

Quatrième séance, vendredi 20 novembre 1998

Présidence de M^{me} Irmgard Jungo, présidente

SOMMAIRE: Communications. – Projet de décret engageant la procédure de révision totale de la Constitution cantonale. – Projet de loi N° 49^{bis} concernant la privation de liberté à des fins d'assistance; 2^e lecture (jusqu'à l'article 10 du chapitre 2). – Postulat N° 225.98 Armin Haymoz (öffentliches Beschaffungswesen); Begehren und Begründung.

La séance est ouverte à 8 h 30.

Présence de 115 députés; absents: 15.

Sont absents avec justification: M^{mes} et MM. Marcel Clerc, Marie-Thérèse Maradan-Ledergerber, Juliette Biland, Jean-Jacques Collaud, Maurice Reynaud, Marinette Linder, Rudolf Vonlanthen, Félix Grossrieder, Peter Maeder-Hofer, Willy Audergon, Dominique Corminbœuf, Madeleine Freiburghaus, José Monney, André Dumas et Jean Genoud.

M. Augustin Macheret, président du Conseil d'Etat, M^{me} Ruth Lüthi et MM. Claude Lässer, Michel Pittet et Urs Schwaller, conseillers d'Etat, sont excusés.

Communications

La Présidente. A la suite du tournoi de volley-ball des Grands Conseils qui a eu lieu à la fin du mois d'août, à La Chaux-de-Fonds, une proposition a été émise: celle de réserver une heure et demie pour les membres du Grand Conseil fribourgeois qui le souhaiteraient, afin de jouer au volley-ball. Cet entraînement-match aura lieu tous les deuxième mardi des sessions, entre 12 heures et 13 h 30. Rendez-vous est donné mardi prochain, 24 novembre, à la salle de gymnastique du Botzet, école primaire de Pérolles, à Fribourg. Les entraînements et les matchs sont mixtes.

Selon la communication que je vous ai donnée au début de la session concernant la participation à l'inauguration de l'Ecole d'ingénieurs, je rappelle que tout le Grand Conseil est invité, et plus précisément, selon l'article 19 al. 3 de la loi portant règlement du Grand Conseil: «Le Grand Conseil ne se déplace en corps que pour l'inauguration ou la visite d'œuvres qu'il a décrétées». Par conséquent, le Grand Conseil est invité dans son ensemble, cela même s'il y a encore des invitations personnelles à part. Je vous invite vraiment à y participer, notamment parce qu'il s'agit d'une grande œuvre qui a beaucoup coûté.

Je précise encore une fois que nous pourrons prendre le bus devant l'Hôtel de ville qui nous amènera devant l'Ecole d'ingénieurs.

– Le Grand Conseil prend acte de ces communications.

Projet de décret engageant la procédure de révision totale de la Constitution cantonale¹

Rapporteur: **Isabelle Chassot** (PDC, SC).

Commissaire du Gouvernement: **Pascal Corminbœuf, Directeur de l'intérieur.**

Le Rapporteur. Le 24 mai 1857, le peuple fribourgeois acceptait la nouvelle Constitution avec 59 % de suffrages favorables exprimés. C'était un résultat nettement favorable, mais ce n'était pas, de l'avis de notre collègue historien Dorand dont vous avez pu lire l'intéressante étude en annexe au message, un triomphe. Le peuple suivait, à cette occasion, une proclamation du Grand Conseil au peuple fribourgeois dont le contenu était le suivant et je cite: «Nous voudrions pouvoir cicatriser toutes les plaies, réparer même ce qui est irréparable et alléger tous les fardeaux, surtout celui des contributions publiques.»

La Constitution faisait en effet suite, à une époque très troublée de l'histoire fribourgeoise qui avait vu le canton adopter, selon des règles plus ou moins démocratiques, plutôt moins que plus d'ailleurs, quatre constitutions différentes entre 1803 et 1857.

La Constitution de 1857 était par ailleurs la seule qui a été soumise au peuple et elle mettait fin à plus de cinquante ans de troubles parfois violents. Cette Constitution avait pour volonté de permettre au peuple fribourgeois de se donner une loi fondamentale qui constitue pour tous une base de vie commune acceptable. C'est dans cet esprit que les constituants de 1857 ne modifièrent que peu les principes fondamentaux de la Constitution de 1848. Il s'agissait, dans leur esprit, de construire un pont entre le passé et l'avenir. L'opération a été apparemment réussie, puisque c'est encore la Constitution de 1857 qui nous régit aujourd'hui.

Apparemment, car la Constitution de 1857 joue-t-elle encore ce rôle de pont? L'histoire tend à nous enseigner que les constitutions naissent généralement des révolutions et des coups d'Etat. Notre canton n'étant pas en danger de ce point de vue, est-il dès lors bien nécessaire d'ouvrir le chantier constitutionnel, ainsi que nous le propose le Conseil d'Etat par le biais du projet de décret engageant la procédure de révision totale de la Constitution?

Dans tous les Etats modernes, le message le rappelle, la Constitution joue invariablement le même rôle: elle

¹ Message pp. 1021 à 1063.

pose les fondements de l'ordre étatique, attribue des tâches, régleme l'organisation des organes de l'Etat, définit le statut des êtres humains qui le composent et limite l'ampleur du pouvoir étatique. Par ailleurs, elle a une valeur programmatique, puisqu'elle indique ce qu'est réellement l'Etat et ce qu'il veut.

Il importe en outre que la Constitution apporte une contribution notable à l'établissement de l'identité d'une communauté. Précisément, dans notre société pluraliste, la Constitution favorise sensiblement la vie en commun pacifique, en engageant tous les organes de l'Etat à observer des valeurs fondamentales prioritaires et en établissant les règles de l'action politique. Avec le Conseil d'Etat, la commission a dû constater que notre Constitution ne remplit plus actuellement les fonctions qui lui incombent. Depuis sa révision totale de 1857, elle a subi de nombreuses modifications qui ont rendu son accès très difficile et en ont fait un patchwork confus et incomplet.

Le progrès des idées, tel qu'il s'est accompli depuis 1857, n'y a pas trouvé sa place. La Constitution ne reflète en effet pas suffisamment la transformation économique et sociale de notre canton qui d'essentiellement rural à l'époque, est devenu un canton performant, se caractérisant par une société industrielle et de services complexes.

Adoptée à l'époque où les fribourgeois se déplaçaient encore à pied, ou en diligence pour les plus nantis, le train ne passant pas encore par Fribourg et les députés gruyériens mettant, par exemple, 6 heures pour rallier l'Hôtel de ville, comment en faire comprendre le contenu et le langage suranné à nos concitoyennes et concitoyens qui se déplacent à la vitesse d'Internet? Au cas où certains d'entre eux, où certains d'entre vous auraient eu la curiosité ou le courage d'ouvrir la Constitution, qu'ont-ils et qu'avez-vous dû comprendre de certains articles où il est question d'un «cens perpétuel et non rachetable» qui ne peut grever les biens-fonds, ou des «majorats», «substitution» et «fidéicommiss de famille» qui ne peuvent être rétablis. Les fribourgeois auront, en revanche, été soulagés d'y lire que la peine de mort est interdite pour cause de délits politiques, ou que l'Etat a la haute surveillance de l'éducation et de l'instruction publique qui sont – et là, je ne suis plus très sûre de la satisfaction générale – organisées et dirigées dans un sens religieux et patriotique.

Outre cette question de langage, le texte constitutionnel présente d'importantes lacunes, notamment dans les droits fondamentaux. D'autres éléments de la Constitution qui se déplacent à peine identifiables, telles les grandes lignes de la répartition des tâches entre le canton et les communes, les nécessaires collaborations intercantionales, ou encore le régime financier cantonal. D'autres éléments encore pourraient faire l'objet d'une réflexion approfondie, telle l'organisation de l'Etat cantonal.

Il s'agit dès lors de redonner à la Constitution fribourgeoise son pouvoir de structuration, de légitimation, d'identification. Il importe, pour lui donner de nouveaux leviers de commandes, de renforcer la capacité d'action des institutions. Il est en effet indispensable de leur donner à temps les moyens qui permettront au canton de Fribourg de relever les défis futurs.

