

Procédure de consultation sur l'avant-projet de Constitution
(avril-juillet 2003)

Rapport de synthèse

Secrétariat de la Constituante

Fribourg, septembre 2003

Table des matières

PREMIERE PARTIE: synthèse des prises de position

I. Introduction.....	7
II. Remarques générales sur l'avant-projet.....	8
III. Préambule.....	10
IV. Dispositions générales (Titre I).....	11
V. L'individu (Titre II).....	16
VI. Le peuple (Titre III).....	27
VII. L'Etat (Titre IV).....	33
VIII. La société civile (Titre V).....	66
IX. Eglises et communautés religieuses (Titre VI).....	67

DEUXIEME PARTIE : Synthèse des réponses au questionnaire

ANNEXE : Liste des participants à la procédure de consultation

Remerciements

Même renforcé pour la circonstance, le Secrétariat de la Constituante n'aurait pu mener à bien le dépouillement des résultats de la consultation et leur publication sans le concours de deux partenaires qu'il tient à citer ici.

*Le **Service de statistique** de l'Etat, par son chef, M. Gonzague Dutoit, nous a accompagnés dans la préparation du dépouillement en nous prodiguant de précieux conseils sur la technique de saisie des réponses au questionnaire. Une fois rempli le gigantesque tableau (2486 lignes, 15,54 m), M. Dutoit en a tiré tous les résultats chiffrés demandés. Qu'il soit chaleureusement remercié pour sa collaboration accordée sans hésitation, pour son savoir-faire et sa disponibilité, pour son apport scientifique toujours teinté de bonne humeur !*

*Le **Service d'achat du matériel et des imprimés**, par le chef du bureau des imprimés, M. Nicolas Chardonnens, et par son atelier, a accepté de réaliser l'impression du présent rapport dans des conditions difficiles, notamment en raison de délais très serrés. Qu'il soit vivement remercié pour les compétences mises à disposition et pour son efficace coopération !*

Liste des abréviations

- AP : Avant-projet (de Constitution)
- ACF : Association des communes fribourgeoises
- CCSI : Centre de contact Suisses-Immigrés
- CFCIS : Chambre fribourgeoise du commerce, de l'industrie et des services
- CE : Conseil d'Etat
- CRPF : Communauté romande du Pays de Fribourg
- DFAG : Deutschfreiburgische Arbeitsgemeinschaft
(ne se traduit pas)
- JDC: Jeunes démocrates-chrétiens
- MIF: Mouvement indépendant fribourgeois
- PCS : Parti chrétien-social*
- PDC: Parti démocrate-chrétien*
- PRD: Parti radical-démocratique*
- PS : Parti socialiste*
- TA : Tribunal administratif
- TC : Tribunal cantonal
- UDC : Union démocratique du centre*
- USF : Union syndicale fribourgeoise

* *Lorsqu'ils sont utilisés seuls, les noms de partis politiques signifient les partis cantonaux. Lorsqu'il s'agit de sections locales ou de district, cela est clairement indiqué.*

Secrétariat de la Constituante – Grand-Rue 58 – C.P. 30 – 1702 Fribourg
Tél. 026 305 23 70 – Fax 026 305 23 71 – *e-mail* constituante@fr.ch
Internet : www.fr.ch/constituante

I. Introduction

L'appel a été entendu. La Constituante voulait une large procédure de consultation : la participation a dépassé tous les pronostics. Entre le 11 avril et le 25 juillet derniers, 2565 personnes ou organisations ont répondu. La plupart (2486) ont rempli le questionnaire en 21 points qui leur était proposé. Plus de 500 d'entre eux ont utilisé la dernière page du formulaire réservée aux « autres remarques sur l'avant-projet de Constitution ». Près de 200 consultés, enfin, ont rédigé une prise de position séparée, allant de une à 63 pages.

Dans des milieux divers, on s'est mobilisé pour exprimer des opinions et tenter d'influencer la suite des travaux. L'avant-projet et le questionnaire ont souvent été examinés lors d'assemblées ou de réunions, parfois animées par des constituants. Le Secrétariat a enregistré quelques envois collectifs contenant plusieurs questionnaires remplis de manière identique ou des prises de position photocopiées. Dans la mesure où ces documents avaient été signés par leurs auteurs – soit dans la quasi-totalité des cas – ils ont été pris en compte. Ce phénomène n'a d'ailleurs jamais dépassé les quelques dizaines d'exemplaires et ne pouvait donc être de nature à fausser les résultats.

A de très rares exceptions près, les participants ont manifestement pris l'exercice au sérieux et se sont déterminés avec conviction. Nous les en remercions, car tant la quantité que la qualité générale des réponses donnent tout son sens à cette procédure de consultation. Tout en confirmant que les Fribourgeois se sentent concernés par l'élaboration de leur nouvelle charte fondamentale.

Dans sa deuxième partie, le présent rapport dévoile les résultats du questionnaire (à l'exclusion de sa dernière page). Dans sa première partie, il donne la synthèse des prises de positions rédigées. Nous nous sommes efforcés de présenter l'essentiel, de donner un écho représentatif des déterminations sur chaque thème ou sur chaque article de l'avant-projet. Lorsque des tendances claires se dégagent, elles sont indiquées. Les constituant-e-s peuvent compléter leur information en consultant les 21 classeurs fédéraux réunissant tous les documents de base.

Les 700 consultés qui ont rédigé une prise de position ou des remarques sont plus souvent critiques que louangeurs. C'est assez normal : celui qui est satisfait prend moins facilement la peine de le dire ou de l'écrire. La Constituante ne sous-estimera pas pour autant l'importance des remarques émises, et elle ne saurait spéculer sur l'appui d'une majorité silencieuse.

La prise en considération des résultats de la consultation est le grand défi qui attend les constituant-e-s cet automne. Il ne s'agira pas d'un exercice mathématique, mais d'une pesée des intérêts et des risques à remodeler plus ou moins profondément le texte adopté en 1^{re} lecture. Augmenter les chances de succès du projet de Constitution en votation populaire a toujours été un des principaux buts de la procédure de consultation.

Bonne lecture !

II. Remarques générales sur l'avant-projet

Les personnes et organismes qui ont émis des remarques générales sur l'avant-projet se comptent par centaines. Et c'est beaucoup plus souvent pour critiquer les choix de la Constituante que pour louer son œuvre. Certes, de nombreux consultés commencent leur détermination – ou la concluent – par des félicitations aux constituants pour l'important travail accompli et des remerciements pour la procédure de consultation elle-même. Mais les jugements globalement positifs sur le contenu sont rares (*voir ci-dessous*).

Trop détaillé pour une Constitution

La critique la plus fréquente porte sur la forme : l'AP est jugé trop volumineux, trop détaillé. « Il doit être fortement dégraissé », assène un particulier. De nombreuses dispositions ne sont pas de rang constitutionnel mais législatif, voire réglementaire, affirment de nombreux consultés, qui invitent la Constituante à réduire la voilure. Parmi eux figurent notamment le Conseil d'Etat, la Conférence des préfets, tous les partis bourgeois, quelques députés, l'Union patronale, la Fédération fribourgeoise des entrepreneurs et plusieurs communes, dont celle de Fribourg. Le PDC du Lac propose la bonne mesure dans cette formule : « Aussi peu que possible et autant que nécessaire ».

« Une vraie charte, empreinte de solennité », « un texte qui s'en tienne à des dispositions de principe », « qui règle les principes fondamentaux d'une société », « débarrassée de tout de ce qui est de la rhétorique théorique » : voilà ce qu'appellent de leurs vœux certains intervenants. Si la Constitution contient des règles mineures, elle y perdra en clarté et en autorité, avertit un consulté : « Trop circonstancielle sur certains points, elle sera vulnérable à la révision ». En d'autres termes, les notions à la mode, telles que « développement durable », « transparence », « les diverses formes de la famille » ou « le commerce équitable » nuisent à la pérennité du texte.

Comme d'autres, le CE a décelé quelques redondances dans l'AP. Tout en admettant qu'« est en définitive de niveau constitutionnel ce que le constituant décide d'insérer dans la charte fondamentale », il donne une série d'exemples de dispositions qui n'ont pas réellement leur place dans la Constitution : les art. 19 al. 2, 2^e phrase, 25 al. 2, 26 al. 2, 31 al. 3, 46, 47, 68, 77 al. 3, 88, 89, 94^{bis}, 97, 108 à 111, 123 al. 5, 130 al. 4, 147 al. 2 et 154.

Droits et tâches en cause

Deux chapitres sont principalement contestés, celui des droits fondamentaux et sociaux et celui des tâches de l'Etat. Pour le premier, il est inutile de reprendre la liste des droits déjà garantis par la Constitution fédérale, lit-on (et si on le fait, il conviendrait de ne pas en modifier la formulation pour éviter les problèmes d'interprétation). Nombre d'intervenants dénoncent le déséquilibre entre une trentaine d'articles consacrant des droits et un seul mentionnant des devoirs (art. 43). La Conférence des préfets, le PDC de la Ville de Fribourg, le Parti libéral et l'Association des propriétaires fonciers insistent sur l'importance de la responsabilité individuelle.

