

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 ?

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

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 terroir : 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'une 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. Connus surtout en Italie mais envisagés 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.

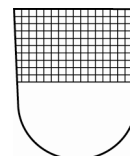
² C'est l'un des cantons de la Confédération suisse.

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.

Art. 5 Relations extérieures

¹ Le canton de Fribourg collabore avec la Confédération et les autres cantons ainsi qu'avec les organisations régionales, nationales et internationales.

² Il favorise la collaboration inter-cantonale et interrégionale.

³ Il est ouvert à l'Europe et au monde.

Art. 6 Langues
a) Bilinguisme

¹ Le bilinguisme est un élément essentiel de l'identité du canton et de sa capitale.

² Le canton encourage concrètement la compréhension, la bonne entente et les échanges entre les communautés linguistiques cantonales.

³ Il favorise les relations entre les communautés linguistiques nationales, en particulier entre la Suisse romande et la Suisse alémanique.

Art. 7 b) Langues officielles

¹ Le français et l'allemand sont les langues officielles.

² Leur utilisation est régie dans le respect du principe de la territorialité : le canton et les communes veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones.

³ Le français est la langue officielle des communes francophones ; l'allemand est la langue officielle des communes germanophones. Dans les communes avec une minorité linguistique autochtone importante, le français et l'allemand peuvent être les langues officielles ; l'approbation du canton est nécessaire.

Proposition minoritaire A :

¹ *Le français et l'allemand sont les langues officielles.*

² *Leur utilisation est réglée dans le respect du principe de la territorialité.*

³ *Le français est la langue officielle des communes francophones ; l'allemand est la langue officielle des communes germanophones. Le français et l'allemand sont les langues officielles des communes bilingues.*

⁴ *La loi définit les critères permettant de reconnaître une commune comme bilingue.*

Disposition transitoire

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi d'application de l'art. 7 al. 4, les principes suivants sont applicables :

1. Une commune est reconnue bilingue lorsque :

a) la langue minoritaire est parlée par au moins 30% de la population de langue française ou allemande ;

b) ce pourcentage minimal ressort du dernier recensement et est confirmé sur une période de vingt ans ; et

c) son territoire jouxte directement celui d'au moins une commune qui a pour langue officielle cette langue minoritaire.

2. Ces critères peuvent être pondérés par les correctifs suivants : historicité, taille de la commune, pratique communale, qualité de chef-lieu et, éventuellement, volonté des citoyens.

Proposition minoritaire B :

¹ *Les langues officielles du canton sont le français et l'allemand.*

² *La langue officielle des communes francophones est le français. La langue officielle des communes germanophones est l'allemand. Les langues officielles de la capitale et des communes bilingues jouxtant la frontière linguistique sont le français et l'allemand.*

³ *Afin de préserver l'harmonie entre les communautés linguistiques, l'Etat et les communes veillent à la répartition territoriale traditionnelle des langues et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones.*

TITRE II

L'individu

Chapitre premier

Droits fondamentaux

Art. 8 Dignité humaine

La dignité humaine est intangible.

Art. 9 Egalité a) en général

¹ Tous les êtres humains sont égaux devant la loi.

² Personne ne doit subir de discrimination.

Art. 10 b) entre la femme et l'homme

¹ La femme et l'homme sont égaux en droit. Ils ont droit en particulier au même salaire pour un travail de valeur égale.

² L'Etat et les communes pourvoient à l'égalité de droit et de fait, notamment dans les domaines de la famille, de la formation, du travail et pour l'accès à la fonction publique.

Art. 11 *[supprimé]*

Art. 12 Interdiction de l'arbitraire et bonne foi

Toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi.

Art. 13 Liberté personnelle

La liberté personnelle est garantie. Elle comprend notamment le droit à la vie, le droit à l'intégrité physique et psychique et la liberté de mouvement.

Art. 14 Vie privée

¹ Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile, de sa correspondance et de ses télécommunications.

² Elle a le droit d'être protégée contre l'usage abusif de données qui la concernent.

Art. 15 Mariage et autres formes de vie en commun

¹ Le droit au mariage est garanti.

² La liberté de choisir une autre forme de vie en commun est reconnue.

Proposition minoritaire A :

³ *Les partenaires enregistrés, de même sexe ou de sexe opposé, et les couples mariés sont mis sur pied d'égalité.*

Proposition minoritaire B :

³ *Les partenaires enregistrés de même sexe et les couples mariés sont mis sur pied d'égalité.*

Art. 16 Conscience et croyance

¹ La liberté de conscience et de croyance est garantie.

² Toute personne a le droit de choisir librement sa religion et de se forger ses convictions philosophiques ainsi que de les professer individuellement ou en communauté.

³ Toute personne a le droit d'adhérer à une communauté religieuse, d'y appartenir ou de la quitter et de suivre un enseignement religieux.

⁴ Toute contrainte, tout abus de pouvoir et toute manipulation sont interdits.

Art. 17 Etablissement

Le libre choix du domicile et du lieu de séjour est garanti.

Art. 18 Langue

¹ La liberté de la langue est garantie.

² Celui qui s'adresse à une autorité dont la compétence s'étend à l'ensemble du canton peut le faire dans la langue officielle de son choix.

Art. 19 Opinion, information et médias
a) Opinion et information

¹ La liberté d'opinion et la liberté d'information sont garanties.

² Le droit à l'information est garanti. Toute personne peut consulter les documents officiels dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.

Art. 20 b) Médias

La liberté des médias et le secret de rédaction sont garantis.

Art. 21 c) Censure

La censure est interdite.

Art. 22 Art

La liberté de l'art est garantie.

Art. 23 Science

¹ La liberté de l'enseignement et de la recherche scientifiques est garantie.

² Les scientifiques assument leur responsabilité envers les êtres humains, les animaux, les plantes et leurs bases vitales.

Art. 24 Association

Toute personne a le droit de créer une association, d'en faire partie et de participer à ses activités. Personne ne peut y être contraint.

Art. 25 Réunion et manifestation

¹ Toute personne a le droit d'organiser une réunion ou une manifestation et d'y prendre part. Personne ne peut y être contraint.

² La loi ou un règlement communal peut soumettre à autorisation les réunions et les manifestations organisées sur le domaine public.

³ Les réunions et les manifestations doivent être autorisées si elles ne portent pas une atteinte disproportionnée aux intérêts des autres usagers et si un déroulement ordonné est assuré.

Art. 26 Pétition

¹ Le droit de pétition est garanti. Toute personne a le droit d'adresser une pétition aux autorités cantonales et communales.

² L'autorité interpellée donne une réponse motivée dans un délai raisonnable.

Art. 27 Activité économique

¹ La liberté économique est garantie.

² Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice.

Art. 28 Défense des intérêts professionnels

a) Liberté syndicale

¹ La liberté syndicale est garantie.

² Personne ne peut subir de préjudice du fait de son appartenance à un syndicat ou de l'activité qu'il y exerce ni être contraint d'y adhérer.

Art. 29 b) Conflits collectifs

¹ Les conflits collectifs sont, autant que possible, réglés par la négociation ou la médiation.

² Le droit de grève et le droit de mise à pied collective sont garantis s'ils se rapportent aux relations de travail et s'ils sont conformes aux obligations de préserver la paix du travail ou de recourir à une conciliation.

³ La loi peut supprimer ou restreindre le droit de grève pour certaines catégories de personnes, notamment dans le secteur public.

Proposition minoritaire A :

² *Le droit de grève et le droit de mise à pied collective sont garantis s'ils sont conformes aux obligations de préserver la paix du travail ou de recourir à une conciliation.*

Proposition minoritaire B :

³ *La loi peut interdire le recours à la grève à certaines catégories de personnes.*

Art. 30 Propriété

¹ La propriété est garantie.