C'est pourquoi la commission parlementaire chargée d'examiner le décret engageant la procédure de révision totale vous propose, à l'unanimité, d'entrer en matière sur le décret et de proposer au peuple d'en accepter le principe.

La commission tient à saluer la haute qualité du message qui lui a été soumis et qui laisse augurer de l'excellence de la suite des travaux; elle tient à en remercier ses auteurs, ainsi que le Conseil d'Etat pour l'important travail déjà effectué.

La commission parlementaire était consciente que ces travaux se limitaient à la question du «si» et non pas du «quoi». Elle n'avait pas à examiner le contenu de la future Charte fondamentale, mais à déterminer si le moment d'une révision totale avait sonné.

Les travaux de la commission s'en sont trouvés facilités, le seul désaccord ayant trait à la recommandation que le Grand Conseil sera appelé à donner quant à l'organe appelé à entreprendre cette révision, mais j'y reviendrai à la lecture des articles.

La révision de la Constitution concerne tous les fribourgeois et toutes les fribourgeoises, que ce soit à titre de citoyens, de justiciables ou de membres d'une autorité, de travailleurs ou d'employeurs. Sans vouloir exagérer la portée de la Constitution générale et du présent décret en particulier, je suis néanmoins convaincue que les travaux de révision de la Constitution permettront de remettre en évidence les valeurs communes qui sont notre lien. Il ne s'agit pas de redécouvrir le pays de Fribourg, mais de préparer la voie qui le conduira au prochain millénaire car, pour citer Antoine de Saint-Exupéry: «L'avenir, tu n'as pas à le prévoir, mais à le permettre».

C'est avec ces considérations que je vous invite à suivre votre commission et à entrer en matière sur le décret.

Le Commissaire. En 1857, la planète terre des députés fribourgeois qui ont rédigé notre Constitution paraissait bien plus grande que la nôtre et comportait encore des terres inconnues. Aujourd'hui, nos enfants naissent sur une planète tellement minuscule qu'avec un peu d'argent, on en fait le tour en quelques dizaines d'heures. Nous avons donc changé la planète, mais tous les réflexes, ou presque, sont restés les mêmes et risquent de nous fourvoyer.

Les choix philosophiques, religieux, économiques ou politiques ont augmenté. La merveille de la création, l'être humain, peut prendre son destin en mains. Nous pouvons aussi être de ceux qui acceptent de ne pas agir. Aux périodes d'insouciance, les habitudes nous poussent à nous comporter comme on l'a toujours fait. Nous pouvons aussi tirer parti de nos expériences accumulées pour entrer dans le troisième millénaire en construisant un nouveau canton. Il nous fait aussi apprendre un certain nombre de réflexes qui nous permettront de ne pas trop hésiter quand il faudra dire non à l'inadmissible et dire oui à l'utilité commune. Ce canton est le nôtre, réorganisons-le!

Avant-hier est pourtant étonnamment présent; certains ont cru naïvement que les besoins de l'être humain pour être heureux changeaient avec les circonstances et les civilisations. Pour être bien ensemble, c'est le but de notre organisation et ce devrait être le seul, il faut

réécrire notre règle de vie dans notre contexte culturel et social actuel.

Ce sont des hommes courageux qui, en 1848 et 1847, ont rédigé, avec leurs certitudes plus qu'avec leurs doutes, notre Constitution. La portée d'une révision complète de notre Constitution cantonale dans une Suisse pas sûre d'elle-même ne doit certes pas être surestimée; mais, même si nous sommes de plus en plus dépendants, notre spécificité culturelle fribourgeoise doit nous permettre de faire preuve d'une originalité pragmatique.

Ce sont l'ensemble de ces réflexions qui ont conduit le Conseil d'Etat à vous proposer comme première articulation des réformes administratives et institutionnelles, la révision de notre Constitution. Certes, comme le disait malicieusement un membre du groupe de travail, on peut continuer encore à ne pas respecter notre Charte fondamentale et nous nous en sommes accommodés. Mais il est plus judicieux de l'adapter aux réalités des temps.

On a renvoyé si souvent des projets acceptés par le Grand Conseil à la future révision de la Constitution qu'il est devenu urgent de l'entreprendre. Les pages 20 et 21 du message en donnent une liste pour les dernières années.

Le groupe de travail souhaite faire partager son enthousiasme à tous les députés et à tous les fribourgeois et fribourgeoises. Le Conseil d'Etat tient aussi à marquer le 150^e anniversaire de l'Etat fédéral par cette prise de conscience de la nécessité de nouvelles normes communes, puisque notre culture politique est fondée sur une volonté de consensus et non sur une alternance, comme ailleurs.

Le message qui vous est soumis ne se contente pas de poser la question du «si». Or, nous sommes toujours dans la phase de savoir «si» nous révisons. Et c'est le peuple souverain qui aura le dernier mot. Cependant, le Conseil d'Etat a souhaité indiquer clairement les champs d'investigation pour éviter le reproche de n'en dire pas assez. Le reproche inverse d'en dire déjà trop ne manque pas de se faire jour. La transparence étant à l'ordre du jour, nous la pratiquons. Il paraît en effet nécessaire, par exemple, de définir par un chapitre entièrement nouveau le régime des finances qui contiendrait des dispositions relatives aux principes généraux, aux ressources financières, aux impôts, aux principes d'imposition, aux subventions, ainsi qu'à la surveillance financière.

Certains doutes se sont exprimés en commission sur l'estimation du coût des travaux. L'annexe au procès-verbal de la séance de la commission parlementaire qui explicite les coûts des révisions entreprises par les autres cantons, démontre que nos chiffres peuvent être qualifiés de réalistes.

Enfin, une révision de constitution se veut être un signe pour les générations montantes. Et dans ce contexte, il sied de rappeler que la Constituante des élèves de nos cycles d'orientation a été convoquée par la Présidente du Grand Conseil et sera présidée par elle-même le 2 décembre prochain dans cette salle. Les sujets débattus avec le Conseil d'Etat in corpore font partie des pistes d'investigation. Ainsi, avec une dose d'ambition et d'audace, nous pourrions inventer du neuf qui se nourrira du terreau de l'histoire fribour-

geoise que votre collègue M. Jean-Pierre Dorand a rappelée dans l'annexe du message du Conseil d'Etat. Avec ces considérations, le Conseil d'Etat vous propose d'accepter l'entrée en matière sur le décret engageant la procédure de révision totale de la Constitution cantonale.

Maurice Ropraz (PLR, GR). La révision totale d'une constitution apparaît comme un moment majeur de la vie politique d'un Etat ou d'un canton. Au-delà des sensibilités politiques, c'est en effet l'occasion de moderniser le fonctionnement de la collectivité et de susciter un intérêt des citoyens à la vie publique.

La charte fondamentale d'un Etat constitue, en réalité, un berceau des lois et la source des tâches qui sont confiées à la cité. La mission d'une Constitution au 19^e siècle se reconnaissait avant tout dans sa fonction de législation et d'application du droit. A l'aube du troisième millénaire, un Etat moderne se doit également de planifier, de coordonner, de mandater, de contrôler et enfin et surtout de coopérer.

En outre, le texte fondamental d'une république doit veiller à la protection et au renforcement de la liberté et des droits du citoyen.

La Constitution de 1857 se veut l'émanation de la majorité libérale conservatrice qui a succédé au régime radical. Force est d'admettre qu'elle a su reprendre et renforcer les acquis démocratiques et l'organisation moderne pour l'époque mis en œuvre par la Constitution de 1848.

Aujourd'hui, la Constitution en vigueur a souffert des affres du temps, des nombreuses modifications successives qui ont fait perdre au texte sa cohérence et sa lisibilité.

Pour ces motifs, le groupe libéral-radical est unanimement favorable à la révision totale de la Constitution cantonale. Il estime en effet que le moment est venu d'offrir aux générations actuelles et futures une image renouvelée et ouverte de notre canton. Que le travail d'exécution soit confié au Grand Conseil ou à une Constituante, le défi ne se présente toutefois pas sans risque, ni embûches. L'histoire nous apprend en effet que les constitutions précédentes ont été mises en œuvre à des moments-clefs, parfois dramatiques, de la vie de notre canton. Je citerai ainsi la Constitution de 1803 découlant de la République helvétique, celle de 1814 générée par la Restauration, la Constitution libérale de 1831 résultant de la chute de Charles X en France, sans omettre, naturellement, la Constitution de 1848 dont nous fêtons le 150^e anniversaire cette année et qui suivait les conflits épiques nés du Sonderbund.