Quant au chapitre sur les tâches de l'Etat, il est vu comme un programme d'action politique, ce qui déplaît vivement à l'Union patronale : « Les citoyens de ce canton ne sont pas des assistés mais des gens responsables. A cet égard, la constitution est clairement socialisante ». La CFCIS, le PRD et la Fédération des entrepreneurs, ainsi que plusieurs particuliers, tiennent le même langage pour s'opposer à l'interventionnisme. L'Evêché, les JDC et le centre culturel « Evangile et Société » déplorent également la place centrale et le rôle moteur attribués à l'Etat : l'être humain, la famille, les corps intermédiaires de la société lui sont antérieurs. Dans cette optique, on ne saurait attendre l'art. 57 sur les tâches de l'Etat pour mentionner le principe de subsidiarité : celui-ci doit trouver place déjà parmi les principes généraux.

Les communes, souvent mentionnées dans l'AP au côté de l'Etat, craignent que certaines tâches nouvelles soient irréalisables pour elles. L'art. 62 consacré au logement est cité plusieurs fois à cet égard. Le PS, lui, trouve « particulièrement regrettable que l'on n'ait pas tenté de désenchevêtrer les compétences et les flux financiers ». Le Conseil des jeunes éprouve la même frustration.

Pour l'Union patronale, c'est la « prospérité commune » qui manque parmi les buts de l'Etat. Elle ne s'en étonne pas vraiment, considérant que « l'économie est la mal aimée des constituants » : « De nombreux articles en parlent, mais toujours pour la contraindre inutilement ». En chargeant le canton de favoriser la diversité des activités économiques et l'équilibre entre les régions, la Constituante prévoit « une emprise massive de l'administration sur les entreprises » et remet en cause l'économie de marché. Le PRD de la Singine rejoint ce discours en prédisant que Fribourg va devenir moins attractif pour les entreprises en raison de charges sociales et de contributions nouvelles.

Ce qui manque

La Conférence des préfets voit une autre lacune dans l'AP : alors que beaucoup de thèmes sont très détaillés, un point central, l'organisation territoriale, est renvoyé à la loi. Un réflexe dont a abusé la Constituante, relève le Conseil des jeunes en citant les exemples de la suppléance au Grand Conseil et de l'impôt de mandat : « Le texte manque singulièrement d'énergie. Trop souvent, on sent le consensus mou ».

Plusieurs consultés trouvent que l'AP n'est pas assez audacieux et innovateur, qu'il est frileux et ancré dans le statu quo. C'est le cas du PS, qui regrette que la Constituante « n'ait jamais véritablement pris ses marques et son indépendance et qu'elle ait été aussi soumise aux influences extérieures ». Et d'ajouter que « la hauteur de vue qui aurait été nécessaire à la définition d'un véritable projet cantonal a rarement pris le dessus ».

Conséquences financières

Le thème des conséquences financières de la nouvelle Constitution revient assez fréquemment dans les prises de position. Certains tiennent à ce qu'elles soient évaluées. D'autres, comme le MIF, sont déjà convaincus que le canton n'a pas les moyens de réaliser ce qui est contenu dans l'AP, ou qu'il y faudrait une hausse des impôts et des taxes (UDC de la Singine). La Conférence des préfets estime que « la Constituante n'a pas le droit d'engager aveuglément l'Etat financièrement ».

Un particulier prend le contre-pied en jugeant absurde la décision de la Constituante d'évaluer les conséquences financières, car on ne peut se baser que sur des hypothèses.

Langue(s)

Enfin, les dernières remarques générales négatives portent sur les aspects rédactionnels. Plusieurs consultés, dont le Conseil d'Etat, souhaitent un langage plus simple, clair et précis. Certains ont trouvé des formulations approximatives, ou des notions qui changent de nom au fil du texte (Etat, canton, peuple, citoyens). Des améliorations sont réclamées en particulier dans la version allemande, ainsi que dans la concordance entre les deux langues.

Avis globalement positifs

Les avis globalement positifs proviennent essentiellement de partis de centre-gauche et de milieux ecclésiastiques. C'est ainsi que le PCS « se plaît à relever que, dans l'ensemble, l'avant-projet lui donne satisfaction et que le travail fourni jusqu'ici est d'excellente qualité ». Le Mouvement Ouverture se montre également favorable. Le Parti évangélique et le Conseil synodal de l'Eglise évangélique-réformée constatent que l'AP « correspond aux attentes d'une société chrétienne marquée par la tolérance ». Ils encouragent les constituants à continuer à adopter une vision chrétienne de l'homme et à prêter attention aux droits fondamentaux et à la dignité humaine. L'Union des paroisses du Fribourg alémanique affiche le même point de vue.

En route pour la suite !

Apporter « autant que possible quelques idées novatrices » est un des deux objectifs centraux de la révision totale de la Constitution aux yeux du CE. L'autre étant... que le projet soit accepté par une majorité de citoyennes et de citoyens. A en croire plusieurs consultés de catégories diverses, qui annoncent clairement qu'ils refuseraient le projet s'il restait en l'état, il y a encore du chemin à faire. A propos de la votation, la Conférence des préfets et le PDC invitent la Constituante à ne proposer aucune variante au citoyen, mais simplement un projet de Constitution à accepter ou à rejeter.

Un particulier demande qu'après avoir retravaillé son avant-projet, la Constituante lance une nouvelle procédure de consultation...

III. Préambule

En ouverture de l'avant-projet étaient mises en consultation trois formulations différentes du préambule. Les consultés ont souvent proposé soit leur propre formulation, soit quelques modifications, soit encore des panachages des versions émises. Il n'est pas possible de retracer ici toutes ces propositions, mais l'on peut tout de même retracer des tendances générales.

Diverses autorités soutiennent la seconde proposition, qui évoque Dieu, en estimant que notre héritage judéo-chrétien justifie une référence à Dieu, respectivement à la Création. Le CE prône sa propre formulation de préambule, qui rassemble des éléments des deux premières propositions de l'avant-projet, avec une invocation de Dieu.

Pour les Eglises et milieux ecclésiastiques consultés, il importe d'ancrer dans le préambule une référence claire à Dieu, par égard à la très large proportion de chrétiens baptisés dans le canton et à notre héritage judéo-chrétien. Ils relèvent cependant que la mention de Dieu n'est pas exclusive pour une religion et n'est pas discriminatoire pour les personnes non-croyantes. L'Evêché de Lausanne, Genève et Fribourg se demande pourquoi le préambule « Au nom de Dieu tout-puissant (...) » n'a pas été repris.

Le PDC soutient la mention de Dieu, mais estime qu'il faut également prendre en considération les personnes qui ne croient pas; il soutient ainsi la seconde proposition, avec cependant la modification suivante : « *Nous, peuple du canton de Fribourg, qui croyons en Dieu ou qui puisons nos valeurs à d'autres sources, (...)* ». Cette proposition est reprise par la Corporation ecclésiastique catholique du canton de Fribourg.

Le PCS et le Parti évangélique estiment que la référence divine a encore aujourd'hui un sens et soutiennent la proposition 2. Le MIF considère cette proposition comme la moins inappropriée.

Le PS estime que notre société pluraliste plaide pour un préambule conventionnellement neutre ; il soutient la proposition 1. Le PRD souhaite une Constitution la plus laïque possible. Les Verts rejettent la mention de Dieu dans le préambule.

Le groupe Energie Nouvelle ne trouve aucune des trois propositions satisfaisantes.

La quasi-unanimité des particuliers qui ont exposé leur position à ce sujet est en faveur d'une mention claire de Dieu. Un résultat beaucoup plus net que celui du **questionnaire**, où quelque 52,8% des consultés souhaitent une mention de Dieu, alors que 27,8 % s'y opposent.

IV. Dispositions générales (Titre I)

1. Remarques générales

De l'avis du CE, les « Dispositions générales » de l'AP doivent définir l'identité du canton pour la prochaine décennie. Cette définition figure sous article 6, mais uniquement par rapport au bilinguisme. Même si le CE ne conteste pas l'importance de cette question, il considère que dans ce titre manque la mention d'autres caractéristiques essentielles du canton comme, par exemple, sa fonction de pont entre les cultures.

2. Art. 1

L'art. 1, al. 1 est considéré comme incomplet sous divers points de vue: Le CE, l'Union patronale ainsi que la commune de Fräschels critiquent l'absence de référence à la souveraineté du canton, alors que pour la Conférence des préfets, c'est le principe républicain de la séparation des pouvoirs qui fait défaut; enfin, un autre organisme consulté regrette que le caractère bilingue du canton ne figure pas sous cet article. Au contraire, certains intervenants ne souhaitent vraiment aucune connotation politique dans cette disposition et proposent en conséquence de biffer les adjectifs "démocratique" et "social".

Pour d'autres, il serait préférable, dans l'al. 2, de remplacer le texte existant par "membre ou Etat-membre de la Confédération suisse". Enfin, la version française du texte est critiquée sous l'angle rédactionnel par le CE et la Conférence des préfets.