² Une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation.

³ L'Etat et les communes créent des conditions propices à une large accession à la propriété foncière privée.

Art. 31 Procédure

a) En général

¹ Les parties ont droit à ce que leur cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable.

² Elles ont le droit d'être entendues.

³ Les décisions judiciaires et administratives doivent être motivées par écrit. La loi règle les exceptions.

⁴ Toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes a droit à l'assistance judiciaire gratuite, à moins que sa cause ne paraisse dépourvue de toute chance de succès. Elle a en outre droit à l'assistance gratuite d'un défenseur, dans la mesure où la sauvegarde de ses droits le requiert.

Art. 31^{bis} b) Accès au juge

Toute personne a droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire. La loi peut exclure l'accès au juge dans des cas exceptionnels.

Art. 32 c) Procédure judiciaire

¹ Toute personne dont la cause doit être jugée dans une procédure judiciaire a droit à ce qu'elle soit portée devant un tribunal établi par la loi, compétent, indépendant et impartial. Les tribunaux d'exception sont interdits.

² Les débats et le prononcé du jugement sont publics. La loi peut prévoir des exceptions.

Art. 33 d) Procédure pénale

¹ Toute personne est présumée innocente tant qu'elle n'a pas fait l'objet d'une condamnation entrée en force.

² Tout prévenu a le droit d'être informé, dans les plus brefs délais et de manière détaillée, des infractions qui lui sont reprochées. Il doit être mis en état de faire valoir les droits de la défense.

³ Toute personne condamnée a le droit de déférer le jugement à une juridiction supérieure.

Chapitre 2

Droits sociaux

Art. 34 Maternité

¹ Chaque femme a droit à des prestations qui garantissent sa sécurité matérielle avant et après l'accouchement.

² Une assurance maternité cantonale couvre la perte de gain pendant au moins 14 semaines. Dans la mesure où elles n'ont pas d'activité lucrative, les mères reçoivent durant ce temps des prestations équivalant au montant de base du minimum vital.

³ L'adoption et la naissance sont mises sur pied d'égalité si l'enfant adopté n'est pas celui du conjoint et si son âge et sa situation le justifient.

Proposition minoritaire :

² Une assurance maternité cantonale couvre la perte de gain pendant au moins 16 semaines. Dans la mesure où elles n'ont pas d'activité lucrative, les mères reçoivent durant ce temps des prestations équivalant au montant de base du minimum vital.

Art. 35 Protection particulière

a) En général

¹ Toute personne vulnérable ou dépendante a droit à une attention particulière.

² Son développement harmonieux doit être soutenu et son intégration sociale favorisée.

Art. 36 b) Enfants et jeunes

¹ Les enfants et les jeunes ont le droit d'être aidés, encouragés et encadrés dans leur développement afin de devenir des personnes responsables.

² Les enfants et les jeunes ont droit à une protection particulière de leur intégrité physique et psychique, y compris au sein de leur famille.

³ Les enfants et les jeunes victimes d'infractions ont droit à une aide spéciale.

⁴ La situation particulière des enfants et des jeunes ainsi que des jeunes adultes doit être prise en considération dans les procédures judiciaires.

⁵ Dans la mesure où ils sont capables de discernement, les enfants et les jeunes exercent eux-mêmes leurs droits.

Art. 37 c) Personnes handicapées

Les personnes handicapées ont droit à des mesures en vue de compenser les inégalités qui les frappent et de favoriser leur autonomie et leur intégration économique et sociale.

Art. 38 d) Personnes âgées

¹ Les personnes âgées ont droit à la participation, à l'autonomie, à la qualité de vie et au respect de leur personnalité.

² L'Etat et les communes favorisent la compréhension et la solidarité entre les générations.

Art. 39 e) Fin de vie

Toute personne a le droit de mourir dans la dignité.

Proposition minoritaire :

Toute personne a le droit de vivre la fin de sa vie dans la dignité.

Art. 40 Situations de détresse

¹ Toute personne dans le besoin a le droit d'être logée de manière appropriée, d'obtenir les soins médicaux essentiels et les autres moyens indispensables au maintien de sa dignité.

² Toute personne en situation de détresse parce que victime d'une infraction grave, d'une catastrophe naturelle ou d'autres événements semblables a droit à un soutien approprié.

Chapitre 3

Champ d'application et restrictions

Art. 41 Champ d'application

Les autorités veillent à ce que les droits fondamentaux et sociaux, dans la mesure où ils s'y prêtent, soient aussi réalisés dans les relations qui lient les particuliers entre eux.

Art. 42 Restrictions

¹ Toute restriction d'un droit fondamental ou social doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi. Les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés.

² Toute restriction d'un droit fondamental ou social doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental ou social d'autrui.

³ Toute restriction d'un droit fondamental ou social doit être proportionnée au but visé.

⁴ L'essence des droits fondamentaux et sociaux est inviolable.

Chapitre 4

Devoirs

Art. 43

¹ Toute personne est responsable d'elle-même.

² Elle assume sa part de responsabilité envers autrui, la collectivité et les générations futures.

TITRE III

Le peuple

Chapitre premier

Droits politiques cantonaux

Art. 44 Citoyenneté active

¹ Ont le droit de voter et d'élire en matière cantonale, s'ils sont majeurs :

- a) les Suissesses et les Suisses domiciliés dans le canton ;
- b) les Suissesses et les Suisses de l'étranger qui ont le droit de cité cantonal ou ont été domiciliés dans le canton ;
- c) les étrangères et les étrangers domiciliés dans le canton depuis au moins cinq ans et au bénéfice d'une autorisation d'établissement.

² La loi règle l'exclusion du droit de voter et d'élire.

Proposition minoritaire :

¹ *Ont le droit de voter et d'élire en matière cantonale, s'ils sont âgés de plus de 16 ans :*

[...]

Art. 45 Initiative

- a) En général

¹ 6'000 citoyennes et citoyens actifs peuvent demander la révision totale ou partielle de la Constitution ainsi que l'adoption, la modification ou l'abrogation d'une loi. Les signatures doivent être récoltées dans un délai de 90 jours.

² L'initiative tendant à la révision partielle de la Constitution et l'initiative législative peuvent prendre la forme d'un projet rédigé de toutes pièces ou être conçues en termes généraux.

³ Les initiatives doivent être traitées par le Grand Conseil et soumises au peuple sans retard.

⁴ Les initiatives sont invalidées entièrement ou partiellement si elles violent le droit supérieur, si elles sont inexécutables ou si elles ne respectent pas l'unité de la forme ou de la matière.

Proposition minoritaire :

¹ 4'500 citoyennes et citoyens actifs peuvent demander la révision totale ou partielle de la Constitution ainsi que l'adoption, la modification ou l'abrogation d'une loi. Les signatures doivent être recoltées dans un délai de 90 jours.

Art. 46 b) Initiative entièrement rédigée

¹ Si le Grand Conseil se rallie à une initiative entièrement rédigée, celle-ci suit la procédure du référendum obligatoire ou facultatif selon son rang.

² Si le Grand Conseil ne se rallie pas à l'initiative, il la soumet au vote du peuple. Il peut élaborer un contre-projet. Le peuple vote alors simultanément sur les deux objets ; il peut les approuver l'un et l'autre et indiquer auquel il donne sa préférence au cas où les deux seraient acceptés.

Art. 47 c) Initiative conçue en termes généraux

¹ Si le Grand Conseil se rallie à une initiative conçue en termes généraux, il élabore les dispositions nécessaires.

² Si le Grand Conseil ne se rallie pas à l'initiative, il la soumet au vote du peuple. Si le peuple approuve l'initiative, le Grand Conseil élabore les dispositions nécessaires.

