

AVANT-PROJET DE CONSTITUTION

**Procédure de consultation
11 avril – 11 juillet 2003**

Fribourg, avril 2003

Aux personnes et organismes consultés

Une Constitution adaptée à son temps et aux décennies à venir. Un texte qui redéfinit les institutions du canton et qui renforce les droits de l'individu : c'est ce que la Constituante entend proposer l'an prochain au peuple.

L'avant-projet élaboré ces deux dernières années vient de franchir le cap de la 1^{re} lecture. C'est le moment que nous avons choisi pour le soumettre à une très vaste procédure de consultation. Nous vous invitons à vous prononcer sur tout ou partie de l'avant-projet, soit au moyen du **questionnaire** ci-joint, soit en nous adressant votre avis au

Secrétariat de la Constituante

Consultation

Case postale 30

1702 Fribourg

ou à constituante@fr.ch

Il est également possible de consulter les documents utiles sur notre site Internet www.fr.ch/constituante

Délai d'envoi des prises de position : **11 juillet 2003**.

La présente brochure contient d'abord un commentaire explicatif, puis le texte de l'avant-projet de Constitution. Celui-ci est entrecoupé de « ***propositions minoritaires*** » présentées en caractère italique: il s'agit de versions de certains articles ou alinéas qui ont été rejetées par le plénum, mais de manière relativement serrée. Leur mention complète votre information et nous permettra de recueillir des avis à leur propos (les propositions de suppression d'article ou d'alinéa ne sont pas mentionnées).

Remarque : Afin d'éviter toute confusion, la numérotation initiale a été maintenue durant la 1^{re} lecture. Lorsqu'un article a été supprimé, son numéro n'est donc plus utilisé. A l'inverse, lorsqu'un article a été ajouté, il prend le numéro du précédent complété d'un « bis ».

Commentaire de l'avant-projet

Notre avant-projet de Constitution se présente de manière sobre et logique. Il s'articule en 7 titres : entre les « Dispositions générales » et les « Dispositions transitoires et finales », on passe de « L'individu » au « peuple » et à « L'Etat », puis à « La société civile » et aux « Eglises et communautés religieuses ».

Le texte est cohérent et accessible. Il se veut « autonome » : le lecteur doit y trouver l'ensemble des droits constitutionnels valables dans le canton de Fribourg, même si certains figurent déjà dans la Constitution fédérale. C'est ainsi que les droits fondamentaux sont affirmés de manière complète. La Constituante souhaite également définir, dans les grandes lignes, les tâches de l'Etat. Le peuple pourra ainsi décider, en une fois, des directions à donner aux collectivités publiques au service des générations futures.

Préambule

Le préambule d'une Constitution est le lieu de déclaration des valeurs communes et de la volonté d'un peuple de construire un ordre juridique. La Constituante n'en a pas encore débattu dans le détail. Pour l'heure, elle a sélectionné trois projets de préambule (le troisième étant plutôt un non-préambule...). La question la plus sensible qui ne manquera pas de se poser est celle de l'invocation divine : faut-il mentionner Dieu ou pas dans ce texte ?

4

TITRE PREMIER – Dispositions générales

Le titre premier réunit les principes fondamentaux qui définissent l'Etat de Fribourg, ses buts, ses caractéristiques et ses relations avec l'extérieur. Un accent particulier est porté sur le bilinguisme, phénomène qui distingue Fribourg de la plupart des autres cantons suisses.

L'art. 1 pose le portrait d'un « Etat de droit » à trois grands traits : « garants des droits fondamentaux » - expression préférée à « libéral » pour éviter toute ambiguïté avec une connotation doctrinale – démocratique – une obligation faite aux cantons membres de la Confédération suisse – et social – une réalité aujourd'hui déjà, que l'organe constituant entend affirmer et renforcer.

Les notions apparaissant sous le titre « Buts de l'Etat » (art. 3) sont concrétisées dans la suite de l'avant-projet. La Constituante les a « hissées » à cet emplacement pour leur conférer un poids particulier. On y trouve des buts traditionnellement assignés à l'Etat – protection de la dignité humaine, promotion du bien commun ou justice – mais aussi des valeurs plus récentes comme le respect de la diversité culturelle, le développement durable ou la promotion de la responsabilité sociale dans l'économie et dans l'activité étatique.