3. Art. 2

A propos de l'art. 2, al. 1, les milieux consultés s'expriment sous deux aspects. Certains, dont le CE, considèrent que la mention de la composition territoriale est superflue et qu'elle constitue même un obstacle dans l'optique des possibilités de développement; par conséquent, la suppression de la deuxième phrase est demandée. Une autre partie des intervenants, parce qu'ils sont favorables au maintien des districts, souhaitent au contraire que dans la phrase 2, les districts soient mentionnés en sus des communes.

L'al. 2 est accueilli fort positivement. Le PDC, le PRD de la Ville de Fribourg ainsi que la commune de Barberêche soulignent l'importance de cette disposition. D'autres consultés - ainsi notamment la DFAG et le Deutschfreiburger Heimatkundeverein - préféreraient la double désignation „*Fribourg/Freiburg*“. Le PDC de la Ville de Fribourg ne souhaite pas que la dénomination figure dans les deux langues officielles dans le texte constitutionnel, mais il remarque que les opinions au sein de la section sont partagées; quant au mouvement Ouverture, il ne veut pas de la mention du nom allemand dans le texte français.

4. Art. 3

Le CE est d'avis que seuls les points suivants doivent être mentionnés - dans l'ordre de leur importance - en tant que buts de l'Etat : *la promotion du bien commun, la protection de la population, la garantie d'un développement durable, la défense de la cohésion cantonale*. Hormis cela, le CE estime que la liste est incomplète et souhaite l'inscription d'autres valeurs dans cet article, telles que la santé, l'éducation, la protection des enfants et de l'espace vital. D'un autre côté, l'article est aussi jugé trop long; dans la mesure où certains points sont repris dans d'autres dispositions de l'AP, il y a lieu de renoncer à les mentionner ici. Par exemple, l'Union patronale souhaite une disposition sur les buts de l'Etat à l'exemple de l'art. 2 de la Constitution fédérale. Enfin, certains exigent que cet article soit biffé sans remplacement.

Par ailleurs, de nombreux milieux consultés demandent un complément précisant que les buts de l'Etat doivent être garantis dans le respect de la liberté de l'homme, de sa responsabilité et du principe de la subsidiarité. A cet égard, il est également suggéré que le contenu de l'art. 43 (Devoirs) soit intégré dans la disposition relative aux buts de l'Etat.

Mais en général, la mention formelle des buts de l'Etat et la liste dans son ensemble sont bien accueillies, dans une large mesure.

S'agissant de la lettre a), il est exigé çà et là que l'adjectif "*absolu*" ou que tout l'article soit biffé.

La lettre b) suscite la remarque que le *bien commun* et la *cohésion cantonale* devraient figurer sous deux lettres différentes, car il s'agit de deux choses différentes. Quant à la lettre e), il est également observé de diverses parts que la justice et la sécurité sociale n'ont pas leur place dans le même alinéa.

Diverses opinions prédisent pour la lettre h) des problèmes de compréhension ou craignent des difficultés d'interprétation. Les milieux consultés en question exigent que cette lettre soit supprimée. L'UDC désire au contraire que la lettre h) soit complétée par la "*promotion d'une économie libre*".

Enfin, de nombreuses voix s'élèvent pour exiger que soit inscrite la "*promotion de la liberté et de la responsabilité individuelles*", ou "*l'encouragement à la responsabilité pour soi-même*" en tant que but de l'Etat. Quelques esprits voient en outre un but de l'Etat dans la "*protection des minorités politiques, religieuses et linguistiques*".

5. Art. 4

Cette disposition est bien reçue par le CE, mais elle est par ailleurs critiquée sous divers points de vue. Ainsi, de nombreuses personnes et organismes consultés font remarquer que l'interdiction de l'arbitraire ainsi que le principe de la transparence figurent déjà respectivement sous art. 12 et 57, et que l'on peut donc renoncer à une répétition dans l'art. 4. D'autres milieux souhaitent que cet article soit purement et simplement supprimé ou intégré dans le chapitre consacré aux tâches étatiques.

Pour terminer, il est proposé que dans le texte français, "*intérêt commun*" soit remplacé par la notion - plus courante en droit constitutionnel - de "*intérêt public*".

6. Art. 5

Il y a quelques partisans de la suppression de l'al. 2 de l'art. 5, car son contenu figure déjà dans l'al. 1. Le cas échéant, son contenu devrait être repris sous art. 5, al. 1. Le CE décèle finalement une certaine contradiction entre les deux alinéas, car le 1^{er} oblige à la collaboration alors que le 2^e ne prévoit que l'encouragement à celle-ci.

Dans une imposante majorité des avis exprimés, il est exigé que l'al. 3 soit biffé car d'abord, sa portée juridique et politique demeure indéterminée et, d'autre part, son contenu figure déjà dans l'al. 1. De plus, toujours selon cette opinion, une telle déclaration n'a pas sa place dans une constitution cantonale.

7. Langues

A. Remarques générales

Du point de vue de la systématique, il est demandé pour une part de traiter d'abord la disposition relative aux langues officielles et, ensuite seulement, celle portant sur le bilinguisme. Le CE propose de réunir en un seul les deux articles concernant les langues.

Au demeurant, les avis portant sur les art. 6 et 7 sont partagés.

Quelques-uns des cercles consultés se rallient à la position de la CRPF et rejettent les articles proposés. La CRPF souhaite le maintien de l'art. 21 de l'actuelle Constitution fribourgeoise, l'institution d'une cour constitutionnelle veillant au respect de cette disposition et la division du canton en trois districts dont l'un doit être entièrement de langue allemande.

Le PS de la Ville de Fribourg croit au contraire que le canton et la ville de Fribourg peuvent être un exemple de cohabitation paisible de diverses communautés culturelles, comme l'est la Suisse à l'échelon international. Le Conseil des jeunes constate l'échec de la politique linguistique menée à ce jour et croit que les avantages du bilinguisme ne sont pas suffisamment exploités. Il exige donc que la Constitution fasse obligation au Grand Conseil, moyennant fixation d'un délai, de trouver une solution au problème dans son ensemble.

Pour terminer, le CE souhaite qu'en ce qui concerne les langues, seuls trois principes soient ancrés dans la Constitution: inscrire le français et l'allemand en tant que langues officielles, se fonder sur le principe de la territorialité et favoriser la compréhension entre les communautés linguistiques.

B. Art. 6

Les avis reçus en langue allemande, dont celui de la DFAG ainsi que celui du "Deutschfreiburger Heimatkundeverein", sont tous positifs à propos de l'art. 6.

Par contre, les positions rentrées en langue française sont très partagées. Ainsi de nombreuses voix - et parmi elles, celle du CE - font remarquer au sujet de l'al. 1 que le canton n'est pas bilingue, mais qu'il se compose d'une partie de langue française et d'une autre de langue allemande; l'al. 1 est à modifier dans ce sens, selon quelques cercles consultés. En outre, le bilinguisme ne sera certainement pas, pour autant qu'il soit véritablement un élément constitutif de l'identité cantonale, considéré comme un élément essentiel ou le plus important de l'identité cantonale. Enfin, quelques intervenants, ainsi le CE, ne peuvent pas concevoir la mention de la capitale dans cette disposition. Pour sa part, le PDC propose le texte suivant pour l'art. 6, al. 1. "Le canton de Fribourg et sa capitale sont bilingues."

La CRPF et quelques autres milieux sont pas conséquent favorables à la suppression sans remplacement de l'art. 6; d'autres, comme par exemple la commune de Barberêche, ne peuvent soutenir cette disposition sous cette forme. Mais de leur côté, un nombre notable d'organes, dont le PRD et le PS de la Ville de Fribourg, la Conférence des préfets, l'Association des communes fribourgeoises, la commune de Corminboeuf, l'Union patronale ainsi que la CFCIS, approuvent l'art. 6.

Du point de vue rédactionnel, biffer le mot „concrètement“ est demandé dans le texte français, ou tout au moins la divergence entre les deux textes est-elle relevée.

Enfin, quelques esprits ne voient pas pourquoi le canton favoriserait les relations entre les communautés linguistiques nationales et exigent donc que l'al. 3 soit biffé.

D'autres souhaitent la suppression de la deuxième partie de la disposition, car ils ne peuvent concevoir pourquoi la Suisse italienne et rétho-romanche seraient exclues.

C. Art. 7

Dans la consultation, l'art. 7 al. 1, est, dans une large mesure, incontesté. Au demeurant, certaines personnes de langue allemande, dont le PDC de la Singine et de Guin, souhaitent que les deux langues officielles de la Ville de Fribourg soient expressément mentionnées dans la Constitution.

Que le principe de la territorialité y soit expressément repris et, le cas échéant, avec quelle rigueur faut-il le faire, voilà une question qui donne lieu à des avis fort différents.

