

caractère particulier de ce Bureau, qui n'est sans doute pas près d'être désœuvré. Enfin, nous mentionnons la reconnaissance des diverses formes de familles et la pratiquons déjà en usant de la forme plurielle.

Dans le domaine de la formation, l'avant-projet décrit l'ensemble de l'offre de l'école enfantine à l'Université (art. 69 à 75). Il ancre l'école enfantine dans l'enseignement de base, mais renonce à la déclarer obligatoire, comme il renonce à l'étendre sur deux ans. L'avant-projet souligne l'égalité devant l'école post-obligatoire en affirmant que la formation secondaire supérieure et la formation professionnelle sont accessibles à chacun indépendamment de sa capacité financière. Il ouvre la voie au subventionnement des écoles privées, sous condition de neutralité politique et religieuse.

Egalité également devant l'accès aux soins et promotion de la santé (art. 76) : dans ce domaine, l'Etat se voit chargé d'organiser l'ensemble du système hospitalier. Pour les services médico-sociaux, il partage cette responsabilité avec les communes. Nous estimons que par le jeu de la collaboration intercommunale, on atteint là la bonne échelle tout en assurant un service de proximité.

Les étrangers sont également présents dans ce chapitre « Tâches de l'Etat » : les collectivités publiques doivent favoriser leur intégration et faciliter la naturalisation (art. 77). C'est ainsi que l'avant-projet prescrit l'abandon du denier de naturalisation et qu'il instaure pour les candidats un droit de recours contre les décisions négatives. Une manière de prendre les devants, la Confédération s'acheminant vers une obligation, pour les cantons, de prévoir un tel droit de recours. Enfin, l'Etat est invité à agir à l'étranger, du moins à encourager l'aide humanitaire et la coopération au développement (art. 78).

Les articles 79 à 83 sont consacrés à l'environnement et au terioire : un dispositif moderne, qui prévoit une utilisation

judicieuse et mesurée du sol et une occupation rationnelle du territoire, ainsi que la lutte contre toute forme de pollution ou de nuisance. Si la protection de la nature et du patrimoine correspond à ce qu'on trouve dans de nombreuses constitutions, le soutien à l'agriculture et à la sylviculture est plus rare : la Constituante y tient au nom de la place qu'elles occupent traditionnellement dans le canton et dans son tissu social, et afin de consolider leurs diverses fonctions.

La disposition sur les transports et les communications (art. 86) permet d'exprimer une nouvelle fois le souci des régions excentrées et celui de la protection de l'environnement. Le chapitre se referme sur la culture (art. 87), les loisirs (art. 88) et la protection des consommateurs (art. 89) : des domaines totalement absents de la Constitution de 1857, mais qui trouvent aisément leur place dans un texte du XXI^e siècle.

Finances

Au chapitre des finances est clairement posé le principe d'économie, et surtout celui de l'équilibre budgétaire : l'Etat doit équilibrer son budget de fonctionnement (art. 92). Seule nuance : il tiendra compte de la situation conjoncturelle et d'éventuels besoins financiers exceptionnels. Mais les déficits engendrés par ces situations devront être compensés dans les cinq ans. Cette rigueur budgétaire s'inscrit dans le contexte d'assainissement permanent des finances publiques qui a conduit le peuple suisse à adopter un système de « frein à l'endettement » et le Grand Conseil à transmettre à la Constituante une motion allant dans ce sens. A noter en outre que la lutte contre la fraude fiscale est élevée au rang constitutionnel (art. 90).

Organisation

Dispositions générales

L'information et la transparence doivent marquer les relations entre les autorités et la population (art. 98). Il s'agit non seulement d'informer sur l'activité des institutions, mais aussi de rendre publics les liens particuliers qui rattachent les membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat à des intérêts privés et publics.