³ Le projet suit la procédure du référendum obligatoire ou facultatif selon son rang.

Art. 48 d) Révision totale de la Constitution

¹ Le peuple se prononce sur le principe de la révision totale de la Constitution ; il décide en même temps si la révision doit être confiée au Grand Conseil ou à une Constituante.

² La Constituante est élue pour cinq ans. Il n'y a pas d'incompatibilités. Pour le reste, les dispositions relatives à l'élection du Grand Conseil sont applicables.

³ Si le peuple rejette le projet, la Constituante en élabore un deuxième. Ses pouvoirs sont alors prorogés de deux ans.

Art. 49 Référendum
a) obligatoire

Sont soumis obligatoirement à un vote populaire :

- a) les révisions totales ou partielles de la Constitution ;
- b) les actes du Grand Conseil qui entraînent une dépense nette nouvelle supérieure à 1% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil.

Art. 50 b) facultatif

6'000 citoyennes et citoyens actifs peuvent demander dans un délai de 90 jours un vote populaire sur :

- a) les lois ;
- b) les actes du Grand Conseil qui entraînent une dépense nette nouvelle supérieure à ¼ % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil, ainsi que les crédits d'étude d'importance régionale ou cantonale.

Proposition minoritaire A :

¹ 4'500 citoyennes et citoyens actifs peuvent demander dans un délai de 90 jours un vote populaire sur :

[...]

Proposition minoritaire B (ajout) :

² *Ils peuvent demander le rejet du projet ou la modification de certaines dispositions. La demande de modification doit respecter l'unité de matière.*

³ *Les citoyennes et citoyens ne peuvent choisir qu'entre le projet et la variante référendaire.*

Art. 51 Motion populaire

¹ 300 citoyennes et citoyens actifs peuvent adresser une motion au Grand Conseil.

² Le Grand Conseil la traite comme une motion de l'un de ses membres.

Art. 52 Elections

¹ Le peuple élit parmi les citoyennes et les citoyens actifs de nationalité suisse domiciliés dans le canton les membres du Grand Conseil, ceux du Conseil d'Etat et les membres fribourgeois du Conseil des Etats.

² Les membres du Conseil des Etats sont élus selon le système majoritaire, en même temps et pour la même durée que ceux du Conseil national.

³ L'élection des membres fribourgeois du Conseil national est réglée par le droit fédéral.

Chapitre 2

Droits politiques communaux

Art. 53 Citoyenneté active

¹ Ont le droit de voter et d'élire en matière communale, s'ils sont majeurs :

- a) les Suissesses et les Suisses domiciliés dans la commune ;
- b) les étrangères et les étrangers domiciliés dans la commune, qui sont domiciliés dans le canton depuis au moins cinq ans et au bénéfice d'une autorisation d'établissement.

² La loi règle l'exclusion du droit de voter et d'élire.

Proposition minoritaire :

¹ *Ont le droit de voter et d'élire en matière communale, s'ils ont seize ans :*

[...]

Art. 54 Commune

a) Participation

¹ Dans les communes sans conseil général, les citoyennes et les citoyens actifs exercent leurs droits politiques au sein de l'assemblée communale.

² Dans les communes qui ont un conseil général, les citoyennes et les citoyens actifs ont le droit d'initiative et de référendum ; les membres du conseil général disposent du droit de motion.

Art. 55 b) Elections

Le peuple élit les membres du conseil communal et, le cas échéant, ceux du conseil général.

Art. 56 Associations de communes

¹ Les citoyennes et les citoyens actifs des communes membres d'une association ont le droit d'initiative et de référendum. La loi détermine l'objet du référendum financier obligatoire.

² Les associations et les autorités des communes membres consultent et informent la population.

TITRE IV

L'Etat

Chapitre premier

Tâches

Art. 57 Principes

a) Accomplissement des tâches

¹ L'activité étatique est régie par les principes de subsidiarité, de transparence et de solidarité.

² Pour accomplir les tâches qui leur incombent, l'Etat et les communes disposent de services publics de qualité et de proximité.

³ Ils privilégient les intérêts des générations futures en veillant à la responsabilité écologique, à la solidarité sociale, à la viabilité économique et à l'adéquation technique.

Art. 58 b) Répartition des tâches entre Etat et communes

¹ L'Etat attribue les tâches à la collectivité publique la mieux à même de les accomplir.

² Les critères principaux sont les intérêts des individus et des communautés concernés, la capacité de la collectivité publique à offrir des prestations de qualité et de proximité ainsi que l'efficacité économique.

Art. 59 c) Délégation de tâches

¹ Pour accomplir leurs tâches, l'Etat et les communes peuvent participer à des entreprises ou en créer.

² La loi peut déléguer des tâches à des organismes et à des personnes de droit public ou de droit privé s'il existe un intérêt public prépondérant et que la protection juridique est assurée.

³ L'exécutif conserve sa responsabilité : il doit contrôler la légalité de l'accomplissement des tâches déléguées et de l'utilisation des moyens.

Art. 60 Sécurité matérielle
a) Travail

¹ L'Etat et les communes veillent à ce que toute personne puisse assurer son entretien par un travail qu'elle exerce dans des conditions équitables.

² L'Etat et les communes prennent des mesures pour atténuer les conséquences du chômage, prévenir l'exclusion sociale et professionnelle et favoriser la réinsertion.

Proposition minoritaire :

¹ L'Etat et les communes veillent à ce que toute personne puisse assurer son entretien par un travail qu'elle exerce dans des conditions équitables. La loi fixe le montant du salaire minimal.

Art. 61 b) Précarité

L'Etat et les communes prennent des mesures pour prévenir les situations de précarité et mettent en place une aide sociale.

Art. 62 c) Logement

¹ L'Etat et les communes veillent à ce que toute personne puisse trouver, à des conditions financièrement supportables, un logement approprié à sa situation.

² L'Etat encourage l'aide au logement et l'accès à la propriété de son logement.

Art. 63 Economie
a) Promotion

¹ L'Etat et les communes favorisent le développement et la diversité des activités économiques, l'équilibre entre les régions et le plein emploi.

² Ils encouragent l'innovation ainsi que la création et la reconversion d'entreprises.

Art. 64 b) Monopoles et régales

L'Etat et les communes peuvent créer des monopoles et des régales lorsque l'intérêt public le commande.

Art. 65 Familles
a) Principes

¹ L'Etat et les communes protègent et soutiennent les familles.

² Ils reconnaissent les diverses formes de famille.

³ Ils créent des conditions qui favorisent la maternité et la paternité et qui permettent de concilier la vie professionnelle et la vie familiale.

⁴ L'Etat développe une politique familiale globale. Les mesures en faveur de la famille doivent être coordonnées.

⁵ La législation doit respecter les intérêts des familles.

Art. 66 b) Mesures

¹ L'Etat met en place un système de prestations en faveur de chaque enfant.

² Il octroie des prestations complémentaires pour les enfants en bas âge de familles dont les moyens financiers sont insuffisants.

³ L'Etat, en collaboration avec les communes et les particuliers, organise un accueil de la prime enfance jusqu'à l'entrée à l'école obligatoire et peut mettre sur pied un accueil parascolaire. Ces prestations doivent être financièrement accessibles à tous.

Proposition minoritaire :

¹ *L'Etat met en place un système de prestations financières en faveur de chaque enfant, qui couvrent une part substantielle de ses frais d'entretien et d'éducation.*

Art. 67 c) Jeunesse

¹ L'Etat et les communes tiennent compte des intérêts de la jeunesse.

² Ils favorisent l'intégration sociale et politique des jeunes.

³ Ils soutiennent les activités de jeunesse, notamment le travail des associations et des centres pour jeunes.