Les opinions émanant de personnes et organes de langue allemande, dont la DFAG et le "Deutschfreiburger Heimatkundeverein", s'opposent dans leur grande majorité à la mention formelle du principe de la territorialité et soutiennent par conséquent la proposition minoritaire B; une petite minorité, telle que le PS de la Singine et de Guin ainsi que le PRD de Morat, pourrait se satisfaire de la proposition contenue dans l'AP, pour autant que le principe de la territorialité soit compris à l'appui de l'énoncé de l'art. 70, al. 2, de la Constitution fédérale et non pas en fonction de la pratique connue à ce jour dans le canton; un soutien à la proposition de minorité A est exprimé uniquement par le Parti évangélique, alors que le maintien sans changement de la situation juridique actuelle n'est voulu par personne.

La majorité des réponses reçues en langue française, dont celle de la Conférence des préfets, du PDC, des communes de Marsens et de Corminboeuf et de l'Union patronale, sont favorables au texte de l'art. 7, al. 2. Nombre de voix s'expriment en faveur du maintien du principe de territorialité et, partant, pour sa mention formelle dans le texte constitutionnel, sans toutefois jamais indiquer si elles préfèrent l'art. 7, al. 2, la proposition minoritaire A ou une autre solution encore. Une minorité, dont la commune de Villars-sur-Glâne et les JDC, apporte son soutien à la proposition de minorité A, avec ou sans disposition transitoire. La proposition de minorité B trouve l'appui du PCS, des Verts, de la Fédération fribourgeoise des retraités, de la CFCIS ainsi que de quelques particuliers; à part cela, du côté francophone, nulle renonciation à la mention expresse du principe de territorialité n'est avancée.

La CRPF exige que la dernière partie de l'art. 7, al. 2 ("*et prennent en considération les minorités linguistiques autochtones*") soit biffé. D'autre part, quelques consultés, dont la commune de Belfaux, souhaitent le maintien de la situation juridique actuelle. En outre, dans les avis exprimés en français, la notion de "*minorité linguistique autochtone*" suscite des inquiétudes; en effet, l'on craint que cette notion puisse être interprétée à l'excès, ou qu'elle ne soit que par trop imprécise. Pour terminer, la commune de Marly entend renoncer totalement à l'art. 7, car elle considère que l'art. 6 suffit.

Ce résultat correspond, tout au moins dans ses grandes lignes, à celui tiré des réponses enregistrées dans les **questionnaires** (question 2). Dans 62.9% des indications rentrées, la question 2 - posée pour savoir si l'usage des langues officielles devait être réglé selon le principe de la territorialité - a reçu une réponse positive, alors que le non a obtenu 17.1% des voix. La proposition minoritaire A est soutenue par

0.6% des réponses alors que la proposition minoritaire B obtient un score de 3.6%. Les questionnaires remplis en français enregistrent un soutien de 72.6% pour le principe de la territorialité, contre 9.1% de rejets; dans les questionnaires de langue allemande, ce même principe recueille 36.8% des voix en sa faveur, contre 38.8% de rejet.

Les positions écrites concernant l'art. 7, al. 3, ne peuvent être évaluées selon des critères linguistiques. La disposition suscite largement des avis positifs, pour autant qu'elle fasse vraiment l'objet de remarques. Au demeurant, en l'occurrence aussi, quelques particuliers de langue française considèrent trop peu claire la notion de "*minorités linguistiques autochtones*". A cet égard, le CE en particulier fait remarquer que les critères pour établir l'existence d'une minorité linguistique autochtone importante doivent être fixés dans la loi.

Cette constatation est confirmée par les réponses récoltées dans les **questionnaires** (question 3). En effet, 75.9 % des réponses sont favorables à la réserve de l'approbation cantonale alors que seulement 12 % y sont opposées.

La très large majorité des consultés rejette une approbation cantonale pour la détermination des langues officielles des communes, en se référant à cet effet à l'autonomie communale. Seules quelques personnes sont d'avis que l'autonomie communale doit passer après l'intérêt général du canton. La Conférence des préfets est très partagée sur ce point.

Le résultat des **questionnaires** (question 4) est carrément inverse sur cette question. En effet, 51.9% des réponses sont favorables à la réserve de l'approbation cantonale alors que seulement 29.1% y sont opposées. En réalité s'ouvre ici un net fossé entre les langues. Alors que près des deux tiers (62.4%) des questionnaires de langue française reçoivent positivement l'approbation cantonale, il ne sont que 23.2% de langue allemande à partager cet avis.

V. L'individu (Titre II)

1. Remarques générales

A. Remarques générales portant sur le titre entier

Nombre de personnes et organes consultés, comme le CE, font remarquer que la longue liste des droits fondamentaux est sans rapport avec les devoirs énoncés. Dans ce contexte, il leur semble aussi que la responsabilité de l'individu pour lui-même n'est pas mentionnée.

B. Remarques générales portant sur les droits fondamentaux (Chapitre 1)

Une majorité des avis exprimés, dont celui du CE, rejette l'énumération exhaustive des droits fondamentaux. Il est certes concédé que ceci permet une information complète des citoyens, mais le texte de la Constitution s'en trouve inutilement alourdi. De plus, des différences d'ordre rédactionnel par rapport à la Constitution fédérale créent des incertitudes; on se demande en effet si le constituant voulait aller à l'encontre des garanties de droit fédéral. C'est pourquoi ces intervenants exigent que la

Constitution renvoie, s'agissant des droits fondamentaux, à la Constitution fédérale et ne mentionne en détails que les droits fondamentaux propres au canton. Enfin, quelques voix s'élèvent, et parmi elles celle de l'Association des communes de la Singine, la commune de Galmiz ainsi que le PRD de Morat, pour exiger que le catalogue des droits fondamentaux n'aille en principe pas au-delà des garanties offertes par la Constitution fédérale.

C. Remarques générales portant sur les droits sociaux (Chapitre 2)

Nombre de cercles consultés, ainsi le PDC, le PDC de la Singine et la commune de Barberêche, exigent que dans le deuxième chapitre, une claire distinction soit faite entre les droits sociaux (susceptibles d'être revendiqués) et les buts sociaux, et que le catalogue établi à ce sujet soit réexaminé. Il est demandé que dans l'art. 34 et suivants de l'AP, dans le meilleur des cas (comme dans la Constitution fédérale), les buts sociaux soient formulés comme non sujets à revendication (commune de Tavel, Conseil des jeunes) ou soient biffés sans remplacement (PRD de Morat, Conférence des préfets). Ceci est justifié pour l'essentiel en renvoyant aux conséquences financières. Au contraire, d'autres positions s'affirment, en particulier celles des organisations des Eglises, expressément en faveur des droits sociaux formulés.

Le CE présume que la Constituante n'avait pas l'intention de conférer à toutes les dispositions le caractère d'un droit que l'on peut revendiquer et propose en conséquence que dans ce 2^e chapitre, seuls les buts sociaux soient énumérés et que dans un chapitre suivant figurent les droits sociaux; le CE reconnaît en tant que droits sociaux (susceptibles d'être revendiqués) l'art. 34 (Assurance maternité), l'art. 36 (Enfants et jeunes) ainsi que l'art. 40 (Situations de détresse).

2. Art. 8

Pour une très large part, l'art. 8 est bien reçu.

3. Art. 9

L'art. 9 suscite très généralement un bon accueil. Quelques-uns des milieux qui ont pris position désirent que les "types" de la discrimination figurent expressément 2.

4. Art. 10

Les avis sont partagés au sujet de l'art. 10. Alors que dans la majorité des opinions exprimées, l'importance de cette disposition est soulignée, dans d'autres, sa suppression est demandée, en tout ou partie, notamment par référence à l'exigence générale de l'égalité devant la loi de l'art. 9.

Un grand nombre des partisans de cet article souhaitent que l'al. 2 soit étendu et touche également l'accès aux fonctions politiques. Pour leur part, l'Evêché et les JDC souhaitent que les termes « *pourvoient à* » soient remplacés par « *veillent à* ».

Enfin, le CE fait remarquer que cet article a manifestement un contenu propre par rapport aux garanties de droit fédéral et ne peut donc pas être annulé sans perte sous l'angle du contenu.

5. Art. 11

La Fédération fribourgeoise des retraités demande le rétablissement de l'art. 11, supprimé dans l'avant-projet, si le CE ne modifie pas la loi réglant ce problème cette année encore. Elle rappelle que la limite d'âge fixée à 70 ans pour siéger au sein des commissions de l'Etat est contraire à la Constitution fédérale. Cette position est reprise par quelques particuliers.

6. Art. 12

Cet article a soulevé les remarques de deux intervenants seulement, dont le CE, qui réclament sa suppression en référence à l'art. 9 de la Constitution fédérale.

7. Art. 13

A ce propos, nombreux sont ceux qui se sont déclarés dérangés par le fait que dans la construction de la disposition, la liberté personnelle passe avant le droit à la vie. Dans leur majorité, ils préfèrent un article rédigé à l'exemple de l'art. 10 de la Constitution fédérale, car sans la vie, il n'y a pas de liberté personnelle.

En outre, nombre de cercles consultés souhaitent, avant tout dans les milieux ecclésiastiques, que le droit à la vie soit garanti sans condition dans toutes ses phases, de la naissance à la mort.