L'art. 5 incitera le canton à une collaboration et à une ouverture à tous les niveaux. Il vise à assurer une dynamique de relations dépassant largement le cadre de l'obligatoire (relations avec la Confédération), tout en laissant ouverte la forme que peuvent prendre ces relations.

Les deux articles consacrés aux langues (art. 6 et 7) sont plus développés que l'actuelle disposition en vigueur : il s'agit à la fois d'une question de logique formelle (l'ensemble de l'avant-projet est plus complet que la Constitution de 1857) et d'une volonté de tracer la voie d'une résolution pacifique du problème des langues. Symboliquement, l'avant-projet affirme d'abord les éléments identitaires et politiques (art. 6) avant de définir les règles portant sur les langues officielles (art. 7). Le bilinguisme marque l'identité du canton depuis toujours. La Constituante considère que la présence des communautés francophone et germanophone doit perdurer. Mais ici comme ailleurs, un plurilinguisme constructif ne va pas forcément de soi : il doit faire l'objet d'une attention soutenue. D'où le devoir du canton « d'encourager concrètement la compréhension, la

bonne entente et les échanges entre les deux communautés linguistiques cantonales ».

Ces objectifs peuvent notamment être atteints par le développement du bilinguisme de l'administration cantonale (*cf.* art. 18) et par la promotion du bilinguisme individuel (l'art. 71 y donne un élan en obligeant l'école à enseigner la deuxième langue officielle du canton avant toute autre langue étrangère).

Le régime des langues officielles reste défini par le principe de territorialité. Celui-ci est explicité dans les termes de la Constitution fédérale : canton et communes devront donc « veiller à la répartition territoriale traditionnelle des langues », tout en prenant en considération la minorité. L'approbation du canton sera nécessaire pour qu'une commune ait deux langues officielles.

Nous avons renoncé à inscrire le libre choix de la langue d'enseignement pour les enfants domiciliés près de la frontière linguistique : le législateur fixera les modalités de changement de cercle scolaire en tenant compte des principes ci-dessus.

La liberté de la langue, souvent opposée au principe de territorialité, fait son apparition dans l'avant-projet (art. 18). C'est un droit fondamental garanti tant par la Constitution fédérale que par le droit international. Il porte essentiellement sur l'usage des langues dans les relations privées et touche donc non seulement le français et l'allemand, mais tous les idiomes du monde.

Les critères précis de détermination de la (des) langue(s) officielle(s) restent à définir par le législateur, tout comme les autorités auront à choisir les moyens de favoriser la bonne entente entre communautés linguistiques. Mais les articles proposés donnent une orientation suffisamment claire pour une politique des langues active et une stabilité durable dans ce domaine.

TITRE II – L'individu

Le Titre II dresse le catalogue des droits fondamentaux et des droits sociaux. Théoriquement, une charte cantonale pourrait s'abstenir d'énumérer des droits figurant déjà dans la Constitution fédérale. Nous avons tenu à le faire - comme bien d'autres cantons - pour trois raisons :

- la liste des droits a une vocation informative et pédagogique pour le citoyen ou la citoyenne ;
- ce catalogue rendra l'Etat et les communes plus attentifs à leur devoir de mise en œuvre des droits fondamentaux et sociaux dans tout l'espace social ;
- le droit cantonal peut offrir une protection plus étendue que celle déjà garantie par le droit supérieur.

C'est ainsi qu'en matière d'égalité entre homme et femme, l'avant-projet mentionne le domaine de l'accès à la fonction publique en plus de ceux de la famille, de la formation et du travail. C'est ainsi également qu'il reconnaît, à côté de la garantie du droit au mariage, la liberté de choisir une autre forme de vie en commun (art.15). En revanche, nous avons renoncé à instituer un partenariat enregistré (« PACS ») tant pour les couples homosexuels qu'hétérosexuels. Prévoir un partenariat enregistré pour ces derniers reviendrait à vider de sa substance l'institution du mariage. Et dans l'ensemble, la Constituante constate que fort peu d'éléments du droit cantonal seraient concernés et qu'il est préférable de laisser régler le domaine du PACS au niveau fédéral.