Enfin, les autorités cantonales pourront s'appuyer sur des conseils consultatifs qu'ils auraient institués ou reconnus (art. 104). Les exemples d'un conseil de Jeunes, d'un conseil des Aînés ou d'un conseil de l'Avenir ont été cités. L'avant-projet en reste cependant à la forme potestative. Il se montre contraignant, en revanche, sur l'institution d'un organe de médiation indépendant en matière administrative (art. 134) : aider le citoyen et l'autorité à se comprendre évite bien des procédures. La médiation est un instrument en plein développement, et la nouvelle Constitution tombe à point nommé pour l'activer.

Pouvoir législatif

Le chapitre concernant l'organisation de l'Etat marque un renforcement du Parlement par rapport au Gouvernement. Dans un souci d'efficacité, l'effectif du Grand Conseil est réduit de 130 à 110 membres, et l'avant-projet prévoit la possibilité d'élire des députés-suppléants (art. 106). L'instauration de commissions thématiques (art. 110) facilitera le suivi des dossiers, les députés atteignant un certain degré de spécialisation. Le Parlement sera doté de son propre secrétariat, dirigé par un-e secrétaire général-e (art. 111) : une manière de renforcer les structures tout en assurant mieux la séparation des pouvoirs (actuellement, la Chancellerie assure à la fois le secrétariat du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif). Par ailleurs, le Grand Conseil ne se contentera plus de prendre

acte du programme de législature du Gouvernement, mais il pourra en déclarer certains éléments prioritaires (art. 115). Lors des procédures de consultation fédérales, il sera habilité à donner un avis dont le Conseil d'Etat devra tenir compte (art. 119 et 130).

Pouvoir exécutif

Pour l'essentiel, les dispositions relatives au Conseil d'Etat correspondent à la situation actuelle : sept membres élus pour cinq ans au système majoritaire (art. 120). La Constituante est convaincue qu'à ce niveau, le corps électoral choisit des personnalités plutôt que des partis ou des systèmes de pensée. C'est ce qui l'a conduite à repousser une proposition d'élection au système proportionnel.

Deux restrictions sont cependant introduites en matière d'éligibilité : un membre du Conseil d'Etat ne peut pas accomplir plus de trois législatures complètes (ce qui n'est plus arrivé depuis plus de trente ans...), et il ne peut pas siéger aux Chambres fédérales (ce qui est devenu fort rare). La charge que représente un mandat à l'Exécutif n'est à l'évidence par conciliable avec celle, toujours plus lourde, de parlementaire fédéral.

Pouvoir judiciaire

Le paysage judiciaire fribourgeois subit deux modifications : fusion du Tribunal cantonal et du Tribunal administratif (art. 138 et 139), création du Conseil de la magistrature (art. 140 à 143). La première doit permettre des synergies au niveau des secrétaires, des greffiers, des locaux ou de la bibliothèque, mais aussi des juges : en cas de récusation, on pourra souvent faire appel à un juge ordinaire et moins solliciter les juges suppléants.

Mais c'est surtout la seconde innovation qui est marquante. En instituant un Conseil de la magistrature, la Constituante comble une lacune dans la surveillance de la justice. Au cours

de la dernière décennie, la surveillance des autorités de première instance a été insuffisante. Les juges du Tribunal cantonal, qui en est chargé, ne sont eux-mêmes pas soumis à une surveillance. Lui aussi déterminé à créer un Conseil de la magistrature, le Grand Conseil a transmis l'objet à la Constituante en février 2003.

Un des objectifs poursuivis par ce chapitre est de dépolitiser la justice. C'est ainsi que le Conseil de la magistrature ne comptera qu'un député et un conseiller d'Etat, ses cinq autres membres étant des professionnels du droit : un juge cantonal, un avocat, un professeur de l'Université, un représentant du Ministère public et un membre des autorités judiciaires de première instance. Ces sept membres seront élus par le Grand Conseil sur proposition de l'organisme dont ils font partie. Indirectement, un contrôle démocratique du Conseil de la magistrature est donc assuré.

Le même souci a conduit la Constituante à confier l'élection de tous les juges – cantonaux et de première instance – et du Ministère public au Parlement. Ce dernier procédera toutefois aux élections sur préavis du Conseil de la magistrature. Des spécialistes auront ainsi établi si les candidats ont les qualifications requises. Avec ce système disparaît le « Collège électoral », groupant le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal en une instance unique en Suisse et chargée d'élire tous les juges de première instance.