8. Art. 14

Pour une partie des avis reçus, l'utilisation dans le texte allemand des mots "*vor Missbrauch der sie betreffenden Daten*" va trop loin et il faudrait les remplacer par "*vor Missbrauch ihrer persönlichen Daten*".

Quelques consultés, parmi lesquels les Verts, n'exigent pas seulement la protection contre les abus, mais également un droit de regard global.

Par ailleurs, l'Autorité cantonale de surveillance en matière de protection des données se réjouit du texte de l'AP.

Pour terminer, le Service de législation relève que la protection des données et le principe de la transparence engendrent un certain rapport de tension. Compte tenu du renforcement du principe de la transparence, qui est consacré en maints endroits dans le projet, une consolidation parallèle de la protection des données doit être envisagée également.

9. Art. 15

La majorité des milieux ayant fait part de leur avis, comme le CE, les représentants des Eglises, le Conseil des jeunes, les JDC, le PDC, le PCS ainsi que le Parti évangélique, rejette le partenariat enregistré, car (pour les couples homosexuels) des efforts sont entrepris à cet égard au niveau fédéral et (pour les couples hétérosexuels), le traitement préférentiel du mariage se justifie. Il est concédé en partie que les propositions minoritaires sont une conséquence de l'al. 2 de l'art. 15. Mais de nombreuses voix (JDC, PCS, particuliers) s'élèvent aussi contre l'al. 2, notamment parce que les conséquences juridiques de la reconnaissance ne sont pas encore éclaircies. Le CE note enfin que cet al. 2 représente une nouveauté dont la portée juridique devrait cependant s'avérer limitée.

Une minorité notable des personnes et organes consultés, dont les Jeunesses socialistes, d'autres partis de gauche ainsi que des organisations de gays et de lesbiennes, se déclarent favorables au partenariat enregistré pour les couples homo- et hétérosexuels. Ces milieux justifient leur position par l'interdiction de discrimination, les évolutions de la société, les insécurités concernant l'avènement du projet fédéral y afférent et les prétentions - encore plus poussées par rapport à ce dernier - de la proposition minoritaire A. Et pour conclure, de leur point de vue, un traitement privilégié du mariage, fondé sur la morale, respectivement une imposition du mariage, précisément à l'égard des couples hétérosexuels, ne se justifie pas. Finalement, seule l'Organisation suisse des lesbiennes opte pour la proposition minoritaire B.

Cette constatation est confirmée par les réponses récoltées dans les **questionnaires** (question 5) : 47.7% des réponses rentrées sont défavorables au partenariat enregistré, 28% sont par contre en faveur de ce régime sans autres remarques.

10. Art. 16

L'art. 16 al. 1 n'est contesté par personne dans le cadre de la consultation.

De nombreux avis sont exprimés - notamment celui des cercles ecclésiastiques - pour la suppression de l'art. 16, al. 4 ou pour son remplacement par l'énoncé de l'art. 15, al. 4 de la Constitution fédérale. En particulier, les auteurs des observations faites se demandent qui va déterminer le contenu de l'abus de pouvoir et de la manipulation. En outre, l' al. 3 est reconnu comme une base suffisante pour réaliser au niveau de la loi les buts énoncés sous alinéa 4. Par ailleurs, toujours selon ces opinions, cet article ne saurait trouver application dans des collectivités religieuses catholiques. Enfin, le CE émet de sérieux doutes quant au contenu juridique de cette disposition et se demande si l'interdiction, qui est certainement dirigée au premier chef contre les sectes, ne peut pas s'appliquer aussi à l'encontre des Eglises traditionnelles; de plus, il craint que cette disposition ne soit que de peu d'utilité dans le combat contre les sectes. D'autres esprits font remarquer au contraire que la disposition (dans son intégralité) doit demeurer dans la Constitution du canton, afin que l'individu soit protégé le mieux possible. Cet article trouve parfois, même du côté des Eglises, une approbation formelle.

11. Art. 17

Pas de remarques fondamentales.

12. Art. 18

Il est relevé dans quelques avis formulés que la liberté de la langue est déjà garantie dans l'art. 18 de la Constitution fédérale. C'est pourquoi il est demandé de biffer cet article sans le remplacer.

La CRPF est aussi pour la suppression de l'art. 18, al. 2, car il ne tient nullement compte de la règle de droit constitutionnel selon laquelle la langue des voies de droit est celle de la décision attaquée; il n'y a aucune raison de s'écarter de cette règle. Sans compter que, toujours selon cette opinion, la règle de l'art. 18, al. 2 est déjà contenue sous art. 7 et paraît donc inutile. D'autres intervenants épars sont aussi de cet avis et appuient la suppression de cette disposition, en particulier parce que cette question n'a pas sa place dans un texte constitutionnel. Enfin, le Service de législa-

tion constate que cette disposition ne règle pas le problème de savoir quelle langue appliquer dans les voies de recours entre deux parties de langues différentes.

Le TC relève au contraire que la garantie de l'art. 18 al. 2 peut être limitée sous les conditions usuelles (base légale, intérêt public, proportionnalité) et que quelques juges cantonaux souhaitent donc voir dans la Constitution une réserve légale formelle en ce sens.

Quant aux réponses reçues en langue allemande, elles sont unanimes pour approuver la disposition. Le CE est également favorable, sur le principe, à l'art. 18, al. 2, mais il se demande si son champ d'application ne restera pas limité.

Par ailleurs, avec le CE, certains font remarquer que la règle de l'art. 18, al. 2, pourrait aussi trouver sa place sous art. 6 ou 7.

Pour conclure, il est une voix pour demander d'ajouter un troisième alinéa précisant que les justiciables de districts ou de communes bilingues peuvent s'adresser aux autorités dans les deux langues officielles et reçoivent les réponses dans la langue en question.

13. *Art. 19*

L'art. 19 al. 1 est incontesté dans une large mesure. Au demeurant, on regrette ici et là que la liberté d'exprimer son opinion n'a pas trouvé formellement sa place dans le texte.

L'al. 2 suscite par contre des controverses. Nombreux sont en effet ceux qui affirment, et parmi eux la Conférence des préfets, la commune de Barberêche ainsi que le PRD de Morat, que le droit à l'information va trop loin. Et d'autres, dont l'Association des communes du Lac, les communes de Fräschels, Galmiz et Morat, mettent en garde contre la mise en péril du secret de fonction et du principe de la collégialité; ils pensent que les délibérations menant à la décision ne devraient pas apparaître publiquement. Les JDC préfèrent de leur côté l'art. 16, al. 2 et 3 de la Constitution fédérale à l'art. 19, al. 2 de l'AP. Par contre, d'autres cercles consultés approuvent formellement la disposition: ainsi le PS, le PDC de la Singine et l'Association fribourgeoise des journalistes (AFJ).

Pour sa part, le CE note que la première phrase de l'art. 19, al. 2 suffit et qu'il convient de laisser régler au niveau de la loi la concrétisation et les exceptions.

14. *Art. 20*

Pas de remarques fondamentales.

15. *Art. 21*

La majorité des personnes et cercles consultés désirent que l'art. 21 soit supprimé et que son contenu soit repris sous art. 20. Il est relevé de surcroît qu'une censure est nécessaire par exemple dans le domaine de la violence, de la pornographie, du terrorisme ou du racisme, et que par conséquent, il ne peut y avoir d'interdiction illimitée de la censure.

16. *Art. 22*

La majorité des observations révèle un accueil favorable pour cette disposition. Certains toutefois, dont le CE, font remarquer que la liberté de l'art trouve ses limites dans la dignité humaine. Seul le MIF considère que cet article va trop loin et se demande comment le principe doit être appliqué.

17. Art. 23

L'art. 23 ne provoque aucune remarque quant au fond.

L'al. 2 suscite par contre des controverses. Alors que notamment des particuliers approuvent formellement le texte, le PDC, le PRD de Morat ainsi que la Conférence des préfets du canton, entre autres, réclament l'annulation de cet alinéa. A titre de justification, les intéressés prétendent que le principe ne peut être mis en œuvre dans la pratique ou est inapplicable et qu'il s'agit en l'occurrence d'une question à régler à l'échelon de la loi. Le PRD de la Singine estime que le contenu de la disposition figure déjà dans la Constitution fédérale. Enfin, la Faculté des sciences de l'Université de Fribourg exprime formellement qu'elle "n'a pas de remarque à faire" au sujet de l'art. 23.

18. Art. 24

Pas de remarques fondamentales.

19. Art. 25

Dans la majorité des observations écrites reçues, la suppression de l'art. 25, al. 2 et 3 est demandée, car ces questions peuvent être réglées au niveau de la loi.

Le CE se montre peu satisfait de la formulation de l'al. 3 et propose le texte suivant: « *Les réunions et les manifestations ne peuvent pas être refusées lorsqu'elles ne portent pas une atteinte disproportionnée aux intérêts des autres usagers.* »

Une partie des opinions exprimées, dont celle de l'ACF, de la Conférence des préfets et de l'Union patronale, révèle enfin une opposition à l'inscription de la liberté de manifestation dans la Constitution cantonale, en particulier parce que la jurisprudence du Tribunal fédéral à ce sujet est considérée comme suffisante et qu'on ne voit sous cet angle aucune nécessité à satisfaire pour le canton.

