)

Le préambule n'est souvent pas réduit au strict minimum d'une évocation divine ou citoyenne, mais comporte aussi au recours de principes et de valeurs sur lesquels repose l'action publique, fédérale ou cantonale. Dans la Cst helvétique, il est évoqué les motifs qui sont à la base de l'adoption d'une nouvelle Cst. Par rapport à l'ancienne version, c'est en quelque sorte une actualisation des valeurs fondamentales (liberté, démocratie, indépendance, paix) complétées par les notions de solidarité et d'ouverture au monde. La complémentarité des différences évoque le vivre ensemble, la diversité, le respect de l'autre et l'équité. La narration ouvre aussi une perspective d'avenir avec la notion de responsabilités envers les générations futures.

Dans les Cst cantonales, des idées complémentaires à celles inscrites dans la Cst fédérale et qui reviennent fréquemment sont : « protéger le droit », « accroître la prospérité ou le

³ *Idem.*

⁴ *Voir à ce sujet : Préambules aux constitutions – Etat des lieux en Suisse, Jean-Yves Riand, août 2018.*

bien-être de tous», « renforcer la position ou l'indépendance du canton », l'évocation des devoirs de solidarité ou de « responsabilité à l'égard de l'homme, de la communauté ou de l'environnement » ou de « l'esprit de solidarité et de tolérance », notamment envers les minorités. Le « renforcement économique, culturel et social » du canton est aussi évoqué quand ce n'est pas le recours à des principes supérieurs au niveau international comme celui faisant appel à la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Les préambules les plus intéressants à consulter sont naturellement ceux qui sont les plus longs et les plus développés comme ceux des cantons alémaniques d'AG (1980), de BL (1984), de SO (1986) ou des GR (2003) qui sont très similaires quant à leur formulation. Le préambule tessinois est novateur car écrit en 1997 et il a donné le signal aux préambules allongés que l'on retrouve dans presque toutes les Cst romandes⁵.

Les invariants

Quelques thèmes invariables reviennent ensuite dans les principes généraux et dans nombre de Cst cantonales, comme :

- Le territoire cantonal, voire sa division
- La description des armoiries
- La désignation de la capitale
- La/les langue/s officielles
- Les relations avec les minorités linguistiques, culturelles et régionales
- Les relations et collaborations avec la Confédération et les autres cantons, voire avec les pays limitrophes ainsi que celles avec les communes (principe de subsidiarité).

D'autres dispositions

D'autres Cst cantonales contiennent des articles spécifiques concernant :

- L'exercice de la souveraineté cantonale
- Les buts et principes de l'activité publique de l'Etat
- Les devoirs individuels du citoyen comme la responsabilité individuelle ou sociale des personnes
- La responsabilité de l'Etat et des collectivités publiques
- Le rappel au respect de la Constitution et de la loi
- Le développement durable, l'innovation...
- Le droit de cité
-

La liste est loin d'être exhaustive et chaque Cst contient son lot de dispositions considérées à l'époque de leur rédaction comme constitutives de cette partie.

Questions ouvertes et scénario

L'écriture du chapitre relatif aux principes généraux laisse donc une marge de manœuvre assez grande aux constituants quant à son volume global, à son contenu et à sa structure.

D'abord la formulation du préambule initiale : invocation divine versus invocation citoyenne ? Ou prise en compte des deux sources à la fois ? Les trois possibilités existent.

L'écriture des principes et valeurs qui fait traditionnellement suite au préambule devrait nécessairement comporter les invariants mentionnés plus hauts, auxquels devraient s'ajouter des principes et valeurs de l'Etat, principalement les buts du canton qui devraient être identifiés et déclinés.

D'autres articles spécifiques auxquels la Cst cantonale serait attentive sont également à rajouter en fonction de ses intérêts, de ses priorités ou de celles manifestées par les constituants.

⁵ *Idem.*

Conclusion

Les 7 valeurs auxquels le mouvement Appel Citoyen se réfère ont tout à fait leur place dans les Principes généraux (liberté, respect, cohésion, ouverture, justice, développement durable et innovation) et c'est même dans cette partie qu'ils prendraient une force particulière. Aux constituants de faire valoriser nos valeurs revendiquées et de les traduire/adapter dans ce chapitre !

Sources

Message relatif à une nouvelle constitution fédérale du 20 novembre 1996, Feuille fédérale 96.091.
Rapport de la Commission "Constitution" au Grand Conseil à l'appui d'un projet de nouvelle Constitution cantonale [NE], Prof. P. Mahon et J.-F. Aubert, nov. 1999
Préambules aux constitutions – Etat des lieux en Suisse, Jean-Yves Riand, août 2018

Jean-Yves Riand – Septembre 2018