La Constitution que nous avons aujourd'hui le vœu d'élaborer sera travaillée et discutée sans pression urgente d'événements extérieurs. Certes, la crise des finances publiques, la libéralisation et la globalisation des marchés nécessitent une adaptation de notre ordre constitutionnel. La configuration politique et économique de notre canton permet toutefois d'appréhender ce travail législatif avec sérénité et en dehors de toute passion destructrice. Il appartiendra donc aux constituants de savoir profiter de ce calme et de cette liberté de pensée, de cette liberté de création, sans pour autant tomber dans l'enlèvement et l'incapacité d'innover. En outre, les hommes et femmes de ce canton qui seront

appelés à faire œuvre de législateurs devront savoir ouvrir ce chantier démocratique à tous les milieux concernés, en sachant protéger les minorités et surtout respecter la volonté des majorités.

C'est avec ces considérations que notre groupe vous invite à voter l'entrée en matière sur le projet de décret engageant la révision totale de la Constitution cantonale.

Francis Moret (PS, LA). Le message que nous avons sous les yeux répond de façon exhaustive à de très nombreuses questions que l'on peut se poser sur une révision totale de la Constitution. Nous voulons en féliciter ses auteurs, leur excellent travail et faciliter celui de la commission, des députés et des groupes. Le groupe socialiste accepte à l'unanimité l'entrée en matière et suit toutes les propositions du Conseil d'Etat à l'unanimité, y compris celle d'une Constituante. Cela ne signifie pas que nous sommes naïvement convaincus qu'après 141 ans, il faut réviser pour réviser, faire un exercice de style. Non, après 141 ans, il faut une Constitution totalement révisée, une Constitution adaptée à une société qui a profondément changé.

Ainsi, notre unanimité dit oui à une révision totale qui donnera un nouveau sens à la politique fribourgeoise, oui à un grand débat de société, oui à des idées visionnaires, oui à une large consultation, oui à une Constituante, oui à l'utilisation des nouvelles techniques de communications pour susciter et créer le débat, oui à l'enthousiasme du Conseil d'Etat et aux auteurs du message. L'unanimité du groupe socialiste dit cependant clairement non à un simple dépoussiérage. A notre avis, le choix de la Constituante ou du Grand Conseil sera aussi le choix de la révision totale ou du simple dépoussiérage, d'où un oui unanime de notre groupe à la Constituante.

La moindre des cohérences avec le message est d'inviter les citoyennes et citoyens de ce canton à confier la tâche de la révision à une Constituante, comme vient du reste de la faire le canton de Vaud. Ce serait le choix de l'ouverture, du changement nécessaire à une constitution, un choix que le Conseil d'Etat a le courage de nous proposer, comme la commission dans sa majorité. Nous sommes reconnaissants au Conseil d'Etat de ce courage.

Nous ne pouvons pas raisonnablement entreprendre une révision totale de la Constitution sans forces nouvelles, sans situations nouvelles. Constitution rime le plus souvent avec révolution; ce sont deux mots étroitement liés au point que le journal *L'Objectif* titrait dans sa dernière édition, en première page: «Une révolution fribourgeoise annoncée pour 2003», alors que c'est une Constitution qui nous est annoncée. Ce n'est certainement pas un lapsus du rédacteur qui appelle de ses vœux la révolution liée à une constitution; le problème est qu'en principe, la révolution précède la Constitution. Comme le disait Robespierre: «La révolution est la guerre de la liberté contre ses ennemis, la Constitution est le régime de la liberté victorieuse et paisible».

Nous sommes donc confrontés à la situation suivante: comment redéfinir nos valeurs, nos libertés, nos droits, nos devoirs sans y être contraints par une véritable

révolution? L'esprit et le contenu du message nous donnent des pistes qui ont convaincu notre groupe. Il y a dans ce message un espoir d'évolution, un germe de révolution. On trouve les verbes «planifier», «coordonner», «mandater», «coopérer», on trouve des expressions telles que «principes d'égalité entre hommes et femmes», «droits sociaux», «droits au minimum vital», «protection de l'enfant», «transparence à l'égard du citoyen», «nouvelle entité régionale», «liberté de l'art», «droit à la consultation des documents officiels», «liberté de manifestation publique», etc. Vous nous avez mis l'eau à la bouche, ceci d'autant plus qu'il est prévu d'utiliser au mieux toutes les formes de communication pour assurer la population entière à cette révision qui, dans une société de l'information et de la communication, sera ainsi le résultat d'un travail collectif.

L'unanimité du groupe socialiste veut contribuer à maintenir l'espoir du message, se montrer à sa hauteur, oser même aller plus loin que ce qu'il laisse entrevoir, à tout le moins aussi loin, osons une Constitution nouvelle, osons le Fribourg nouveau!

Confions la révision totale de la Constitution à des forces nouvelles, à des courants nouveaux, que seule une Constituante peut assurer!

Pour terminer, je répète que notre groupe accepte à l'unanimité le décret engageant la procédure de révision totale de la Constitution et vous invite à faire de même en soutenant toutes les propositions du Conseil d'Etat, en particulier celles d'inviter le peuple à confier le travail de révision à une Constituante.

Hans Stocker (PDC, LA). Le groupe démocrate-chrétien a examiné avec un très grand intérêt ce décret, concrétisant une intention annoncée à plusieurs reprises et il remercie le Conseil d'Etat et M. Jean-Pierre Dorand de sa contribution à la Constitution de 1857, une date historique.

La réflexion sur notre ordre constitutionnel tel qu'il est proposé d'entreprendre marquera l'évidence de l'histoire du canton de Fribourg. Cette réflexion exprime la volonté du Gouvernement de doter le canton de Fribourg, au seuil du troisième millénaire, des moyens et des instruments modernes.

Dans son programme gouvernemental élaboré pour la législature 1997-2001, le Conseil d'Etat avait précisé ses intentions sur les réformes institutionnelles et administratives.

La révision totale de la Constitution fait donc partie intégrante de ce train de réformes institutionnelles et administratives. Seule une révision totale peut nous permettre de réaménager les fondements de notre Etat et cela représente vraiment une chance de transmettre aux générations actuelles et futures une image rajeunie, moderne, ouverte de notre canton.

En ce qui concerne les différentes questions posées, le groupe démocrate-chrétien répond par conséquent à l'unanimité à la question de principe de procéder à une révision totale de la Constitution cantonale. De même, à une forte majorité, notre groupe est d'avis de prévoir une recommandation du Grand Conseil au peuple sur le choix de l'organe chargé de réviser la Constitution; variante pour les articles controversés oui ou non: le

groupe démocrate-chrétien, à l'unanimité, en accepte le principe.

Faut-il que la révision soit faite par une Constituante élue spécialement à cet effet ou par le Grand Conseil lui-même? Notre groupe dit, à une forte majorité: le Grand Conseil. Pourquoi?

Die meistdiskutierte Frage war: Durch wen soll die Totalrevision durchgeführt werden, Grosser Rat oder eigens dafür gewählter Verfassungsrat? Die CVP-Fraktion entschied sich mit klarer Mehrheit für den Grossen Rat. Welches sind die Gründe? Als gewählte Volksvertreter sind wir in der Lage und auch willens, unsere Verantwortung wahrzunehmen. Auch wir können Visionäre sein. Wir werden höchstens durch den Alltag und die beschränkten Ressourcen wieder schneller auf den Boden der Realität zurückgeholt. Eine zukunftsorientierte Verfassung muss aber auch vor dem Volk eine Chance haben. Wären wir zu einem mehrheitsfähigen Entwurf nicht in der Lage, hätte das Volk tatsächlich die falschen Leute gewählt. Eine Grossrats-Lösung soll uns jedoch nicht hindern, die breite Basis vorgängig in die Ideensammlung einzubeziehen, gleichsam ein kantonales Brainstorming zu veranstalten. Zum Einwand der mangelnden Zeit: Es ist an einer effizienten Projektleitung, die Taktgeberrolle zu übernehmen. Mit diszipliniertem Verhalten – und den Tatbeweis haben wir gerade in dieser Woche wieder erbracht – sind wir durchaus in der Lage, in unseren Mini-Sessionen zum Beispiel eine Woche für die Verfassungsthematik zu reservieren. Es dürfte tatsächlich nicht so sein, dass wir in der ordentlichen Ratsarbeit über längere Zeit blockiert werden und die laufenden Geschäfte nicht mehr mit der nötigen Sorgfalt behandeln würden. Dass dem Stimmbürger eine weitere Wahlrunde und dem Staat massive Mehrkosten erspart bleiben würden, wäre ein weiterer positiver Nebeneffekt bei der Grossrats-Lösung. Machen wir unsere erweiterten Hausaufgaben, sehen wir diese Zusatzbelastung als Chance, als Highlight und persönliche Bereicherung.