20. Art. 26

Les avis sont partagés au sujet de l'art. 26. Pour nombre d'entre eux, en particulier pour les partis de gauche, le texte de l'art. 26 al. 2 ne va pas assez loin, et il est souhaité en conséquence la formulation expresse d'un délai de réponse de 3, respectivement 6 mois. D'autres intervenants, comme le CE et la Conférence des préfets, proposent que cet alinéa 2 soit biffé car de leur point de vue, cette disposition n'est pas de rang constitutionnel. Parfois, le texte de l'art. 33, al. 2 de la Constitution fédérale est proposé ("*Les autorités doivent prendre connaissance des pétitions*").

Pour une partie des milieux consultés, qui ne se prononce pas pour autant en faveur ou contre un délai de réponse, il est à craindre que l'expression "*dans un délai raisonnable*" soit trop imprécise.

21. Art. 27

L'art. 27 n'engendre guère de remarques. Mais ici ou là, notamment chez les Verts, on exige que soit reprise pour la liberté économique une réserve semblable à celle de l'art. 23, al. 2 portant sur la liberté scientifique.

22. Art. 28

Certains intervenants, au nombre desquels figurent le PRD de la Singine et le MIF, souhaitent l'annulation pure et simple de la disposition car, d'abord, la liberté d'association est déjà garantie par l'art. 24 et, d'autre part, l'art. 28 de la Constitution fédérale garantit la liberté syndicale.

23. Art. 29

L'art. 29 a suscité un nombre extraordinaire de positions écrites. Le premier alinéa n'est guère contesté.

La grande majorité des organismes ayant pris position, dont l'Association fribourgeoise des journalistes, l'USF, l'Association des enseignant-e-s du Fribourg alémanique, le PS, les Verts ainsi que la commune de Salvenach, souhaitent l'inscription de la grève de solidarité dans l'art. 29, al. 2 et soutient par conséquent la proposition minoritaire A. L'argument essentiel développé à cet effet est que la grève traditionnelle face à l'employeur légal dans un monde économique fondé sur le modèle de grands groupes n'est plus un moyen efficace dans les conflits du travail. D'autres, comme l'Union patronale, les JDC, le MIF, le PRD de la Singine, de Sarine-Campagne, de Morat, ainsi que la Conférence des préfets, expriment vraiment leur désaccord avec l'introduction du droit de grève et sont donc opposés à l'art. 29, al. 2; dans le meilleur des cas, ils préfèrent une formulation selon l'exemple de l'art. 28, al. 3 de la Constitution fédérale. Quelques consultés, dont le CE et le PDC de la Singine, rejettent formellement la proposition minoritaire A, sans se prononcer sur la question de l'introduction du droit de grève dans la Constitution.

Hormis ceux-là, nombreux sont ceux qui, à l'instar de l'Association fribourgeoise des journalistes et des partis de gauche, militent en faveur de l'extension du droit de grève aux agents de l'Etat, en partie sous la condition qu'un service minimal soit garanti. De même, la majorité des opinions montre une préférence pour la proposition minoritaire B face à l'art. 29, al. 3. Une minorité, qui compte le PRD de la Singine, celui de Morat et la Conférence des préfets, veut que l'art. 29, al. 3 (et l'alinéa précédent) soit biffé et, le cas échéant, remplacé par l'art. 28 de la Constitution fédérale. Partagent également cette opinion les JDC, qui font remarquer que la proposition minoritaire B équivaut à l'art. 28, al. 4 de la Constitution fédérale. Se fondant sur le même point de vue, l'Union patronale s'exprime au contraire en faveur de l'art. 29, al. 3 et, par conséquent, contre la proposition minoritaire B. Quelques avis, dont celui de la „Fédération des associations du personnel des services publics du canton de Fribourg“ ainsi que celui du PDC de la Singine, sont contraires à la proposition minoritaire B.

24. Art. 30

Les al. 1 et 2 de l'art. 30 ne provoquent aucune remarque quant au fond. Au demeurant, une personne a le sentiment que s'agissant de l'al. 2 (expropriation), est reprise une disposition parallèle relative à l'impôt sur la plus-value pour les gains réalisés par suite de mesures d'aménagement du territoire.

La majorité des personnes et organes à s'exprimer, au rang desquels le CE, l'Association des propriétaires fonciers, la Conférence des préfets, le PDC de la Singine et de la Ville de Fribourg, critiquent la position systématique de l'art. 30, al. 3, car avec cette disposition, il est question, le cas échéant, d'un but de l'Etat, mais en tout cas

pas d'un droit foncier. Ils demandent donc que cette disposition soit intégrée dans l'art. 62, al. 2. Parfois, il est aussi réclamé que la disposition soit supprimée en faveur de l'art. 62, al. 2.

D'autres voix, dont celle de l'ACF, des communes de Marly, de Morat et de Semsales, veulent qu'à l'appui de l'art. 108, al. 1 de la Constitution fédérale, la formulation de l'art. 30, al. 3 de l'avant-projet soit modifiée en ce sens que la collectivité *favorise* les conditions propices au lieu de les *créer*.

25. Art. 31

Quelques organismes, comme la Conférence des préfets et le PDC de la Ville de Fribourg, critiquent le titre de l'article et proposent en lieu et place "*Garanties générales de procédure*" (cf. art. 29 Const. féd.) ou "*Procédure*".

26. Art. 31^{bis}

Manifestement, l'art. 31^{bis} est bien reçu. Seul le PDC de la Ville de Fribourg en demande la suppression en faveur de l'art. 32.

27. Art. 32

L'art. 32 n'engendre guère de remarques. Le PDC de la Ville de Fribourg exige la reprise de l'énoncé de l'art. 30 de la Constitution fédérale. En outre, le CE nourrit des craintes à propos du caractère public des débats et du prononcé du jugement (al. 2); de son point de vue, la loi ne peut pas seulement prévoir des exceptions à ce principe, mais elle le doit, dans les cas où des intérêts publics ou privés sont supérieurs aux intérêts des parties.

28. Art. 33

Pas de remarques fondamentales.

29. Art. 34

Les avis sont partagés au sujet d'une assurance maternité. Une faible majorité des personnes ayant répondu par écrit est favorable à l'introduction d'une telle assurance. En font notamment partie le CE, le PDC, les JDC, le PCS, les Verts, le Parti évangélique, Energie Nouvelle, le PS, l'USF, la Fédération fribourgeoise des retraités, le Conseil des jeunes, le Cartel chrétien-social, les organisations ecclésiastiques, les communes de Barberêche et Salvenach. Par contre, nombre d'organes consultés, dont la Conférence des préfets, le PDC de Guin, le PRD, l'Union patronale, la CFCIS, les communes de Galmiz, Marsens, Morat et de Vulruz, la rejettent tout en se référant spécialement à la compétence fédérale en la matière et aux travaux en cours à l'échelon fédéral.

Parmi les partisans de l'assurance maternité, certains - tels que le PCS, les Verts, le PS, l'USF, le Conseil pastoral du Décanat de St-Pierre Canisius, la Fédération fribourgeoise des retraités ainsi que la commune de Salvenach - approuvent formellement une indemnité de 16 semaines. L'USF à cet égard une précision sur la part de salaire à indemniser et propose 100%. Le soutien aux mères sans profession est largement approuvé aussi.

Le CE relève en outre que la disposition constitutionnelle se perd beaucoup trop dans les détails et anticipe sur la législation qui veillera à la mise en œuvre. En ce qui concerne l'indemnité des mères sans activité lucrative, il fait remarquer qu'un soutien accordé sans tenir compte de la situation financière n'est pas adéquat; de plus, il ne voit pas d'indemnité correspondante dans le projet de la Confédération, raison pour laquelle cette réglementation cantonale, compte tenu des dispositions transitoires, serait maintenue en tout cas (même si une assurance maternité fédérale était instituée) (dans ce sens également l'Union patronale qui, en tout état de cause, est opposée à une fourniture de prestations à des mères sans activité lucrative). Pour continuer, le CE suggère une discussion sur les modèles de financement de cette indemnité pour les mères n'exerçant pas d'activité lucrative. Enfin, le Gouvernement note qu'actuellement, les pouvoirs publics servent aux femmes de condition modeste des allocations de maternité pendant un an, et non seulement durant 14 semaines.

Enfin, sous l'angle rédactionnel, il est proposé, notamment par l'Union patronale, de biffer l'article 34, al. 1.

Le résultat apparaît encore plus évident dans le **questionnaire** (question 6). 56.8% des personnes et organismes consultés sont favorables à une assurance maternité cantonale et à une allocation de maternité pour les mères sans activité lucrative, alors que 22.3% sont contre.