Structure territoriale

Côté structures territoriales, nous entendons valoriser le rôle des communes en leur assignant des objectifs élevés : bien-être de la population, qualité de vie durable et prestations de services de proximité (art. 145). La fusion étant souvent le passage idéal pour gagner en force et en autonomie, nous prévoyons expressément qu'elle puisse être proposée par une initiative populaire ou par l'Etat. Dans des cas exceptionnels où les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent,

l'Etat pourra imposer la fusion. Il pourrait s'agir d'une commune qui ne serait plus apte à remplir ses obligations mais qui refuserait de fusionner, où qui serait exclue par ses voisines d'un projet de fusion.

La Constituante reste cependant consciente qu'une partie considérable des tâches communales est accomplie par des associations de communes. Elle entend faciliter la collaboration intercommunale en autorisant les associations à buts multiples non connexes.

Avec des communes plus fortes, il convient de réfléchir au découpage territorial du canton. La Constituante estime que les districts hérités du XIX^e siècle n'ont plus à être ancrés dans la Constitution. D'une part, les communes pourront elles-mêmes créer des structures régionales (art. 151). D'autre part, dans un délai de dix ans, une loi devrait mettre en route une nouvelle dynamique : l'Etat pourra subdiviser le territoire en circonscriptions administratives (art. 152), comme il pourrait consacrer un canton composé uniquement de communes, éventuellement en décentralisant l'administration. En tout état de cause, en attendant la nouvelle loi, les structures actuelles ne pourraient être modifiées qu'avec l'accord des citoyennes et citoyens des districts concernés (disposition transitoire *ad* art. 152).

Une forte minorité de la Constituante (59 à 61) était favorable au maintien du droit actuel, qui prévoit que le territoire cantonal est divisé en districts administratifs et qu'un préfet élu est placé à la tête de chacun d'eux.

Les dispositions adoptées sur les structures territoriales ne figent rien mais assurent une grande souplesse aux concepteurs de futures réformes. De nouveaux équilibres s'annoncent entre communes et Etat, qui permettront une meilleure répartition des tâches. Le canton de Fribourg devrait y trouver un dynamisme propre à affirmer sa position dans le pays.

TITRE V – La société civile

L'adoption d'une nouvelle Constitution est une occasion idéale de promouvoir le civisme. Mais cette mission ne doit pas s'arrêter là. L'avant-projet prévoit une offre de formation civique à l'intention des jeunes (art. 153). Il reconnaît la contribution des partis politiques au fonctionnement de la démocratie, d'où la possibilité d'un soutien financier de la part des collectivités publiques (art. 155). Le législateur est invité à ne pas interpréter les termes « partis politiques » de manière restrictive, mais à y associer les groupes d'électeurs jouant un rôle similaire. Les associations voient également leur rôle reconnu (art. 154) : l'Etat et les communes pourront non seulement les consulter, mais aussi leur déléguer des tâches et encourager, à travers elles, le bénévolat.

TITRE VI – Eglises et communautés religieuses

Le chapitre sur les Eglises et communautés religieuses reprend, pour l'essentiel, le contenu de l'article constitutionnel de 1982 : reconnaissance d'un statut de droit public aux Eglises catholique-romaine et évangélique-réformée, autonomie, possibilité pour d'autres Eglises ou communauté d'avoir un statut ou des prérogatives de droit public (art. 157 et 158). Pour ces dernières, la condition du respect des droits fondamentaux s'ajoute à celle d'une importance sociale suffisante.