Art. 68 d) Bureau de la famille, de la jeunesse et de l'égalité

L'Etat institue un Bureau pour la promotion de la famille, de la jeunesse et de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Art. 69 Formation

a) Enseignement de base

1. Principes

¹ L'Etat et les communes pourvoient à un enseignement de base ouvert à tous les enfants en tenant compte des aptitudes de chacun. L'école enfantine en fait partie.

² L'enseignement de base est obligatoire. La loi peut rendre facultative la fréquentation de l'école enfantine.

³ Dans les écoles publiques, l'enseignement de base est gratuit.

Proposition minoritaire :

¹ *L'Etat et les communes pourvoient à un enseignement de base ouvert à tous les enfants en tenant compte des aptitudes de chacun. Les deux ans d'école enfantine en font partie.*

Art. 70 2. Buts

¹ L'école assure la formation des enfants en collaboration avec les parents et les seconde dans leur tâche éducative.

² Elle favorise le développement personnel et l'intégration sociale des enfants et leur donne le sens des responsabilités envers eux-mêmes, autrui, la société et l'environnement.

Art. 71 3. Langues

La première langue étrangère enseignée est l'autre langue officielle.

Proposition minoritaire (ajout) :

Les enfants domiciliés dans un cercle scolaire jouxtant la frontière linguistique peuvent être scolarisés dans la langue officielle de leur choix, au besoin en changeant de cercle scolaire.

Art. 72 b) Formation supérieure et professionnelle

¹ L'Etat assure la formation secondaire supérieure et la formation professionnelle. Ces formations sont accessibles à chacun en fonction de ses aptitudes et indépendamment de sa capacité financière.

² En collaboration avec la Confédération, il entretient une Université et des Hautes Ecoles spécialisées.

³ Il encourage la recherche scientifique au service de l'ensemble de la société. L'Université et les Hautes Ecoles spécialisées rendent des services à la collectivité.

⁴ L'Etat octroie des aides financières aux personnes en formation dont les ressources sont limitées.

Art. 73 c) Formation des adultes

L'Etat et les communes soutiennent la formation des adultes.

Art. 74 d) Ecoles privées

¹ L'Etat exerce la surveillance sur les écoles privées.

² Il peut soutenir les écoles privées dont l'utilité est reconnue.

Art. 75 e) Neutralité

Dans les écoles publiques et les écoles privées subventionnées, l'enseignement est politiquement et confessionnellement neutre.

Art. 76 Santé

¹ L'Etat s'emploie à la promotion de la santé et veille à ce que toute personne ait accès à des soins de qualité égale.

² L'Etat organise et coordonne l'ensemble du système hospitalier.

³ L'Etat et les communes organisent les services médico-sociaux.

Proposition minoritaire :

² *L'Etat organise et coordonne l'ensemble du système hospitalier et médico-social.*

³ *[supprimé]*

Art. 77 Etrangères et étrangers

¹ L'Etat et les communes prennent des mesures pour accueillir et intégrer les étrangères et les étrangers, dans la reconnaissance mutuelle des identités et le respect des valeurs fondamentales de l'Etat de droit.

² L'Etat et les communes facilitent la naturalisation des étrangères et des étrangers. La loi prévoit un droit de recours contre les refus de naturalisation.

³ Pour l'octroi du droit de cité, ils ne prélèvent qu'un émolument administratif.

Art. 78 Aide humanitaire et coopération au développement

L'Etat encourage l'aide humanitaire, la coopération au développement et le commerce équitable. Il favorise les échanges entre les peuples.

Art. 79 Environnement et territoire

a) Environnement

¹ L'Etat et les communes veillent à la sauvegarde de l'environnement naturel et luttent contre toute forme de pollution ou de nuisance.

² Ils favorisent l'utilisation et le développement des énergies renouvelables.

Art. 80 b) Aménagement du territoire

¹ L'Etat et les communes veillent à une utilisation judicieuse et mesurée du sol et à une occupation rationnelle du territoire.

² Ils tiennent compte des données naturelles ainsi que des besoins de la population et de l'économie.

Art. 81 c) Nature et patrimoine

¹ L'Etat et les communes respectent la nature et le patrimoine et protègent la diversité de la faune et de la flore ainsi que leurs milieux naturels.

² Ils aménagent le territoire de manière à sauvegarder les sites naturels et construits.

³ Ils favorisent la connaissance de la nature et du patrimoine, notamment par la formation, la recherche et l'information.

Art. 82 d) Agriculture et sylviculture

En collaboration avec la Confédération, l'Etat encourage et soutient l'agriculture et la sylviculture dans leurs fonctions protectrices, économiques et sociales.

Art. 83 e) Catastrophes

L'Etat et les communes prennent des mesures pour prévenir et gérer les catastrophes.

Art. 84 Sécurité et ordre publics

¹ L'Etat et les communes assurent le maintien de la sécurité et de l'ordre publics, dans le respect des droits fondamentaux.

² L'Etat détient le monopole de la force publique.

Art. 85 Approvisionnement en eau et en énergie

L'Etat et les communes garantissent l'approvisionnement en eau et en énergie.

Art. 86 Transports et communications

¹ L'Etat conduit une politique coordonnée des transports et des communications, en tenant compte des régions excentrées.

² Il voue une attention particulière à la sécurité.

³ Il favorise les transports publics et le trafic non motorisé.

Art. 87 Culture

¹ L'Etat et les communes encouragent et soutiennent la vie culturelle dans sa diversité ainsi que la création artistique.

² Ils encouragent la coopération et les échanges culturels entre les régions du canton et avec l'extérieur.

Art. 88 Loisirs

L'Etat et les communes favorisent les loisirs contribuant à l'équilibre et au développement personnels. Ils encouragent la pratique du sport et les possibilités de délasserment.

Art. 89 Protection des consommatrices et des consommateurs

L'Etat prend des mesures pour informer et protéger les consommatrices et les consommateurs.

Chapitre 2

Finances

Art. 90 Impôts

¹ L'Etat et les communes perçoivent les impôts et les autres contributions nécessaires à l'exécution de leurs tâches.

² Ils tiennent compte des principes de la légalité, de l'universalité, de l'égalité et de la capacité économique.

³ Ils prennent des mesures contre la fraude et la soustraction fiscales.

Proposition minoritaire :

² *Ils tiennent compte des principes de la légalité, de l'universalité, de l'égalité et de la capacité économique. Ils organisent un système d'impôt négatif.*

Art. 91 Gestion financière

a) Principe d'économie

¹ L'Etat et les communes gèrent les finances publiques avec la plus grande économie.

² Ils vérifient périodiquement que les tâches qu'ils accomplissent et les subventions qu'ils octroient sont toujours utiles, nécessaires et supportables financièrement.

Art. 92 b) Equilibre budgétaire

¹ L'Etat équilibre son budget de fonctionnement.

² Il tient cependant compte de la situation conjoncturelle et d'éventuels besoins financiers exceptionnels.

³ Les déficits engendrés par ces situations doivent être compensés dans les cinq ans.

Proposition minoritaire :

¹ *L'Etat et les communes équilibrent leur budget de fonctionnement.*

Art. 93 c) Publicité et surveillance

¹ Toute personne peut consulter le budget et les comptes des collectivités publiques et de leurs établissements ainsi que les comptes des autres institutions étatiques.

² La surveillance des finances de l'Etat et des communes est assurée par un organe dont l'indépendance est garantie.

Chapitre 3

Organisation

Section 1

Dispositions générales

Art. 94 Séparation des pouvoirs

Les autorités sont organisées selon le principe de la séparation et du contrôle réciproque des pouvoirs.

Art. 94^{bis} Respect du droit supérieur

Les autorités judiciaires et administratives n'appliquent pas les dispositions contraires au droit supérieur.