Nicolas Bürgisser (CSP, SE). Die CSP-Fraktion ist einstimmig für Eintreten auf die Vorlage der Totalrevision unserer Kantonsverfassung. Unsere Verfassung hat eine Revision dringend nötig. Durch die vielen Änderungen entstanden Löcher, Widersprüche und ein oft nicht mehr aktueller Bezug zur Realität. Noch schlimmer: In etlichen Bereichen verhalten wir uns nicht mehr verfassungskonform. Ihre Sprache wird vielfach nicht mehr verstanden. Wir danken dem Staatsrat für die ausgezeichneten Unterlagen, die er uns für die Entscheidungsfindung zur Verfügung gestellt hat. Die CSP-Fraktion empfiehlt daher Eintreten auf die Vorlage.

Raphaël Chollet (PSD, SC). Trois mois et demi, ce fut le temps qu'il fallut aux radicaux fribourgeois au siècle dernier pour mettre en place une nouvelle Constitution. Cette Constitution de 1848 fut, selon l'encyclopédie du canton de Fribourg, une œuvre remarquable par sa clarté et sa systématique. Notre Constitution actuelle, cela a été dit, en est l'héritière, mais elle ne répond plus à l'esprit et aux besoins de notre époque. A notre avis, les droits fondamentaux doivent être explicitement cités, les droits sociaux garantis. Nous

avons été étonnés de l'expression consacrée aux droits sociaux dans la présentation des titres ou chapitres dans le message. On peut y lire, au titre 2, que «la Constitution devrait contenir un catalogue des droits fondamentaux». En revanche, pour les droits sociaux, on se contente de l'expression, je cite: «Ce titre pourrait être complété par quelques droits sociaux.» On est loin de l'argumentation de l'encyclopédie du canton de Fribourg, en 1977 – déjà 21 ans – je cite: «Le climat politique n'a-t-il pas considérablement changé depuis le siècle passé?» Aujourd'hui, le peuple attend, certes, d'une loi fondamentale qu'elle garantisse à la mesure des ressources de l'Etat, les droits sociaux élémentaires. L'élaboration de la charge fondamentale est toujours un grand moment dans l'histoire des peuples. Pour une fois, ici, nous ne lisons pas l'histoire, nous n'étudions pas l'histoire, nous la faisons! M. le Commissaire du Gouvernement, tout à l'heure, s'est levé pour faire sa déclaration. Mais dans tout moment historique, il s'est montré des ardents et des tièdes. Une Constitution qui, à nos yeux, ne garantirait pas les droits sociaux ne serait pas digne de notre siècle. En fait, ce ne serait qu'un document du XVIII^e siècle et alors, celle de 1857, avec quelques retouches, suffirait. Le message fait allusion à une ouverture au domaine international. Et ce point-là nous a plu. Nous verrions d'un bon œil que l'on n'exclut pas dans notre Charte fondamentale une référence à la volonté de Fribourg d'adhérer aux institutions européennes en construction. Le groupe social-démocrate votera l'entrée en matière avec conviction et enthousiasme.

L'encyclopédie de Fribourg que j'ai citée a eu comme auteur, pour les pages consacrées à la Constitution, M. le Professeur, recteur de l'Université à l'époque, M. le Conseiller d'Etat Augustin Macheret. Faut-il confier la révision à une Constituante? Nous reviendrons sur cette question lors de la discussion des articles.

Heinrich Heiter (SVP, LA). Die SVP-Fraktion dankt dem Staatsrat für die umfangreichen und interessanten Informationen in der Botschaft zur Totalrevision der Staatsverfassung. Die Gründe für die Notwendigkeit einer Totalrevision sind in der Botschaft aufgelistet. Sie wurden von meinen Vorrednern eingehend nochmals wiederholt. Ich will sie deshalb nicht noch einmal aufzählen. Wir unterstützen den Antrag zur längst fälligen Totalrevision der Staatsverfassung und möchten noch in Erinnerung rufen, dass der Anstoss zu dieser Totalrevision im Jahre 1992 durch die Motion eines SVP-Grossrates gegeben wurde. Beim Dekretsentwurf wird die SVP-Fraktion den Änderungsantrag zu Artikel 3 Absatz 2 unterstützen, wonach der Grosse Rat und nicht ein eigens dazu gewählter Verfassungsrat mit der Durchführung der Totalrevision beauftragt wird. In diesem Sinne befürwortet die SVP-Fraktion einstimmig Eintreten auf die Vorlage.

Le Rapporteur. Je remercie MM. Ropraz, Moret, Stocker, Bürgisser, Chollet et Heiter qui, au nom de leur groupe, ont rapporté.

C'est à l'unanimité, si je comprends bien, que nous allons entrer en matière sur le projet de décret et je vous en remercie.

S'agissant des différents points à traiter, je propose que nous discutons de la question de l'organe chargé de réviser la Constitution à l'article 3 al. 2 lorsque nous l'aborderons.

Quant à la question du contenu de la future Constitution, notamment la question soulevée par M. Chollet, je vous rappelle que la commission avait pour seule tâche de déterminer si nous devions entreprendre les travaux et non pas quel en sera le contenu. La commission a toutefois remercié le Conseil d'Etat d'indiquer dans le message les pistes de réflexion pour que le peuple fribourgeois appelé à trancher se rende compte qu'il ne s'agirait pas d'un exercice de cosmétique, mais que des questions de fond seraient posées aux constituants. C'est dans ce cadre-là que reviendra la question des droits sociaux, des droits fondamentaux, de la structure de l'Etat ou d'autres questions de ce type-là.

Je termine avec ces observations.

Le Commissaire. Je remercie également, au nom du Conseil d'Etat, les porte-parole des groupes qui, à l'unanimité, proposent d'entrer en matière sur le projet de décret de révision de la Constitution.

Je suis également d'avis que c'est à l'article 3 que nous discuterons de l'organe qui sera conseillé au peuple. Je rappelle, en effet, que c'est le peuple qui aura le dernier mot.

Et pour rassurer M. Chollet, je lui dirai qu'à la page 31 du message où on parle de l'Etat de droit, l'Etat démocratique, l'Etat social, au lieu d'employer le conditionnel, on emploie bien le futur: «devra», «sera» et que quand on dit dans un message qu'on doit travailler à la mesure des ressources de l'Etat, je pense que c'est un conditionnel au moins aussi fort que le conditionnel lui-même. La volonté d'ancrer dans la Constitution cet état social existe bel et bien dans le message et je peux, dans ce sens, rassurer M. Chollet.

– L'entrée en matière n'étant pas combattue, il est passé directement à la lecture des articles.

ARTICLE PREMIER

Le Rapporteur. Il ne s'agit que d'une émanation du rapport d'entrée en matière. Je n'ai rien d'autre à ajouter.

– Adopté.

ART. 2

Le Commissaire. Je rappelle que le peuple seul est souverain pour se prononcer sur la question du principe de la révision totale.

– Adopté.

ART. 3

(Alinéa premier)

Le Rapporteur. Il ne s'agit que de la retranscription de la règle constitutionnelle prévue dans les dispositions transitoires de l'actuelle Constitution.

– Adopté.

(Alinéa 2)

Le Rapporteur. C'est au sujet de cette disposition que la discussion au sein de la commission parlementaire a été la plus controversée: qui doit faire la révision totale? Une Constituante élue spécialement à cet effet ou le Grand Conseil?