Les droits sociaux sont également plus développés que dans la Constitution fédérale, notamment pour les enfants et les jeunes, qui ont droit à une protection particulière de leur intégrité « y compris au sein de leur famille » (art. 36) et pour les personnes âgées, dont le droit à la participation, à l'autonomie, à la qualité de vie et au respect de la personnalité est

expressément consacré (art. 38). Quant à l'assurance maternité (art. 34), les Fribourgeoises n'auront pas à l'attendre durant plus de cinquante ans: à défaut d'un système fédéral, le canton de Fribourg aura un délai de trois ans pour assurer le versement de prestations aux mères ayant une activité lucrative. Pour celles qui n'en ont pas, une allocation de maternité équivalant au montant de base du minimum vital sera versée durant le même temps (14 semaines).

Le droit de grève est reconnu par le droit supérieur. L'avant-projet le mentionne (art. 29) tout en l'assortissant de conditions, notamment que l'exercice de ce droit se rapporte aux relations de travail. Cela exclut la grève de solidarité, à laquelle une forte minorité (53 à 62) souhaitait ouvrir la porte.

Pour le reste, on retrouve les libertés constitutionnelles classiques, telles que liberté de conscience et de croyance, liberté d'établissement, d'opinion, d'association, garanties de procédure, le tout étant couronné par une dignité humaine « intangible » (art. 8).

La Constituante entend donner aux droits fondamentaux et sociaux un « effet horizontal » (art. 41) : dans la mesure où ils s'y prêtent, les autorités veillent à ce qu'ils se réalisent non seulement dans les relations entre l'individu et l'Etat, mais aussi dans les relations entre particuliers.

Il peut paraître étonnant de voir dans ce Titre II 34 articles consacrant des droits et un seul prévoyant des devoirs (art. 43 : responsabilité de la personne envers elle-même, autrui, la collectivité et les générations futures - un alinéa sur la responsabilité particulière des scientifiques se « cache » en outre à l'art. 23). Il est pourtant dans la nature même d'un texte constitutionnel de garantir les droits de l'individu et de protéger ses libertés contre d'éventuelles atteintes par l'Etat. Prescrire les devoirs des citoyens est du ressort des lois, et il est évident qu'elles vont largement rétablir l'équilibre. La Constituante estime cependant qu'une clause générale de responsabilité indi-

viduelle a sa place dans la loi fondamentale : cela lui confère une portée supérieure et cela participe de l'option d'un texte complet et autonome.

TITRE III – Le peuple

La refonte des droits politiques proposée vise à permettre à la fois aux élus d'assumer leurs responsabilités et au peuple de garder le contrôle des décisions. Nous pensons atteindre ce délicat équilibre en maintenant les conditions actuelles d'exercice du droit d'initiative et de référendum (6000 signatures à récolter en 90 jours, art. 45, 49 et 50) et en introduisant la motion populaire : ce nouvel outil, simple à actionner, permet à 300 citoyens d'exiger que le Parlement traite leur proposition (art. 51). Le référendum constructif n'a en revanche pas été retenu, car il pourrait mettre en péril des équilibres délicatement négociés pour l'adoption d'une loi.

Les innovations sont plus importantes dans la composition du corps électoral. D'une part, les Suisses domiciliés à l'étranger auront le droit de voter en matière cantonale (art. 44). D'autre part, les étrangers au bénéfice d'une autorisation d'établissement et domiciliés dans le canton depuis cinq ans au moins auront le droit de vote sur les plans communal et cantonal et seront éligibles sur le plan communal (art. 44, 53 et 146). L'avant-projet ne leur permet toutefois pas d'être élus aux fonctions cantonales. La Constituante considère que les étrangers appartenant à la catégorie concernée font pleinement partie de la société fribourgeoise : ils participent à la vie associative et économique, donc au développement du canton, ils paient des impôts, ils envoient leurs enfants dans les écoles... Certains sont nés en Suisse ou y vivent depuis plusieurs décennies : leurs voisins ou leurs collègues en oublient parfois qu'ils sont étrangers. Participer aux décisions populaires nous semble être un prolongement naturel de cette intégration.