Art. 95 Eligibilité

¹ Peuvent être membres des autorités toutes les personnes de nationalité suisse domiciliées dans le canton qui ont la citoyenneté active en matière cantonale.

² La loi peut fixer une limite d'âge supérieure pour l'accès aux fonctions de l'ordre judiciaire. Elle peut permettre l'accès à ces fonctions aux personnes de nationalité étrangère pouvant justifier d'un lien suffisant avec le canton.

Proposition minoritaire :

¹ *Peuvent être membres des autorités toutes les personnes domiciliées dans le canton qui ont la citoyenneté active en matière cantonale.*

Art. 96 Incompatibilités

¹ Les fonctions suivantes sont incompatibles :

- a) membre du Grand Conseil ;
- b) membre du Conseil d'Etat ;
- c) juge professionnel ou juge suppléant au Tribunal cantonal.

² La loi peut prévoir des exceptions ou d'autres incompatibilités.

³ Les membres du Conseil d'Etat ne peuvent pas être membres de l'Assemblée fédérale. Le cumul avec le mandat fédéral est toutefois possible jusqu'à la fin de la période de fonction cantonale en cours.

⁴ Les membres du Conseil d'Etat ne peuvent exercer ni une activité lucrative accessoire ni aucune autre activité incompatible avec leur fonction.

Art. 97 Récusation

Les membres des autorités ainsi que les employés d'Etat doivent se récuser lorsque sont traitées des affaires qui les concernent personnellement.

Art. 98 Information

¹ Les autorités informent le public sur leur activité ; le secret de fonction est réservé.

² Les membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat rendent publics tous les liens particuliers qui les rattachent à des intérêts privés ou publics. Le secret professionnel est réservé.

Art. 99 Liberté de parole et immunité

¹ Les membres du Grand Conseil et du Conseil d'Etat s'expriment librement au Parlement et devant ses organes.

² Les membres du Grand Conseil jouissent de l'immunité parlementaire. Celle-ci ne peut être levée que dans les conditions prévues par la loi.

Art. 100 Responsabilité de l'Etat

¹ La collectivité publique répond du préjudice que ses agents causent de manière illicite lors de l'accomplissement des tâches publiques.

² La loi fixe les conditions de la responsabilité pour fait licite.

Art. 101 Actes des autorités

a) Formes

¹ Les actes législatifs du Grand Conseil revêtent la forme de la loi ou de l'ordonnance parlementaire ; les autres actes, celle du décret soumis au référendum ou du décret simple.

² Les actes législatifs des autres autorités revêtent la forme de l'ordonnance ou du règlement.

Art. 102 b) Urgence

¹ Une loi dont l'entrée en vigueur ne souffre aucun retard peut être déclarée urgente et mise en vigueur immédiatement par une décision prise à la majorité des membres du Grand Conseil. Sa validité doit être limitée.

² Lorsque le référendum est demandé contre une loi déclarée urgente, cette dernière cesse de produire effet un an après son adoption par le Grand Conseil si elle n'a pas été acceptée par le peuple dans ce délai.

Art. 103 c) Délégation

¹ Les règles de droit qui ont un effet non négligeable sur les droits et les obligations des individus doivent être édictées sous forme de loi.

² La compétence d'édicter des ordonnances et des règlements doit être prévue de manière précise dans une loi. Le Grand Conseil peut opposer son veto à de tels actes.

³ Le Conseil d'Etat peut déléguer ses compétences législatives, à moins que le droit supérieur ne l'interdise.

Art. 104 Conseils consultatifs

Le Grand Conseil et le Conseil d'Etat peuvent instituer ou reconnaître des conseils consultatifs.

Section 2

Pouvoir législatif

Art. 105 Rôle

Le Grand Conseil est l'autorité suprême du canton, sous réserve des droits du peuple.

Art. 106 Composition et élection

¹ Le Grand Conseil se compose de 110 membres, députées et députés. La loi peut prévoir un système de suppléance.

² Les membres du Grand Conseil sont élus par le peuple pour une durée de cinq ans selon le système proportionnel.

³ La loi définit au maximum huit cercles électoraux. Elle assure une représentation équitable des régions du canton.

Proposition minoritaire :

¹ *Le Grand Conseil se compose de 130 membres, députées et députés. La loi peut prévoir un système de suppléance.*

Art. 107 Séances

¹ Le Grand Conseil se réunit :

- a) régulièrement en sessions ordinaires ;
- b) à la demande d'un cinquième de ses membres ;
- c) à la demande du Conseil d'Etat.

² Les séances plénières sont publiques. La loi règle les exceptions.

³ Les membres du Grand Conseil votent sans instructions.

⁴ Le Grand Conseil ne peut valablement délibérer que si la majorité absolue de ses membres sont présents.

Art. 108 Interventions parlementaires

Les interventions parlementaires revêtent la forme de l'initiative, de la motion, du postulat, du mandat, de la résolution ou de la question.

Art. 109 Groupes

Les membres du Grand Conseil peuvent former des groupes politiques.

Art. 110 Commissions

¹ Le Grand Conseil crée en son sein des commissions thématiques et des commissions spéciales. Chaque groupe politique doit y être proportionnellement représenté.

² Les commissions préparent les délibérations du Grand Conseil. La loi peut leur confier d'autres compétences, à l'exclusion de compétences législatives. Elle règle leur organisation et leurs droits d'enquête, de consultation et d'information.

³ Les commissions donnent régulièrement une information au public sur leurs travaux.

Art. 111 Secrétariat

Le Grand Conseil dispose de son propre secrétariat, dirigé par la secrétaire générale ou le secrétaire général. Il peut faire appel aux services de l'administration.

Art. 112 Relations avec le Conseil d'Etat

¹ Par le mandat, le Grand Conseil peut inciter le Conseil d'Etat à prendre des mesures dans un domaine ressortissant à la compétence de ce dernier.

² La présidente ou le président du Grand Conseil peut en tout temps consulter les dossiers du Conseil d'Etat sur les objets qui concernent le Grand Conseil.

³ Le Secrétariat assure, en collaboration avec la Chancellerie d'Etat, les relations entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat.

Art. 113 Compétences

a) Législation

1. En général

¹ Le Grand Conseil exerce le pouvoir législatif.

² Il peut proposer la révision de la Constitution.

³ Un quart des députés peut demander un référendum financier (art. 50 let. b). La loi fixe le délai de dépôt d'une telle demande.

Art. 114 2. Traités intercantonaux et internationaux

¹ Le Grand Conseil approuve les traités intercantonaux et internationaux.

² Il peut déléguer cette compétence au Conseil d'Etat pour les actes dénonçables à court terme ou de moindre importance.

³ Il peut inviter le Conseil d'Etat à engager des négociations en vue de la conclusion d'un traité ou à dénoncer un traité existant.

Art. 115 b) Planification

¹ Le Grand Conseil examine :

- a) le programme de législature du Conseil d'Etat ;
- b) le plan financier ;
- c) les plans thématiques fondamentaux.

² Il peut en déclarer certains éléments prioritaires.

Art. 116 c) Finances

¹ Le Grand Conseil adopte le budget et les comptes annuels de l'Etat.

² Il fixe les impôts cantonaux ainsi que les conditions et les limites d'un nouvel endettement.

Art. 117 d) Elections

¹ Le Grand Conseil élit :

- a) la présidente ou le président et les vice-présidentes ou les vice-présidents du Grand Conseil ;
- b) la présidente ou le président du Conseil d'Etat ;
- c) *[supprimée]*
- d) sur préavis du Conseil de la magistrature, les membres du pouvoir judiciaire et du Ministère public ;
- e) la secrétaire générale ou le secrétaire général du Grand Conseil ;
- f) la chancelière ou le chancelier d'Etat ;
- g) la trésorière ou le trésorier d'Etat ;
- h) les membres des commissions.