La première question que devait régler la commission était celle de savoir si le Grand Conseil est obligé de donner une recommandation au peuple. Rien dans la Constitution de 1857, ni dans la loi sur l'exercice des droits politiques, n'oblige le Grand Conseil à le faire, mais rien ne l'empêche non plus.

A une très grande majorité, la commission a dès lors décidé de donner une recommandation, estimant qu'il était utile pour le peuple de connaître l'avis des autorités à ce sujet, notamment du Grand Conseil, quant à sa capacité matérielle et temporelle de mener les travaux. Quant à l'organe le plus à même de donner une Constitution moderne au canton de Fribourg, les avis ont divergé fortement au sein de la commission. De nombreux membres ont relevé que le choix était quelque peu difficile à faire, car, et je cite une expression qui est revenue plusieurs fois et qui a des relents patriotiques: «ce n'était ni noir, ni blanc, qu'il y avait de bons arguments dans les deux solutions et qu'il fallait, dès lors, procéder à une pesée des intérêts en présence».

Pour les membres de la commission acquis à la solution de la Constituante, il était préférable d'opter pour cette solution pour des questions de temps, de disponibilité, d'innovation et de motivation des 130 élus volontaires pour cette tâche. Cette solution avait de plus le mérite d'éviter de surcharger les députés du Grand Conseil qui le sont déjà passablement et elle permettrait d'ouvrir un forum politique aux citoyennes et citoyens non affiliés à un parti ou qui ne siègent pas au Grand Conseil.

Pour les membres acquis à la solution du Grand Conseil, il était préférable d'opter pour une forme d'efficacité. Cette solution permettrait en effet d'éviter des retards de mise en œuvre, les députés étant rompus aux travaux parlementaires, alors qu'une Constituante devrait commencer par se donner un règlement de fonctionnement et des organes. Le choix du Grand Conseil permettrait, en outre, de mieux coller à la réalité politique et de faire le lien avec les autres chantiers de réformes en cours, telle la réforme du parlement, la répartition des tâches entre les communes et l'Etat, ou les fusions de communes qui lui seraient soumises en parallèle.

La commission a ensuite procédé à une pesée des intérêts de ces différents avantages et désavantages. Etant consciente qu'il ne s'agissait que d'une recommandation au peuple et que le peuple était libre, par la suite, de la suivre ou non, elle a opté pour l'innovation et vous propose à une grande majorité, une Constituante.

Le Commissaire. Je rappelle qu'en fait, la Constitution de 1857, comme l'a dit M^{me} le Rapporteur, ne règle pas le fait de savoir si une recommandation doit être donnée au peuple, mais par analogie, le Conseil d'Etat a estimé que si le Grand Conseil était habilité à recommander l'acceptation ou le rejet d'une initiative constitutionnelle, selon l'article 205^{bis} de la loi sur l'exercice des droits politiques, le Grand Conseil pourrait aussi se

prononcer sur la désignation de l'organe constituant. C'est dans ce sens qu'il a ajouté l'alinéa 2 à l'article 3. Il y a donc deux décisions à prendre: la première: est-ce que le Grand Conseil va donner une recommandation au peuple? et deuxièmement: s'il le décide, quelles recommandations va-t-il donner?

Le Conseil d'Etat, lui, était d'avis qu'une recommandation était nécessaire, puisqu'il l'a proposée au Grand Conseil, et il a décidé aussi de recommander la Constituante après un débat aussi très fourni et une consultation interne des directions du Conseil d'Etat.

Jean-Pierre Dorand (*PDC, FV*). Je représente ici la minorité de la commission, c'est-à-dire 4 de ses 9 membres, donc ce n'est pas à une très grande majorité que la Constituante a été choisie.

Permettez-moi de vous exposer quelques arguments: la question qui se pose n'est pas essentielle à la révision de la Constitution. Le Grand Conseil recommande le mode d'élaboration de la révision et le peuple dispose. Les pages 25 et 26 du message abondent en arguments en faveur de la Constituante ou du Grand Conseil. La commission en a beaucoup discuté et a constaté:

premièrement, qu'il y a de bons arguments pour chacun des choix possibles;

deuxièmement, que les deux chemins envisagés permettent d'atteindre le but de la révision constitutionnelle.

La réalité qui se profile derrière notre choix est fort complexe. Il faut tenir compte à la fois de la participation de larges milieux de la population, de l'efficacité du travail de rédaction de la Constitution, de réalisme et d'ouverture de larges perspectives dans les choix institutionnels.

Les cantons qui ont récemment révisé ou envisagent de réviser leur charte fondamentale ont passé soit par la Constituante, soit par leur Parlement, preuve que les deux choix sont parfaitement possibles. Pour le canton de Vaud, c'est la Constituante; vous savez qu'il y a eu là-bas une situation politique assez particulière. Le canton de Berne, lui, est passé par le Grand Conseil et a fait une Constitution tout à fait moderne avec notamment la proclamation des droits sociaux.

La minorité de la commission croit que le mode d'élection de la Constituante, analogue à celui du Grand Conseil, c'est-à-dire la proportionnelle par cercle, avec un quorum de 7,5 %, ne donnera pas quelque chose de fort différent du Parlement cantonal. On y trouvera des députés, d'autres militants de partis et quelques personnes de la société civile qui seront mises en listes, sur des listes de partis.

Le choix du Grand Conseil permettra un départ rapide des travaux, sans perdre des mois à élaborer une procédure de travail. Il ne faut pas oublier non plus que notre Parlement endosse une double responsabilité dans cette affaire.

Premièrement, nous sommes les initiateurs de beaucoup de propositions qui amènent à des révisions partielles ou qui tendent à amener à des révisions partielles de la Constitution. On a discuté souvent dans notre enceinte aussi de révisions totales.

Deuxièmement, nous sommes en train de moderniser nos institutions notamment dans le cadre de la réforme du Parlement. Des travaux sont en cours aussi au Conseil d'Etat. Et tout ceci doit être coordonné avec la révision de la Constitution. N'y a-t-il pas là des synergies à exploiter entre Gouvernement, Parlement et Constituante?

La majorité de la commission a certes une forte carte à jouer. Une Constituante exercerait une attraction et un intérêt plus large que les travaux du Grand Conseil. C'est vrai si le travail se limitait à notre honorable Assemblée, mais il est possible d'obvier à cette difficulté en instaurant une consultation très large et un processus d'information renforcé. Il serait ainsi intéressant, par le biais de commissions extraparlémentaires ou de chantiers institutionnels d'intéresser un plus grand nombre de bonnes volontés dont nous aurons besoin pour élaborer une charte digne de notre diversité cantonale et de notre besoin de modernisation.

Nous vous recommandons donc de faire le choix du Grand Conseil, tout en étant conscients de la nécessité d'ouvrir un large débat au-delà des institutions, des partis, des milieux économiques et sociaux classiques. Par conséquent, je vous prie de soutenir notre proposition d'amendement qui se libelle comme il suit à l'alinéa 2: «² Le Grand Conseil recommande au peuple de confier la révision de la Constitution *au Grand Conseil*».

Nicolas Bürgisser (*CSP, SE*). In bezug auf einen zu wählenden Verfassungsrat oder eine Grossratskommission spricht sich eine Mehrheit der CSP-Fraktion für die Variante Grossratskommission aus. Hier gilt es die Erfahrung anderer Kantone auf dem gleichen Gebiet zu nutzen. Unser nördlicher Nachbar, der Kanton Bern, hat die uns noch bevorstehende Arbeit der Totalrevision der Kantonsverfassung bereits hinter sich und mit der Einsetzung einer Grossratskommission gute Erfahrungen gemacht. Als Grosser Rat haben wir unsere Aufgabe als Legislative zu erfüllen. Dies gilt auch für die heikle und aufwendige Arbeit einer Totalrevision unserer Kantonsverfassung. Die Mehrheit der CSP-Fraktion schlägt Ihnen daher vor, die Variante Grossratskommission zu unterstützen, die der Sprechende als Mitglied der Minderheit der Kommission im Minderheitsantrag ebenfalls unterstützt hat.

Louis Duc (*LIS, BR*). Notre canton a connu, par le passé, des moments de grande turbulence, des périodes où l'intolérance et les régimes divers opprèsaient, plus, muselaient des parties importantes de notre population.