30. Art. 35

L'art. 35 est critiqué de différentes parts, ainsi le CE et l'Union syndicale. Il est mentionné en particulier que dans le meilleur des cas, cette disposition peut constituer un but social, déjà par le seul fait que les critères fondant ce droit ne sont pas définis.

31. Art. 36

L'art. 36 est accueilli de diverses manières. L'al. 1 est trop imprécis pour quelques esprits, en particulier pour le CE. On craint que par suite de la clause générale, de larges prétentions seraient engendrées, dont les conséquences financières ne sont pas évaluables. Plusieurs milieux exigent en outre que le mot "encouragés" soit biffé dans cet article. D'autres, parmi lesquels les JDC, l'Evêché ainsi que Evangile et Société-centre culturel catholique, souhaitent une fois encore une précision selon laquelle les droits des enfants et de la jeunesse à être aidés, encouragés et encadrés sont garantis « *en collaboration avec la famille* ».

A propos de l'art. 36, al. 2, il est exigé quelquefois, notamment par Solidarité Femmes/Centre LAVI pour les femmes, la mention de la protection de l'intégrité sexuelle.

Le CE remarque que la loi (fédérale) sur l'aide aux victimes d'infractions couvre déjà le champ d'application de l'art. 36, al. 3. Il est par conséquent possible de renoncer à cet alinéa. Au contraire, les Jeunesses socialistes attirent l'attention sur le fait que cette loi sur l'aide aux victimes prend trop peu en compte les besoins des enfants et des jeunes, raison pour laquelle cette disposition a sa place dans la Constitution cantonale.

Le PDC de la Ville de Fribourg, enfin, entend voir toute la disposition remplacée par l'art. 11 de la Constitution fédérale.

32. *Art. 37*

Le CE relève que cette disposition cautionne des prétentions manifestement plus étendues que ne le fait l'art. 8 al. 4 de la Constitution fédérale. Mais il se demande s'il ne faudrait pas y apporter une réserve à l'exemple de la Constitution fédérale, réserve selon laquelle c'est la loi qui définit les mesures à prendre. D'autres organismes, au nombre desquels l'Union patronale, le PDC de la Ville de Fribourg ainsi que le MIF, se déclarent expressément opposés à la disposition, en s'appuyant notamment sur l'art. 8, al. 4 de la Constitution fédérale (exigence générale de l'égalité devant la loi) et en alléguant par ailleurs le principe de proportionnalité.

A nouveau, de nombreux intervenants soutiennent formellement cette disposition, ainsi la « Fachstelle Assistenz Schweiz », la Pastorale des personnes handicapés du Fribourg alémanique, l'Association fribourgeoise des institutions pour personnes âgées, Pro Infirmis Fribourg ainsi que le Conseil pastoral du Décanat de St-Pierre Canisius. La Commission pour la pastorale des handicapés de l'Eglise évangélique réformée aimerait entre autres, se référant à la terminologie de la pédagogie curative, voir remplacer le mot "intégration" par le mot français "inclusion", mais sans faire de proposition de traduction en conséquence.

33. *Art. 38*

Le CE souhaite que la disposition soit formulée en tant que but social et non à titre de droit social. Il est donc exigé dans quelques positions reçues que cette disposition soit intégrée dans l'art. 35. Quelques autres milieux, comme le CE, reconnaissent sous art. 38, al. 2 une tâche de l'Etat et recommandent donc son déplacement dans le chapitre adéquat.

Enfin, certains demandent - et c'est le cas de l'Union patronale, du PDC de la Ville de Fribourg et celui de Guin - la suppression de l'art. 38 alors que d'autres, comme l'Association fribourgeoise des institutions pour personnes âgées et le Conseil pastoral du Décanat de St-Pierre Canisius, acceptent formellement cet article.

34. *Art. 39*

Pratiquement aucune autre disposition n'a incité autant de personnes à prendre position que l'art. 39.

La majorité des cercles consultés, dont le CE, l'Association fribourgeoise des institutions pour personnes âgées, la Fédération fribourgeoise des retraités, le PDC, les JDC, le PCS, le Parti évangélique, ainsi qu'en particulier les organisations ecclésiastiques, reconnaissent dans l'art. 39 la possibilité d'introduire l'euthanasie passive, voire active. Nombreux sont ceux qui expriment donc le voeu que l'euthanasie soit formellement interdite. En conséquence, ces personnes ou organes préfèrent la proposition minoritaire à l'actuel art. 39, et proposent une adjonction selon laquelle le développement de moyens de soulagement sera soutenu et l'euthanasie interdite. Seule une très faible minorité des avis recèle une opposition à la proposition minoritaire; une partie de cette minorité propose un nouvel al. 2 où il est stipulé que toute personne a droit d'être soutenue dans sa volonté librement formée et dans ses actes, afin qu'elle puisse conserver sa dignité.

Enfin, le CE et d'autres milieux consultés défendent l'opinion que la règle de l'art. 39 est déjà contenue dans la garantie de la dignité humaine (art. 8) et qu'il faut donc biffer sans autre l'art. 39.

35. *Art. 40*

S'agissant du droit aux soins médicaux essentiels, le CE désire que ce droit ne revienne pas seulement aux personnes se trouvant dans une situation d'urgence, mais à tout individu. Il propose par conséquent une nouvelle disposition de droit social dont la teneur est la suivante: "Toute personne a droit aux soins que son état de santé exige".

Plusieurs intervenants, dont le CE, le PDC, le PDC de la Ville de Fribourg ainsi que l'Union patronale, proposent de biffer l'al. 2 de l'art. 40, car l'art. 124 de la Constitution fédérale et la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions offrent déjà des garanties en ce domaine.

En ce qui concerne enfin l'aide en cas de catastrophes, le CE se demande si cette garantie ne va pas au-delà de l'aide actuellement fournie par l'assurance des bâtiments et, le cas échéant, ne remplace pas les assurances sociales; il s'agit de respecter le principe de subsidiarité. Le Gouvernement remarque de surcroît que cette garantie peut avoir une conséquence indésirable, à savoir que le besoin de s'assurer pourrait disparaître.

36. *Art. 41*

Quelques opinions se sont exprimées, notamment par la commune de Fräschels et celle de Galmiz, pour souhaiter que soit supprimé l'art. 41, en particulier parce que les conséquences de ce texte semblent imprévisibles.

Le PRD de Morat, le Conseil des jeunes et la Conférence des préfets demandent que les droits sociaux ne soient pas mentionnés dans l'art. 41.

37. *Art. 42*

Il est parfois proposé, notamment par le PRD de Morat, le Conseil des jeunes ainsi que la Conférence des préfets, que les droits sociaux ne figurent pas non plus dans l'art. 42. Le CE estime que la possibilité de restriction de droits sociaux est sans pertinence. Par ailleurs, certains proposent que l'art. 42 soit biffé compte tenu de l'art. 36 de la Constitution fédérale.

38. *Art. 43*

De nombreux cercles consultés, comme le CE, les JDC, l'Union patronale, l'Evêché ainsi que l'Evangile et Société-centre culturel catholique, expriment en même temps - tout au moins tacitement - leur joie et leurs regrets au sujet de cet article. En effet, ils se montrent satisfaits de l'établissement de devoirs, mais sont inquiets au sujet du contenu modeste face aux droits garantis. Afin de donner une position plus importante aux devoirs fondamentaux dans la Constitution, il est donc suggéré de reprendre la disposition sous art. 7^{bis}, dans le chapitre des « Dispositions générales ». Enfin, seront cités à titre de devoirs fondamentaux supplémentaires l'obligation d'agir selon le principe de la bonne foi, l'obligation fiscale, les devoirs civiques, l'obligation d'élire et de voter, le devoir de solidarité, l'obligation sociale de l'éducation pour les

parents, la responsabilité pour les descendants mineurs, le devoir d'obéissance civile, l'obligation de se conformer à l'ordre juridique, le devoir de veiller aux autres ainsi que l'obligation de respecter l'environnement immédiat et plus large.

Enfin, il est quelquefois exigé, en particulier par le PS, de supprimer entièrement l'article, car il n'a d'importance que sur le plan déclaratif et ne fait que suggérer un équilibre avec les droits fondamentaux.

VI. Le peuple (Titre III)

1. Remarques générales

A. Remarques générales portant sur le titre entier

Le CE constate que les innovations les plus importantes se trouvent vraiment dans ce titre, mais il est d'avis que ces matières auraient mérité une présentation plus concise.

Le Service de législation relève sur le plan rédactionnel que dans le texte allemand, il est question une fois de titulaires de droit de vote et d'élection (Stimm- und Wahlberechtigten), puis uniquement de titulaires de droits de vote. Cet office ajoute qu'à son avis, des droits populaires qui reviennent également aux organes étatiques méritent une répétition dans ce chapitre (par ex. le droit de référendum financier ou le droit d'initiative constitutionnelle du Grand Conseil. [(art. 113, al. 2 et 3)]).