Le maintien d'un régime d'autonomie et non de séparation se justifie par les liens traditionnellement établis entre Eglises et Etat et par le rôle des premières dans la vie sociale. Ce statut a l'avantage, pour les Eglises, de leur permettre de prélever des impôts. Cela restera possible tant pour les personnes morales que pour les personnes physiques. Mais en son dernier article (159), l'avant-projet ouvre la porte à une nouvelle formule : l'impôt de mandat, qui remplacerait l'impôt ecclésiastique. Connu surtout en Italie mais envisagé par plusieurs cantons, l'impôt de mandat permet au contribuable de choisir

le bénéficiaire de son argent : une Eglise ou une de ses œuvres, mais aussi d'autres institutions sociales. Ce système réduirait sans doute les revenus des Eglises, mais il éviterait les sorties d'Eglise uniquement motivées par des raisons fiscales. En touchant tous les contribuables, avec ou sans confession, il assurerait une plus grande équité.

TITRE VII – Dispositions transitoires et finales

A l'exception de deux dispositions indispensables pour mesurer la portée d'autres articles (assurance maternité et circonscriptions administratives), les dispositions transitoires et finales seront adoptées ultérieurement.

CONCLUSION

L'avant-projet mis en consultation est le fruit de travaux en profondeur et de débats ouverts et animés au sein d'une assemblée élue par le peuple. Il est cohérent, moderne, innovateur mais respectueux de la culture politique du canton de Fribourg. Le nouveau contrat social que nous préparons pour les habitants de ce canton se nourrit de multiples espoirs et se tempère forcément de compromis. Nous vous soumettons l'avant-projet de Constitution qui suit en vous invitant à en faire une lecture critique et en vous remerciant de votre intérêt. L'ensemble des réponses seront prises en considération avant la 2^e lecture qui aura lieu en automne.

Au nom de la Constituante

Le Président :
Christian Levrat

Le Secrétaire général :
Antoine Geinoz

Constitution du canton de Fribourg

du ...

[La Constituante met en consultation les trois propositions de préambule suivantes :]

Nous, citoyennes et citoyens du canton de Fribourg,

conscients de notre responsabilité envers la Création,

désireux de vivre ensemble notre diversité culturelle et d'encourager la compréhension mutuelle,

déterminés à bâtir, pour les générations actuelles et futures, une société pluraliste et ouverte, dynamique et solidaire, garante des droits fondamentaux et respectueuse de l'environnement,

nous nous donnons la présente Constitution :

Nous, peuple du canton de Fribourg,

conscients de notre responsabilité devant Dieu, la Création et les générations futures,

exprimons la volonté de sauvegarder la liberté, la paix, la dignité humaine, la diversité culturelle et l'environnement, et de promouvoir le bien-être de tous.

A ces fins, nous nous donnons la Constitution qui suit :

Le peuple fribourgeois se donne la Constitution suivante :

TITRE PREMIER

Dispositions générales

Art. 1 Le canton de Fribourg

¹ Le canton de Fribourg est un Etat de droit garant des droits fondamentaux, démocratique et social.

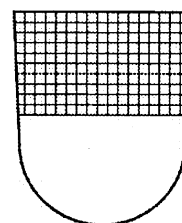
² C'est l'un des cantons de la Confédération suisse.

Art. 2 Territoire, capitale et armoiries

¹ Le canton comprend le territoire qui lui est garanti par la Confédération. Il est composé de communes.

² Sa capitale est la ville de Fribourg, *Freiburg* en allemand.

³ Ses armoiries sont : « Coupé de sable et d'argent ».



Art. 3 Buts de l'Etat

Les buts de l'Etat sont :

- a) le respect et la protection absolue de la dignité humaine ;
- b) la promotion du bien commun et la cohésion cantonale ;
- c) la protection de la population ;
- d) la reconnaissance et le soutien des familles en tant que communautés de base de la société ;
- e) la justice et la sécurité sociale ;
- f) le respect de la diversité culturelle ;
- g) le développement durable ;
- h) la promotion de la responsabilité sociale dans l'économie et dans l'activité étatique.

Art. 4 Principes de l'activité étatique

¹ Toute activité de l'Etat se fonde sur le droit, tend à l'intérêt commun et est proportionnée au but recherché.

² Elle est exempte d'arbitraire et respecte les règles de la bonne foi et le principe de transparence.