La naturalisation, que l'avant-projet tend d'ailleurs à faciliter, est aussi une voie garantissant la participation. Une forte minorité (57-62) s'appuyait sur cet argument pour ne pas accorder le droit de vote aux étrangers sur le plan cantonal. La naturalisation reste toutefois un choix personnel, et l'on ne saurait obliger des personnes à renier leur attachement au pays d'origine pour accéder au jeu démocratique dans le pays d'adoption. L'intégration dans le corps électoral est si naturelle, dans les cantons qui l'ont connue, qu'elle n'a apporté de changement notable ni dans le taux de participation aux scrutins, ni dans les résultats.

Une proposition d'abaisser l'âge de la majorité civique à 16 ans a été rejetée : on en reste donc à l'âge de la majorité civile, actuellement 18 ans.

En matière communale apparaissent de nouveaux droits politiques : le référendum financier obligatoire et le droit d'initiative au niveau des associations de communes (art. 56) et le droit de motion pour les conseillers généraux (art. 54). Les premiers visent à combler le déficit démocratique souvent relevé dans les instances intercommunales. Le second permettra aux conseils généraux de fonctionner comme de véritables parlements communaux : jusqu'ici, des disparités dans leurs règlements laissaient certains d'entre eux en situation de faiblesse face à l'exécutif.

TITRE IV – L'Etat

Avec plus de 90 articles, le Titre IV est le plus volumineux de l'avant-projet. Il s'agit à la fois de définir les tâches de l'Etat, son régime financier, son organisation et la structure territoriale du canton.

Tâches

L'action de l'Etat doit s'inscrire dans une perspective d'ouverture à l'ensemble des habitants du canton et donc

s'appuyer sur des services efficaces et accessibles à tous. Le texte mentionne explicitement la notion de « service public de qualité et de proximité » (art. 57). Dans l'ensemble, les principes adoptés donnent des objectifs élevés à l'activité de l'Etat et lui confèrent une large faculté d'adaptation : pour répartir au mieux les tâches avec les communes d'abord, pour en déléguer, ensuite, à des organismes publics ou privés ou pour participer à des entreprises. Cette conception correspond à la « nouvelle gestion publique » lancée depuis peu dans le canton et appelée, précisément par sa souplesse, à durer.

Le travail de fond accompli sur les tâches de l'Etat a conduit la Constituante à dresser un large catalogue. Ce dernier n'est toutefois pas exhaustif : en l'absence de réserve constitutionnelle, les autorités instituées pourront créer de nouvelles tâches en fonction de l'évolution des besoins.

La liste s'ouvre sur la sécurité matérielle de chacun, à laquelle l'Etat doit veiller (art. 60 à 62). Elle se poursuit avec la promotion économique, où il s'agit de favoriser la diversité des activités, l'équilibre entre les régions et le plein emploi : une politique qui correspond à ce que pratique le canton depuis de nombreuses années, mais qui trouve une assise supplémentaire avec son ancrage dans la Constitution.

La famille a été l'une des préoccupations majeures de la Constituante. Quatre articles lui sont consacrés (art. 65 à 68) qui donnent une assise concrète à la politique familiale du canton. Des conditions favorisant la maternité et la paternité et permettant de concilier vie professionnelle et vie familiale, le principe « un enfant, une allocation » (qui ne réserve plus les allocations familiales aux seuls salariés), un accueil de la prime enfance, le soutien aux activités de jeunesse : toutes missions qui inciteront les femmes et les hommes de ce canton à fonder des familles et les aideront à vivre dans la stabilité. La législation devra toujours respecter les intérêts de la famille, et le Bureau de la famille et de l'égalité pourra y veiller puisque son existence est inscrite dans l'avant-projet. Par cette dernière disposition, la Constituante a tenu à marquer le