² La loi peut confier d'autres compétences électorales au Grand Conseil.

Art. 118 e) Haute surveillance

Le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur :

- a) le Conseil d'Etat ;
- b) la justice ;
- c) l'administration ;
- d) les délégataires de tâches publiques.

Art. 119 f) Autres compétences

Le Grand Conseil :

- a) statue sur la validité des initiatives populaires ;
- b) tranche les conflits de compétence entre les autorités supérieures du canton ;
- c) accorde l'amnistie et la grâce ;
- d) accorde le droit de cité cantonal ;
- e) peut donner son avis lors des consultations fédérales ;
- f) exerce les droits de participation que la Constitution fédérale confère aux cantons ;
- g) accomplit toutes les autres tâches qui lui incombent en vertu de la Constitution ou de la loi ou qui ne ressortissent pas à la compétence d'une autre autorité.

Section 3

Pouvoir exécutif

Art. 120 Composition et élection

¹ Le Conseil d'Etat se compose de sept membres.

² Il est élu par le peuple, selon le système majoritaire, en même temps que le Grand Conseil. La circonscription électorale est le canton.

³ Les membres du Conseil d'Etat sont élus pour cinq ans et ne peuvent siéger pendant plus de trois législatures complètes.

Art. 121 Présidence

La présidente ou le président du Conseil d'Etat est élu par le Grand Conseil pour une année. Elle ou il n'est pas immédiatement ré-éligible.

Art. 122 Chancellerie d'Etat

Le Conseil d'Etat dispose de son propre secrétariat, dirigé par la chancelière ou le chancelier d'Etat.

Art. 123 Relations avec le Grand Conseil

¹ Le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil les projets d'actes législatifs. Il peut lui soumettre d'autres objets.

² Le Conseil d'Etat renseigne chaque année le Grand Conseil sur ses activités et sur l'état de réalisation du programme de législature. Il le fait également chaque fois que le Grand Conseil le lui demande.

³ Les membres du Conseil d'Etat répondent devant le Grand Conseil de leur gestion et des actes des personnes soumises à leur surveillance.

⁴ Les membres du Conseil d'Etat peuvent participer aux séances du Grand Conseil et de ses commissions.

⁵ La Chancellerie d'Etat assure, en collaboration avec le Secrétariat du Grand Conseil, les relations entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil.

Art. 124 Compétences

a) En général

Le Conseil d'Etat exerce le pouvoir exécutif, dirige l'administration et conduit la politique du canton.

Art. 125 b) Législation et mise en œuvre

1. Législation

¹ Le Conseil d'Etat prépare les projets d'actes législatifs à l'intention du Grand Conseil.

² Il édicte des règles de droit lorsque la Constitution ou la loi l'y autorisent.

Art. 126 2. Mise en œuvre

Le Conseil d'Etat veille à la mise en œuvre des actes du Grand Conseil, des décisions judiciaires et du droit fédéral dans la mesure où cette tâche incombe au canton.

Art. 127 3. Circonstances extraordinaires

Le Conseil d'Etat prend les mesures nécessaires pour parer aux dangers sérieux, directs et imminents. Ces mesures cessent de produire effet une fois le danger disparu ou en l'absence d'approbation par le Grand Conseil dans le délai d'une année.

Art. 128 c) Planification

Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil :

- a) le programme de législature ;
- b) le plan financier ;
- c) les plans thématiques fondamentaux.

Art. 129 d) Finances

¹ Le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil le budget et les comptes annuels de l'Etat.

² Il décide des dépenses ainsi que des acquisitions et des aliénations du domaine public dans les limites fixées par le Grand Conseil.

Art. 130 e) Relations extérieures

¹ Le Conseil d'Etat représente le canton.

² Il conclut les traités inter-cantonaux et internationaux, sous réserve des droits du Grand Conseil. Il informe régulièrement ce dernier des négociations en cours.

³ Il répond aux consultations fédérales en tenant compte d'un éventuel avis du Grand Conseil.

⁴ Il consulte et informe régulièrement les membres fribourgeois de l'Assemblée fédérale.

Art. 130^{bis} f) Surveillance des communes

Le Conseil d'Etat exerce la surveillance sur les communes.

Art. 131 g) Nominations

Le Conseil d'Etat procède aux nominations que la Constitution ou la loi ne réservent pas à une autre autorité.

Art. 132 *[supprimé]*

Art. 133 Administration

¹ Le Conseil d'Etat organise l'administration de manière appropriée.

² Il veille à ce qu'elle soit efficace et assure un service de proximité.

Art. 134 Médiation

L'Etat institue, en matière administrative, un organe de médiation indépendant.

Section 4

Pouvoir judiciaire

Art. 135 Principes

a) Organisation générale

¹ La justice est rendue par les autorités auxquelles la Constitution et la loi confient cette tâche.

² La loi peut prévoir des modes complémentaires ou alternatifs de résolution extrajudiciaire des litiges.

³ Le Grand Conseil accorde au pouvoir judiciaire les moyens nécessaires pour assurer la célérité et la qualité de la justice.

Art. 136 b) Indépendance

¹ L'indépendance du pouvoir judiciaire est garantie.

² Les membres du pouvoir judiciaire et du Ministère public sont élus pour une durée indéterminée. Ils peuvent être révoqués par l'autorité d'élection.

Art. 137 *[supprimé]*

Art. 138 Juridictions civile, pénale et administrative

¹ La juridiction civile est exercée par :

- a) les justices de paix et les juges de paix ;
- b) les tribunaux civils et leurs présidents ;
- c) le Tribunal cantonal.

² La juridiction pénale est exercée par :

- a) les juges d'instruction ;
- b) les tribunaux pénaux et leurs présidents ;
- c) le Tribunal pénal économique ;
- d) la Chambre pénale des mineurs et ses présidents ;
- e) le Tribunal cantonal.

³ Le Tribunal cantonal juge en dernière instance cantonale les contestations administratives que la loi ne place pas dans la compétence définitive d'une autre autorité.

⁴ La loi peut instituer des autorités judiciaires spéciales.

Art. 139 Tribunal cantonal

¹ Le Tribunal cantonal est l'autorité supérieure en matière civile, pénale et administrative.

² Il élit sa présidente ou son président pour une année.

Art. 140 Conseil de la magistrature

a) Rôle

Le Conseil de la magistrature est une autorité indépendante de surveillance du pouvoir judiciaire. Il donne son préavis lors des élections judiciaires.

Art. 141 b) Composition et élection

¹ Le Conseil de la magistrature comprend :

- a) un membre du Grand Conseil ;
- b) un membre du Conseil d'Etat ;
- c) un membre du Tribunal cantonal ;
- d) un membre de l'Ordre des avocats fribourgeois ;
- e) un titulaire d'une chaire de la Faculté de droit de l'Université ;
- f) un membre du Ministère public ;

g) un membre des autorités judiciaires de première instance.

² Les membres du Conseil de la magistrature sont élus par le Grand Conseil sur proposition de l'autorité ou du groupe de personnes dont ils font partie.

³ Ils sont élus pour cinq ans et ne peuvent siéger au Conseil pendant plus de deux périodes consécutives.

Art. 142 c) Surveillance

¹ Le Conseil de la magistrature est chargé de la surveillance administrative et disciplinaire du pouvoir judiciaire et du Ministère public.

² Il peut déléguer au Tribunal cantonal la surveillance administrative des autorités judiciaires de première instance.

³ Il renseigne annuellement le Grand Conseil sur son activité. Il en fait de même chaque fois que cette autorité le demande.

Art. 143 d) Elections

Le Conseil de la magistrature préavise à l'intention du Grand Conseil les candidatures aux postes du pouvoir judiciaire et du Ministère public, en se fondant sur la formation, l'expérience professionnelle et les qualités personnelles des candidates et candidats.