Monsieur le Commissaire du Gouvernement, vous avez rappelé tout à l'heure l'importance de cette expression: «pour être bien ensemble». Or, pour être bien ensemble, je pense que plus que jamais, il faut que toutes les composantes de notre société soient associées à ce vaste, mais ô combien nécessaire chantier! Il est indéniable qu'une Constituante aura beaucoup plus de chance d'élaborer une charte qui ne traîne pas derrière elle des relents de querelles intestines, politiques, qui ont imprimé de leur sceau de

grandes décisions antérieures. Aujourd'hui, une chance énorme est donnée au peuple de faire représenter toutes ces composantes. De nombreuses minorités auront une opportunité à saisir, je dirais même une occasion encore de se faire entendre. Je remarquais dernièrement dans des assemblées politiques qui se déroulaient tout près de chez moi, dans le Vully ou le Haut-Vully, des jeunes qui s'exclamaient et disaient: «Les politiciens, c'est tous des magouilleurs!» Dans une grande assemblée, je ne dirai pas de quel parti, il y avait deux jeunes pour assister à cette grande assemblée, pour essayer de les motiver. Eh bien, je crois qu'en remettant en route ce Grand Conseil qui a déjà mille peines, on voit dans nos séances 100 députés qui siègent, souvent 90, souvent 80, comment voulez-vous, encore une fois, redonner ce travail à ces personnes? Je crois que le monde politique a déjà bien assez à faire; il est clair que dans une Constituante, il y aura certainement, en cas de votation, en cas de nomination, ce risque, mais cela ne fait rien, je crois que les minorités, ce jour-là, vont sortir de leur trou, vont se sentir sensibilisées et c'est pour ça que je prône le choix d'une Constituante!

Heinrich Heiter (*SVP, LA*). Die SVP-Fraktion unterstützt einstimmig den eingereichten Änderungsantrag zu Artikel 3 Absatz 2 mit folgender Begründung. Ich zitiere nur stichwortartig. 1. Ein Verfassungsrat verursacht zusätzliche Kosten für die politischen Parteien durch die Wahlen und für den Kanton durch Organisation und Entschädigungen. 2. Es geht in der Verfassung darum, hochpolitische Fragen, wie beispielsweise Initiative und Referendum, Majorz- und Proporzsystem, Zahl der Grossräte, Gemeindefusionen usw. zu diskutieren und festzulegen. Für solche Entscheide sind die politischen Erfahrungen von Grossrätinnen und Grossräten sicher von Vorteil. 3. Der Kanton Bern hat eine der fortschrittlichsten Staatsverfassungen der Schweiz. Diese wurde ebenfalls vom Grossen Rat behandelt. 4. Die Revision der Bundesverfassung wird auch von National- und Ständerat durchgeführt. 5. Wir Mitglieder des Grossen Rates sollen doch froh und stolz sein, neben dem normalen Tagesgeschäft endlich einmal an einer so wichtigen und interessanten Aufgabe mitarbeiten zu können. Die Zeit dazu können wir uns selber bereitstellen, indem wir zukünftig darauf verzichten, zu jeder noch so unwichtigen Frage eine Motion, ein Postulat oder eine Anfrage einzureichen. In diesem Sinne ersuche ich Sie, dem Änderungsantrag zuzustimmen.

Pierre-Alain Clément (*PS, FV*). J'interviens pour plaider aussi afin que vous acceptiez de recommander – c'est d'ailleurs l'enjeu de notre débat aux électrices et aux électeurs de notre canton –, le choix d'une Constituante. Il y a pour ceci des raisons historiques, d'ouvertures et pratiques.

Tout d'abord, il y a l'histoire, celle que notre collègue Dorand a évoquée dans l'étude qui nous a été livrée en annexe du message d'ailleurs complet et exhaustif. On y apprend que dans un contexte de transition, contexte d'ailleurs fort peu serein, une écrasante majorité libérale conservatrice au Grand Conseil, avec une écrasante majorité radicale au Conseil d'Etat, le Grand

Conseil de l'époque, soutenu par sa récente élection et grâce à l'appui d'une pétition qui réunira près de 60 % du corps électoral, entame en janvier 1857, via une commission constituante, son travail de révision totale de la Constitution. Ce travail sera soumis au peuple en mai 1857 et plébiscité par ce dernier, malgré une forte abstention.

L'état d'esprit de 1857 n'est évidemment pas celui de 1998. Nous avons trouvé, grâce à la patine des ans, une démocratie de concordance et un équilibre politique. L'ère de la domination de la vie politique fribourgeoise par un seul parti est révolue.

Dans ce sens, confier le soin à une Constituante le mandat de proposer au peuple fribourgeois une nouvelle Constitution, est une solution beaucoup plus appropriée. De plus, vous le constatez encore cette session, la somme des actes législatifs auxquels nous avons à nous déterminer, les travaux préparatoires des commissions permanentes et des commissions spéciales nous entraînent déjà vers une suroccupation importante. C'est d'ailleurs tellement vrai qu'à titre individuel, un bon nombre d'entre vous connaît déjà maintenant de grandes difficultés à assurer une présence régulière à nos séances.

Cela risque encore d'être accentué par les propositions allant dans le sens d'une augmentation des commissions parlementaires, lorsque les travaux de la commission chargée de modifier le règlement du Grand Conseil fera ses propositions. Par l'intermédiaire d'une Constituante, l'occasion nous est présentée de permettre à d'autres, à nous aussi, si nous le désirons, de nous appliquer uniquement à une tâche, celle de la révision totale de la Constitution.

L'enjeu est enfin celui de la motivation. En effet, ne vaut-il pas mieux avoir 130 personnes qui auraient vraiment choisi ce seul thème, plutôt que de garder dans cette révision un Grand Conseil où, de loin, seule une minorité serait réellement intéressée par cette question?

J'ose à peine croire, en fonction de la situation actuelle, comment nous nous y prendrions dans l'hypothèse où le peuple choisirait de suivre une recommandation de choisir le Grand Conseil pour la révision de la Constitution.

Enfin, tout de même, nous n'avons pas – permettez-moi cette allusion historique – l'entraînement de nos prédécesseurs de la première moitié du XIX^e siècle sur ce thème, bien entendu. En effet, que ce soit en 1803, à la suite de l'acte de médiation, en 1814, après la chute de Napoléon et à l'aube de la Restauration, en 1831 à l'avènement du libéralisme, en 1848, à l'issue de la guerre du Sonderbund et en 1857, après les élections de 1856, ce ne sont pas moins de 5 Constitutions élaborées en un demi-siècle.

Pour toutes ces raisons, je vous demande de recommander le choix de la Constituante et d'adopter la version du Conseil d'Etat.

Charly Haenni (*PLR, BR*). La question de savoir quelle est la recommandation du Grand Conseil quant à l'organe de révision de la Constitution divise le groupe libéral-radical et pourtant, une majorité se dégage pour recommander le Grand Conseil, même si l'idée d'une Constituante en a séduit plus d'un. Trop

souvent, on reproche aux élus que nous sommes un manque d'anticipation et une démarche à courte vue. Alors que le prestige des politiques est sérieusement affecté – et là, je souscris aux propos de M. Duc –, et les citoyens passablement démobilisés, nous avons une occasion unique de redorer notre blason en remettant en question les principes fondateurs de notre Etat. Nous voudrions, pour ce faire, déléguer cette tâche primordiale à une autre autorité, alors que nous sommes censés représenter le peuple souverain. C'est sans doute une gageure, voire même une illusion, que de prétendre susciter l'engouement populaire autour d'un projet de révision de Constitution cantonale.

A nos yeux, le Grand Conseil doit assumer ses responsabilités, car la Constitution est le berceau des lois et il nous revient à nous, à nous seuls, de veiller sur cette progéniture.

Pourquoi le Grand Conseil se priverait-il d'une chance unique d'avoir un véritable débat de société qui déboucherait sur une modernisation de notre Constitution? Si nous n'avons pas cette faculté, alors sommes-nous vraiment à notre place? Et puis, comme l'essentiel des travaux se déroulera durant la prochaine législature, nous savons par expérience qu'une partie de la députation sera nouvelle, ce qui ne va pas manquer de créer le bon amalgame et d'apporter une part d'innovation intéressante. C'est vrai et je rejoins M. Clément, qu'il en découlera inéluctablement une surcharge de travail, mais le Grand Conseil pourra ainsi adapter, moduler ses travaux en conséquence, alors que s'il s'agit d'une Constituante, c'est celle-ci qui imposera le rythme de travail et que se passera-t-il alors pour les députés constituants? Nous pourrions, l'espace de plusieurs sessions, adopter un moratoire sur nos motions, postulats et autres interpellations, afin de construire l'Etat de demain.

D'autre part, plusieurs projets sont et seront encore renvoyés à la révision de la Constitution. Est-ce vraiment dans le but de dessaisir le Grand Conseil? Certainement pas!

Nous relevons d'autre part, sans en faire un argument de poids, que la mise en place d'une Constituante coûterait plus cher, également aux partis politiques, engendrerait des complications et ne ferait que ralentir le processus, à commencer par le choix du mode de fonctionner. Certains cantons ont mis un an pour cela. Il faut aussi garder à l'esprit que des experts peuvent être sollicités par les commissions instituées, quel que soit l'organe de révision.

Nous n'avons pas la prétention de détenir l'apanage de la solution idoine, simplement, nous partageons l'avis que le Grand Conseil est le mieux habilité pour jeter les bases de la société fribourgeoise du troisième millénaire.

C'est pourquoi une majorité de notre groupe soutiendra l'amendement déposé par la minorité de la commission parlementaire, car «nous avons envie, pour reprendre une expression de M. Chollet, de faire l'histoire»!

Georges Emery (PDC, FV). La majorité de la commission parlementaire propose de confier la révision totale de la Constitution à une Constituante plutôt

qu'au Grand Conseil. Je suis sensible aux arguments qu'elle a développés pour soutenir sa proposition et j'y souscris tout à fait.

Le choix d'une Constituante permettrait précisément d'élargir le cercle des personnes appelées à travailler à ces travaux importants. Il permettrait de mieux prendre en compte des sensibilités hors du Grand Conseil et des idées nouvelles, car une Constituante de l'an 2000 devra traiter et résoudre des problèmes complexes dont l'apport de spécialistes externes, notamment, et d'autres citoyens, sera nécessaire.

Si je prends l'analyse du problème du découpage du district en régions, cette dernière exigera par exemple la participation active des élus locaux, notamment de préfets, voire de présidents de tribunaux, de responsables de commissions communales ou de districts. Cette participation sera beaucoup plus active que le seul fait d'être membre d'une commission extraparlamentaire. D'autres personnes, et notamment des citoyens, devront intervenir dans le traitement de problèmes essentiels tels que la répartition des tâches entre le canton et les communes et notamment les thèmes sur les droits fondamentaux des citoyens.

Je ne dis pas que le Grand Conseil ne serait pas compétent pour mener à bien cette refonte totale, mais une Constituante plus libre, plus neutre, serait mieux à même d'assumer ce défi. Une Constituante donc, il ne faut pas l'oublier, comprendrait également un certain nombre de députés.

Enfin, je suis tout à fait convaincu qu'une révision totale de la Constitution est autant l'affaire de tous les citoyens du canton, que du seul Grand Conseil.

Raphaël Chollet (PSD, SC). Comme presque toutes les formations politiques, nous sommes divisés et il semble bien, que ce soit pour l'option au Grand Conseil ou pour l'option Constituante, plus une question de sensibilité personnelle, que de sensibilité de partis.

En ce qui concerne l'option Grand Conseil, il me semble que là, le danger d'un cumul des oppositions évoqué par le message, nous paraît moindre. L'argument selon lequel la Constituante serait un organe plus neutre, moins politisé, ne nous convainc pas. Les membres d'une Constituante auront aussi des opinions, du moins, nous l'espérons.

Moins rompus aux compromis, les membres de cette Constituante risqueront, par contre, de se diviser plus facilement dans des positions figées. On l'a vu dans la commission extraparlamentaire qui élaborera le rapport sur la langue des communes.

De plus, ce Grand Conseil a au moins la volonté d'aller de l'avant. Qui peut nous garantir que nous ne pourrions pas trouver au sein d'une Constituante une majorité de gens moins convaincus de la nécessité de cette révision? A l'instar de ce qu'était, en son temps, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, lors de la prise en considération de la motion John Clerc, refusée, et ça n'était qu'en 1987. Nous irions alors vers des retouches cosmétiques auxquelles j'ai fait allusion dans l'entrée en matière, une révision totale n'ayant plus d'intérêt. Or, si la Constituante prenait cette direction, le Grand Conseil n'aurait plus aucun moyen de rectifier le tir.

En revanche, certains députés estiment qu'une Constituante doit être instaurée. En effet, une Constitution ouverte à l'esprit de notre époque, ouverte au monde et surtout à toute la population, doit être aussi la plus ouverte possible par son organe de révision. Là, naturellement, c'est l'évidence, c'est une Constituante où d'ailleurs les députés, cela a été dit, vraiment motivés pourront être élus.

Marc Gobet (*PLR, GL*). Avant de décider qui du Grand Conseil ou de la Constituante devra exécuter le travail, j'ai besoin, Monsieur le Conseiller d'Etat, d'avoir des éclaircissements pour savoir exactement à quel moment cet organe constituant devra intervenir. Je prends ici la page 38 du message: «Synthèse de l'organisation des travaux préparatoires»; d'après ce que je lis, la Constituante devrait intervenir en phase 5, donc déjà sur un projet élaboré. Moi, j'aurais souhaité qu'elle puisse déjà participer à la phase 1, au cahier d'idées. Pouvez-vous m'éclairer là-dessus, Monsieur le Conseiller d'Etat?

Joseph Brügger (*CSP, SE*). Je soutiens la proposition de la commission parlementaire de recommander au peuple de confier la révision à une Constituante, car, en plus des arguments déjà cités, c'est le seul moyen d'intégrer la jeune génération de 18, 20, 25 ou 30 ans qui sont absents au Grand Conseil. Ce sont les jeunes qui doivent vivre avec la nouvelle Constitution, et doivent donc pouvoir participer à sa rédaction.

Le Rapporteur. Vous avez entendu dans la dernière demi-heure la palette des arguments que la commission a évaluée lors de ses débats. Je pourrai dès lors être relativement brève. Je dois cependant, à la réalité des faits, vous indiquer quelques éléments sur le mode de travail et de constitution d'une éventuelle Constituante. Il faut rappeler que la Constituante sera constituée sur un mode d'élection identique à celui du Grand Conseil. Les élections seront les mêmes, il y aura 8 cercles électoraux, le nombre de députés sera le même que celui que nous connaissons actuellement, 130 répartis sur les 8 cercles, et le quorum de 7,5 % sera aussi nécessaire pour une élection à la Constituante. J'ai beaucoup entendu de votre part et c'est un argument qui a aussi été discuté en commission, que la Constituante permettrait une ouverture au peuple. Outre le fait que pour ma part, je reste persuadée que le Grand Conseil est l'émanation du peuple aussi, il faut tout de même remettre en cause le fait que cette élection se passera probablement par le biais des partis. Je ne suis pas très sûre de l'ouverture à la société civile. Cette question a aussi été discutée en commission, on a estimé qu'il était peut-être possible, en revanche, pour les partis, d'ouvrir leur liste à des gens qui ne sont pas éligibles actuellement au Grand Conseil.

Un autre argument que je n'ai pas encore entendu et, que je crois, doit être dit ici: au Grand Conseil, nous aurions un gouvernement qui présenterait les travaux, notamment le projet de Constitution. Dans une Constituante, nous n'aurions pas le Conseil d'Etat. Pour certains, cela a été un argument de dire que nous aurions, dans le fond, une plus grande liberté d'action sur le

projet, puisque tout devrait être l'émanation de la Constituante; d'autres membres de la commission ont dit que ce sera justement un peu plus difficile, puisqu'il n'y aura personne pour diriger les travaux, renvoyer à l'administration, chercher de nouvelles propositions, etc. C'était encore deux arguments qui n'ont peut-être pas été évalués et que je voulais ajouter. Pour le reste, je pense que vous avez entendu tous les arguments et que vous êtes en mesure de décider.