Chapitre 4
Structure territoriale

Art. 144 Communes

a) Rôle et statut

¹ Les communes sont des collectivités publiques dotées de la personnalité juridique.

² L'autonomie communale est garantie dans les limites du droit cantonal. Elle peut être invoquée par les associations de communes dans leur domaine de compétence.

³ L'existence et le territoire des communes sont garantis.

Art. 145 b) Tâches

¹ Les communes accomplissent les tâches que la Constitution et la loi leur attribuent.

² Elles veillent au bien-être de la population, lui assurent une qualité de vie durable et offrent des services de proximité.

Art. 146 c) Organes

¹ Peuvent être membres des autorités toutes les personnes ayant la citoyenneté active en matière communale.

² Chaque commune a une assemblée communale ou un conseil général ainsi qu'un conseil communal.

³ Le conseil général est élu pour cinq ans selon le système proportionnel.

⁴ L'assemblée communale ou le conseil général fixe le nombre des membres du conseil communal, entre cinq et neuf.

⁵ Le conseil communal est élu pour cinq ans selon le système majoritaire, à moins que l'élection selon le système proportionnel ne soit demandée. Il élit sa syndique ou son syndic.

Art. 147 d) Finances

¹ Les communes disposent d'autonomie dans la fixation, le prélèvement et l'affectation des taxes et impôts communaux.

² Elles établissent un plan financier.

Proposition minoritaire :

¹ *Les communes établissent un plan financier.*

⁴ *La somme des impôts et des taxes ne doit pas présenter des écarts excessifs entre les communes.*

Art. 148 Péréquation financière

¹ Une péréquation financière est instaurée entre les communes.

² L'Etat prend en outre des mesures pour réduire les disparités de capacité financière et fiscale entre les communes. Il tient compte de la situation des communes qui assument des fonctions particulières pour le canton.

Art. 149 Collaboration intercommunale

¹ L'Etat encourage la collaboration intercommunale.

² Les communes peuvent s'associer pour l'accomplissement d'une ou de plusieurs tâches. Elles doivent adhérer à tous les buts de l'association.

³ L'Etat peut obliger des communes à faire partie d'une association ou à en fonder une.

Art. 150 Fusions

¹ L'Etat encourage et favorise les fusions de communes.

² Les fusions peuvent aller au-delà du territoire cantonal.

³ Une fusion peut être proposée par les autorités communales, une initiative populaire ou l'Etat.

⁴ Les citoyennes et les citoyens actifs des communes concernées se prononcent sur la fusion. L'al. 5 est réservé.

⁵ Lorsque les intérêts communaux, régionaux ou cantonaux l'exigent, l'Etat peut ordonner une fusion. Les communes concernées doivent être entendues.

Art. 151 Structures régionales

Les communes peuvent créer des structures administratives régionales.

Art. 152 Circonscriptions administratives

¹ L'Etat peut subdiviser le territoire cantonal en circonscriptions administratives.

² La loi en définit les tâches, la structure et l'organisation.

Proposition minoritaire :

Districts

¹ *Le territoire cantonal est divisé en districts administratifs.*

² *Un préfet élu par le peuple est placé à la tête de chaque district. Il accomplit les tâches que la loi lui attribue.*

Art. 2

¹ *Le canton comprend le territoire qui lui est garanti par la Confédération. Il est divisé en districts et en communes.*

TITRE V

La société civile

Art. 153 Principes

¹ L'Etat et les communes peuvent soutenir les diverses entités organisées de la société civile.

² Ils assurent la promotion du civisme et de la citoyenneté.

³ Ils offrent en particulier aux enfants et aux jeunes une formation civique et leur donnent la possibilité de la mettre en pratique.

Art. 154 Associations

¹ L'Etat et les communes reconnaissent l'importance de la vie associative ; ils peuvent accorder un soutien aux associations. Ils peuvent leur déléguer des tâches par des contrats de partenariat.

² L'Etat et les communes peuvent consulter les associations sur les objets qui les concernent.

³ L'Etat et les communes encouragent le bénévolat et soutiennent la formation des bénévoles.

Art. 155 Partis politiques

¹ Les partis politiques contribuent de manière importante au fonctionnement de la démocratie, par la formation de l'opinion et la promotion du civisme.

² L'Etat et les communes peuvent soutenir financièrement les partis politiques.

³ L'Etat et les communes peuvent consulter les partis politiques sur les objets d'une certaine importance.

TITRE VI

Eglises et communautés religieuses

Art. 156 Principes

¹ L'Etat et les communes reconnaissent le rôle important des Eglises et des communautés religieuses dans la société.

² Les Eglises et les communautés religieuses s'organisent librement dans le respect de l'ordre juridique.

Art. 157 Eglises reconnues

¹ L'Etat accorde un statut de droit public aux Eglises catholique-romaine et évangélique-réformée.

² Les Eglises reconnues sont autonomes. Leur organisation est soumise à l'approbation de l'Etat.

Art. 158 Autres Eglises et communautés religieuses

¹ Les autres Eglises et communautés religieuses sont régies par le droit privé.

² Si leur importance sociale le justifie et si elles respectent les droits fondamentaux, elles peuvent obtenir des prérogatives de droit public ou être dotées d'un statut de droit public.

Art. 159 Impôts

¹ La perception des impôts ecclésiastiques est réglée par la loi.

² La loi peut prévoir un impôt de mandat à la place de l'impôt ecclésiastique.

Proposition minoritaire :

¹ *La perception des impôts ecclésiastiques est réglée par la loi. Toutefois, il ne peut être perçu d'impôt ecclésiastique sur les personnes morales.*

TITRE VII

Dispositions transitoires et finales

[La Constituante élaborera ultérieurement les dispositions transitoires et finales. Ont cependant déjà été adoptés en lecture « 1 » les articles suivants :]

Art. ... Maternité (art. 34)

¹ L'assurance maternité cantonale doit verser ses prestations au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la présente Constitution.

² Elle sera abandonnée en cas d'adoption d'un dispositif fédéral similaire.

Art. ... Circonscriptions administratives (art. 152)

¹ Les structures administratives actuelles, notamment les districts, demeurent en vigueur jusqu'à l'adoption de la loi qui devrait survenir dans un délai de dix ans à compter de l'entrée en vigueur de la Constitution.

² Tant qu'elles existeront, les principes suivants seront applicables :

a) Les circonscriptions administratives actuelles, notamment les districts, ne peuvent subir de modifications qu'avec l'accord des citoyennes et des citoyens actifs des districts concernés.

b) Les préfets sont élus par le peuple.

c) Les art. 96 al. 3 et 98 al. 2 s'appliquent également aux préfets.