Le Commissaire. Pour répondre à la question précise de M. Gobet: la page 38 du message est plutôt rédigée pour répondre à l'aspect des coûts qu'à l'aspect de savoir qui et quand fait le travail? Je rappelle que si c'est une Constituante, elle s'organisera absolument comme elle voudra et que ce tableau-ci ne sera plus d'actualité.

Donc, en fait, si vous choisissiez le Grand Conseil, ce serait ce calendrier, mais c'est vrai que nous avons déjà prévu par l'ouverture d'un site Internet que nous avons annoncé et devant être ouvert sitôt que la décision du peuple serait prise, que tout le monde, et surtout les députés, seraient associés très rapidement aux travaux. Mais je ne peux que répéter que si c'était une Constituante, c'est clair qu'elle s'organiserait comme elle le voudrait et qu'à ce moment-là, ce calendrier pourrait être totalement revu. Comme l'a dit M^{me} le Rapporteur ou d'autres intervenants, certains cantons qui ont choisi une Constituante ont fait déjà plus d'une année pour savoir comment la Constituante allait travailler. Donc, je ne peux que répondre, c'est peut-être un peu insatisfaisant, qu'en fait, cela dépend beaucoup du choix du peuple pour pouvoir dire à quel moment le Grand Conseil, le cas échéant, pourrait être associé aux travaux. Mais la volonté en tout cas du groupe de travail, c'est d'associer les députés le plus rapidement possible.

Pour les autres arguments qui ont été développés, le Conseil d'Etat s'en tient à la détermination qu'il vous a proposée et je pense que tous les arguments ont été développés et qu'en conséquence, le Grand Conseil peut prendre ses responsabilités.

La Présidente. Je vous lis le texte de la proposition d'amendement émanant de MM. Jean-Pierre Dorand, Nicolas Bürgisser et Heinrich Heiter faite à l'article 3 al. 2: «Le Grand Conseil recommande au peuple de confier la révision de la Constitution *au Grand Conseil*».

– Au vote, cette proposition d'amendement est acceptée par 63 voix contre 38. Il y a des abstentions.

– Modifié (selon proposition d'amendement de MM. Jean-Pierre Dorand, Nicolas Bürgisser et Heinrich Heiter).

ART. 4

Le Rapporteur. Lorsque le peuple vote une nouvelle Constituante, il ne peut la voter que globalement. Il doit dire oui ou non à l'ensemble des dispositions, certaines d'entre elles pouvant être perçues comme bienvenues et d'autres comme difficilement acceptables. Il doit faire, là aussi, une pesée.

Dans ce cadre, il peut arriver que l'une ou l'autre question importante fasse l'objet de controverses particulièrement âpres et qu'elle puisse devenir une Schicksalsfrage pour l'ensemble du projet. Au cas où ces oppositions se concentreraient sur plusieurs questions, elles se cumuleraient et seraient en mesure de mettre en péril le succès de la révision totale, mettant ainsi à néant le résultat de plusieurs années de délibérations. Un des moyens d'éviter cela est de permettre l'utilisation de variantes qui consistent à soumettre certains points controversés à des votations séparées de l'ensemble du projet. Cela permet d'éviter aux citoyens de voter non à l'ensemble du projet s'il en désapprouve un point particulièrement controversé.

La commission a jugé utile de pouvoir introduire cette nouveauté par le biais du décret, nouveauté qui devra encore être concrétisée dans la loi sur l'exercice des droits politiques.

Inquiète sur le nombre de variantes qui seraient contenues dans la nouvelle Constitution soumise au vote du peuple, la commission a pris note avec satisfaction que l'idée du Conseil d'Etat était de ne pas en soumettre plus de trois, chaque variante étant soumise à une seule alternative.

C'est avec ces considérations qu'elle accepte l'article 4.

Le Commissaire. Je ne peux que confirmer les propos de M^{me} le Rapporteur, en précisant que la commission extraparlamentaire qui examine la révision de la loi sur l'exercice des droits politiques a déjà pris note de cette modification et va l'intégrer au projet qui vous sera soumis dans le courant de l'année 2000, ce qui rendra donc possible l'utilisation de variantes; et je confirme que ces variantes seront restreintes à trois, voire quatre au maximum, avec une seule alternative, ce qui rendra la lisibilité du projet encore tout à fait normale.

– Adopté.

ART. 5, TITRE ET CONSIDÉRANTS

– Adoptés.

– Au vote final, ce projet de décret est adopté, tel qu'il sort des délibérations, par 92 voix sans opposition. Il y a des abstentions.

Projet de loi N° 49^{bis} concernant la privation de liberté à des fins d'assistance¹

Rapporteur: **Claude Schwab-Bertelto** (PLR, LA).
Commissaire du Gouvernement: **Claude Grandjean**,
Directeur de la justice.

*Deuxième lecture*²

Le Rapporteur. Vous avez constaté que nous avons pas mal de projets qui vous sont soumis aujourd'hui. Nous avons le projet de base du Conseil d'Etat, un pro-

jet bis, un projet ter du Conseil d'Etat, accompagné de son message bis, ainsi qu'un projet quater de la commission. Alors, je vous demande une bonne attention pour la lecture de ces articles, afin que nous nous y retrouvions.

Le Commissaire. Je pars de l'idée que chacun et chacune a lu le message et je reviendrai peut-être sur un point soulevé par les motionnaires qui me paraît assez important: c'est la proposition de créer une commission de première instance qui remplacerait purement et simplement les justices de paix. C'est en fait tout le débat annoncé à l'occasion de la révision du droit fédéral de la tutelle.

Le Conseil d'Etat s'oppose à cette proposition qui remet en cause les compétences des justices de paix en matière de privation de liberté à des fins d'assistance. En acceptant cette proposition, c'est toute l'organisation tutélaire qu'il faudrait modifier. De plus, la commission proposée en première instance, pour tout le canton, aurait une charge considérable et ferait souvent redondance avec la commission de surveillance.

J'ajoute encore que tous les amendements proposés sont acceptés par le Conseil d'Etat.

Antoinette Romanens-Mauron (PS, VE). C'est donc suite à notre motion d'ordre que le Conseil d'Etat, ainsi que la commission, ont replanché sur le projet de loi sur la privation de liberté à des fins d'assistance et nous les en remercions.

Les modifications proposées dans le projet 49^{quater} nous satisfont. Nous admettons que le fait de modifier la procédure de décision en instituant une commission ad hoc qui aurait qualité d'autorité tutélaire arrive trop tôt. Elle anticipe, comme l'a dit M. le Commissaire, la révision du droit fédéral sur les tutelles. Dans ces conditions, la justice de paix et une commission de recours crédible constitueront une garantie d'application de la loi que nous examinons.

En effet, la composition volante de la commission de deuxième instance, le fait qu'elle siège généralement à trois personnes, constitue un dispositif souple et rapide à réunir, selon la spécificité des situations à examiner. C'est donc un compromis réaliste garantissant à la fois le respect des personnes touchées par une privation de liberté et une économicité des moyens.

La future loi sur la santé prévoit des mesures complémentaires en ce qui concerne les traitements médicaux non volontaires. Le texte de cette loi n'est donc pas en contradiction avec ce projet de loi sur la santé.

Les problèmes rencontrés lors de l'application de ces mesures relèvent à la fois de deux facteurs à réexaminer: d'abord, le fonctionnement des justices de paix, en particulier le manque de formation dont les juges bénéficient, ce manque de formation qui a des répercussions sur l'absence d'une certaine unité philosophique au niveau du canton. Et ensuite le manque d'établissements aptes à recevoir des personnes privées de liberté, qui n'ont pas forcément besoin d'un traitement psychiatrique. Ce constat dépasse donc le cadre légal, mais relève plutôt des conditions d'application.

Par conséquent, je vous invite à soutenir, en deuxième lecture, le projet tel qu'il ressort de la première lecture,

¹ Message pp. 1017 à 1019.

² Entrée en matière sur le projet de loi N° 49 le 18 novembre 1997, BGC pp. 1373 à 1379; 1^{re} lecture jusqu'à l'article 10 BGC pp. 1379 à 1384; suite et fin de la 1^{re} lecture le 19 novembre 1997, BGC pp. 1404 à 1409.