TABLE DES MATIÈRES

Aux personnes et organismes consultés	2
Commentaire de l'avant-projet.....	3
Propositions de préambule.....	19
TITRE PREMIER Dispositions générales.....	21
Art. 1 Le canton de Fribourg.....	21
Art. 2 Territoire, capitale et armoiries.....	21
Art. 3 Buts de l'Etat.....	21
Art. 4 Principes de l'activité étatique.....	21
Art. 5 Relations extérieures	22
Art. 6 Langues a) Bilinguisme	22
Art. 7 b) Langues officielles	22
TITRE II L'individu	24
Chapitre premier Droits fondamentaux	24
Art. 8 Dignité humaine	24
Art. 9 Egalité a) en général	24
Art. 10 b) entre la femme et l'homme	24
Art. 11 <i>[supprimé]</i>	24
Art. 12 Interdiction de l'arbitraire et bonne foi.....	24
Art. 13 Liberté personnelle.....	24
Art. 14 Vie privée	25
Art. 15 Mariage et autres formes de vie en commun	25
Art. 16 Conscience et croyance	25
Art. 17 Etablissement	25
Art. 18 Langue	25
Art. 19 Opinion, information et médias	
a) Opinion et information.....	26
Art. 20 b) Médias	26
Art. 21 c) Censure	26
Art. 22 Art	26
Art. 23 Science.....	26
Art. 24 Association	26

Art. 25	Réunion et manifestation.....	26
Art. 26	Pétition.....	27
Art. 27	Activité économique	27
Art. 28	Défense des intérêts professionnels	
	a) Liberté syndicale.....	27
Art. 29	b) Conflits collectifs.....	27
Art. 30	Propriété	28
Art. 31	Procédure a) En général	28
Art. 31^{bis}	b) Accès au juge.....	28
Art. 32	c) Procédure judiciaire	29
Art. 33	d) Procédure pénale.....	29
Chapitre 2 Droits sociaux		29
Art. 34	Maternité.....	29
Art. 35	Protection particulière a) En général	30
Art. 36	b) Enfants et jeunes.....	30
Art. 37	c) Personnes handicapées	30
Art. 38	d) Personnes âgées	30
Art. 39	e) Fin de vie	31
Art. 40	Situations de détresse.....	31
Chapitre 3 Champ d'application et restrictions.....		31
Art. 41	Champ d'application	31
Art. 42	Restrictions	31
Chapitre 4 Devoirs		32
Art. 43	32
TITRE III Le peuple		32
Chapitre premier Droits politiques cantonaux		32
Art. 44	Citoyenneté active.....	32
Art. 45	Initiative a) En général	32
Art. 46	b) Initiative entièrement rédigée.....	33
Art. 47	c) Initiative conçue en termes généraux	33
Art. 48	d) Révision totale de la Constitution	34
Art. 49	Référendum a) obligatoire.....	34
Art. 50	b) facultatif	34

Art. 51	Motion populaire.....	35
Art. 52	Elections	35
Chapitre 2 Droits politiques communaux		35
Art. 53	Citoyenneté active.....	35
Art. 54	Commune a) Participation.....	36
Art. 55	b) Elections	36
Art. 56	Associations de communes	36
TITRE IV L'Etat.....		37
Chapitre premier Tâches		37
Art. 57	Principes a) Accomplissement des tâches.....	37
Art. 58	b) Répartition des tâches entre Etat et communes.....	37
Art. 59	c) Délégation de tâches	37
Art. 60	Sécurité matérielle a) Travail	38
Art. 61	b) Précarité.....	38
Art. 62	c) Logement	38
Art. 63	Economie a) Promotion.....	39
Art. 64	b) Monopoles et régales	39
Art. 65	Familles a) Principes.....	39
Art. 66	b) Mesures	39
Art. 67	c) Jeunesse	40
Art. 68	d) Bureau de la famille, de la jeunesse et de l'égalité	40
Art. 69	Formation a) Enseignement de base 1. Principes.....	40
Art. 70	2. Buts.....	41
Art. 71	3. Langues.....	41
Art. 72	b) Formation supérieure et professionnelle.....	41
Art. 73	c) Formation des adultes	41
Art. 74	d) Ecoles privées.....	41
Art. 75	e) Neutralité	41
Art. 76	Santé	42
Art. 77	Etrangères et étrangers	42
Art. 78	Aide humanitaire et coopération au développement ..	42
Art. 79	Environnement et territoire a) Environnement.....	42
Art. 80	b) Aménagement du territoire	43

Art. 81	c) Nature et patrimoine.....	43
Art. 82	d) Agriculture et sylviculture	43
Art. 83	e) Catastrophes.....	43
Art. 84	Sécurité et ordre publics.....	43
Art. 85	Approvisionnement en eau et en énergie	43
Art. 86	Transports et communications.....	44
Art. 87	Culture.....	44
Art. 88	Loisirs.....	44
Art. 89	Protection des consommatrices et des consommateurs	44
Chapitre 2 Finances.....		44
Art. 90	Impôts.....	44
Art. 91	Gestion financière a) Principe d'économie	45
Art. 92	b) Equilibre budgétaire.....	45
Art. 93	c) Publicité et surveillance	45
Chapitre 3 Organisation		46
Section 1 Dispositions générales		46
Art. 94	Séparation des pouvoirs	46
Art. 94^{bis}	Respect du droit supérieur.....	46
Art. 95	Eligibilité.....	46
Art. 96	Incompatibilités	46
Art. 97	Récusation	47
Art. 98	Information	47
Art. 99	Liberté de parole et immunité	47
Art. 100	Responsabilité de l'Etat.....	47
Art. 101	Actes des autorités a) Formes.....	47
Art. 102	b) Urgence	48
Art. 103	c) Délégation.....	48
Art. 104	Conseils consultatifs	48
Section 2 Pouvoir législatif		48
Art. 105	Rôle	48
Art. 106	Composition et élection.....	48
Art. 107	Séances	49

Art. 108	Interventions parlementaires	49
Art. 109	Groupes.....	49
Art. 110	Commissions.....	49
Art. 111	Secrétariat	50
Art. 112	Relations avec le Conseil d'Etat.....	50
Art. 113	Compétences a) Législation 1. En général.....	50
Art. 114	2. Traités intercantonaux et internationaux.....	50
Art. 115	b) Planification.....	51
Art. 116	c) Finances.....	51
Art. 117	d) Elections	51
Art. 118	e) Haute surveillance.....	51
Art. 119	f) Autres compétences.....	52
Section 3 Pouvoir exécutif.....		52
Art. 120	Composition et élection.....	52
Art. 121	Présidence.....	52
Art. 122	Chancellerie d'Etat.....	52
Art. 123	Relations avec le Grand Conseil.....	53
Art. 124	Compétences a) En général	53
Art. 125	b) Législation et mise en œuvre 1. Législation	53
Art. 126	2. Mise en œuvre.....	53
Art. 127	3. Circonstances extraordinaires.....	53
Art. 128	c) Planification.....	54
Art. 129	d) Finances.....	54
Art. 130	e) Relations extérieures.....	54
Art. 130^{bis}	f) Surveillance des communes	54
Art. 131	g) Nominations	54
Art. 132	<i>[supprimé]</i>	55
Art. 133	Administration	55
Art. 134	Médiation.....	55
Section 4 Pouvoir judiciaire		55
Art. 135	Principes a) Organisation générale	55
Art. 136	b) Indépendance	55
Art. 137	<i>[supprimé]</i>	55

Art. 138	Juridictions civile, pénale et administrative.....	55
Art. 139	Tribunal cantonal	56
Art. 140	Conseil de la magistrature a) Rôle.....	56
Art. 141	b) Composition et élection	56
Art. 142	c) Surveillance	57
Art. 143	d) Elections	57
Chapitre 4 Structure territoriale.....		57
Art. 144	Communes a) Rôle et statut.....	57
Art. 145	b) Tâches	58
Art. 146	c) Organes.....	58
Art. 147	d) Finances.....	58
Art. 148	Péréquation financière.....	58
Art. 149	Collaboration intercommunale	59
Art. 150	Fusions.....	59
Art. 151	Structures régionales	59
Art. 152	Circonscriptions administratives	59
Proposition minoritaire :		59
<i>Districts</i>		59
TITRE V La société civile		60
Art. 153	Principes	60
Art. 154	Associations.....	60
Art. 155	Partis politiques	60
TITRE VI Eglises et communautés religieuses		61
Art. 156	Principes	61
Art. 157	Eglises reconnues.....	61
Art. 158	Autres Eglises et communautés religieuses	61
Art. 159	Impôts.....	61
TITRE VII Dispositions transitoires et finales		61
Art. ...	Maternité (art. 34).....	62
Art. ...	Circonscriptions administratives (art. 152).....	62