B. Remarques portant sur le droit de vote des étrangers

Une courte majorité des milieux qui se sont exprimés, entre autres le PDC, le PDC de la Ville de Fribourg, le PRD, le PRD de Sarine-Campagne, de Morat, l'UDC de la Singine, le MIF, la Conférence des préfets, l'ACF, l'Association des communes de la Singine, les communes de Barberêche, Fräschels, Galmiz, Marsens, Ried bei Kerzers, Semsales, Ueberstorf, la paroisse de Giffers-Tentlingen, l'Union patronale ainsi que la Fédération fribourgeoise des entrepreneurs, s'oppose au droit de vote des étrangers, tel qu'il a été inscrit dans l'avant-projet. Nombre de ces intervenants font remarquer que le droit de vote doit intervenir par la voie de la naturalisation et voudraient que celle-ci soit très largement facilitée.

Dans quelques positions, dont celle du CE, des JDC, du PDC de la Glâne, d'Évangile et Société-centre culturel catholique, il est indiqué que le droit de vote des étrangers doit être limité au niveau communal. La Conférence des préfets se montre partagée sur la question du droit de vote des étrangers à l'échelon communal. D'autres proposants, ainsi le PS du Lac, Énergie Nouvelle et la commune de Morat, considèrent au contraire une telle différenciation dans le droit de vote comme insensée. De son côté, le PDC de la Singine suggère que les communes aient la possibilité d'introduire le droit de vote des étrangers; mais le CE, par exemple, est formellement opposé à une telle solution.

Pour quelques milieux, dont le CE, les JDC ainsi que la commune de Morat, il apparaît peu logique de séparer le droit d'élection actif et passif, autrement dit d'exclure les étrangers de l'éligibilité alors qu'ils pourraient élire.

Une forte minorité de ceux et celles qui ont pris position, comme par exemple les Verts, le Parti évangélique, le PS, les Jeunesses socialistes, Energie Nouvelle, le Conseil des jeunes, l'Evêché, l'Assemblée des agents pastoraux de l'Eglise évangélique réformée, le Conseil synodal de cette même Eglise, les paroisses de Corpataux-Magnedens et de Ponthaux, le Cartel chrétien-social ainsi que la Fédération friburgeoise des retraités, saluent l'introduction du droit de vote des étrangers à l'échelon cantonal et communal et souhaitent que les étrangers puissent également être élus. Il est exigé çà et là que l'on renonce - à titre de condition - à la détention d'un permis d'établissement. Certains approuvent quant à eux le principe, mais souhaitent des exigences plus strictes telles qu'un séjour de 10 ans (ainsi le Conseil pastoral de Rechthalten-Brünisried, la commune de Marly et le CE), un séjour de 10 ans en Suisse, dont cinq dans le canton (commune de Corminboeuf) ou pas d'éligibilité (commune de Marly).

Les opinions consignées par écrit reflètent approximativement le résultat des réponses enregistrées dans les **questionnaires** (question 8): 42.5% des réponses sont opposées au droit de vote des étrangers à l'échelon cantonal, alors que 36.8% y sont favorables; en matière communale (question 9), une majorité de 47.1% accepte ce droit de vote, alors que 33.7% le refusent.

C. Remarques portant sur le droit de vote des Suisses de l'étranger

Parmi les organes consultés qui se sont exprimés par écrit, seule l'Organisation des Suisses à l'étranger soutient sans réserve le droit de vote des Suisses à l'étranger. Pour certains, il est exagéré d'admettre que le droit de vote est acquis du simple fait d'avoir élu une fois domicile dans le canton; les tenants de cette opinion demandent donc que le dernier domicile en Suisse soit déterminant à cet égard. Quelques voix s'élèvent pour exiger que soit biffée la dernière partie (*« ou ont été domiciliées dans le canton »*).

Enfin, le CE fait remarquer que l'art. 44, al. 1, let. c) crée de nouvelles inégalités, ainsi lorsqu'un Fribourgeois établi à Buenos Aires peut participer à la votation sur un crédit du pont de la Poya alors que le même droit est refusé à un Fribourgeois domicilié à Payerne. En outre, il se réfère à la question des coûts et de l'organisation, spécialement en ce qui concerne la tenue des registres électoraux, et par conséquent, il considère comme disproportionnée à cet égard une extension du corps des électeurs et des votants. A tout le moins, le CE exige que ce droit ne soit accordé que sur demande y afférente des intéressés.

D. Remarques portant sur la majorité civique

La majorité des milieux consultés, parmi lesquels le Conseil des jeunes, le PDC, le PCS, Energie Nouvelle, le MIF, les communes de Morat, Barberêche, Kerzers, Ried bei Kerzers, les paroisses de Cottens et de Giffers-Tentlingen, Pro Infirmis ainsi que l'Union patronale, s'opposent à l'abaissement à 16 ans de l'âge à partir duquel le droit de vote est accordé. En particulier, est défendue l'opinion selon laquelle l'abaissement de ce seuil n'est pas un moyen apte à susciter l'intérêt des jeunes pour la politique. En outre, il est contesté que les jeunes de cet âge disposent déjà de la faculté de jugement nécessaire.

Une minorité des avis exprimés affirme le contraire comme les Verts, le Parti évangélique, le PS de la Singine et de Guin, les Jeunesses socialistes, le Conseil synodal de l'Eglise évangélique-réformée, la Corporation ecclésiastique catholique du canton ainsi que la paroisse de Corpataux-Magnedens.

Enfin, le Service de législation relève que selon le texte en vigueur, l'âge auquel naît le droit de vote dépend de la majorité, telle qu'elle est définie par le droit fédéral.

Le résultat des opinions livrées est également confirmé par les **questionnaires** ren-
trés. En effet, 82.6% des réponses sont favorables au maintien du droit de vote à 18
ans, alors que 8.5% souhaitent un abaissement de la capacité de vote à 16 ans
(question 7).

E. Remarques portant sur le nombre de signatures

La grande majorité des cercles consultés, dont le CE, le Conseil des jeunes, le PDC, le PRD de Morat, le MIF, la Conférence des préfets, les communes de Barberêche et de Corminboeuf, l'Union patronale ainsi que la CFCIS, s'oppose à la baisse du nombre de signatures exigées pour les initiatives et les référendums. Le CE note que le nombre de signatures actuel (6'000) a été introduit en 1921 et qu'en dépit de l'augmentation de la population et de l'introduction du droit de vote des femmes, il faut le maintenir. Quelques intervenants, comme le PRD de Sarine-Campagne, demandent même d'augmenter le nombre de signatures (par ex. à 15'000), afin de conférer un plus grand poids aux droits populaires concernés, respectivement d'empêcher des frais inutiles.

Une minorité, au rang de laquelle figurent le PCS, le Parti évangélique, les Verts, le PS, est favorable à la proposition minoritaire et, par conséquent, à une baisse du nombre de signatures à 4'500 en cas d'initiatives et de référendums. Quelques-uns proposent de ne pas fixer de façon absolue le nombre de signatures exigibles, mais de le déterminer en pourcentage.

Enfin, certains opèrent une distinction, comme Energie Nouvelle et la paroisse de Giffers-Tentlingen, entre initiative et référendum; ils suggèrent de baisser le nombre de signatures à 4'500 pour le référendum facultatif.

Ce résultat est confirmé par les réponses récoltées dans les **questionnaires** (question 10): ainsi, 65.1% des réponses se révèlent favorables au maintien à 6'000 du nombre de signatures pour les initiatives et les référendums, alors que 19.4% souhaitent un abaissement de ce nombre à 4'500. Quant à ceux qui réclament une augmentation du nombre des signatures, ils sont 2.5%.

2. Art. 44

- A propos du droit de vote des étrangers, voir plus haut.
- Au sujet du droit de vote des Suisses à l'étranger, voir plus haut.
- A propos de l'âge de la majorité civique, voir plus haut.

Pas d'autres remarques fondamentales.

3. Art. 45

Cf. ci-avant au sujet du nombre de signatures en cas d'initiative.

Par ailleurs, le CE fait remarquer que la réglementation des modalités de la récolte des signatures devrait être laissée au législateur. Toujours selon le CE, l'art. 45, al. 2 est à compléter en ce sens que la loi fixe les détails des diverses formes de l'initiative. Ainsi les art. 46 et 47 peuvent être réglés à l'échelon de la loi et donc biffés.

Un intervenant propose que sous art. 45 al. 2, il soit stipulé que les initiatives sont à soumettre au peuple sans que le Grand Conseil puisse s'exprimer au préalable à ce sujet. Enfin, le CE suggère que dans l'art. 45, al. 4, il soit rappelé que la déclaration d'invalidité est faite par le Grand Conseil (art. 119, let. a).

4. Art. 46

Cet article suscite relativement peu de remarques. Mais certains, comme le CE, en demandent la suppression. Enfin, le Service de législation relève sur le plan rédactionnel que dans l'art. 46, al. 2, il ne faudrait pas parler de "peuple", mais de "citoyens actifs".

5. Art. 47

Cet article suscite relativement peu de remarques. Mais certains en requièrent, à l'instar du CE, la suppression.

6. Art. 48

Le CE considère judicieux, sur la base des expériences faites avec la Constituante actuelle, de fixer dans la Constitution que la Constituante s'organise elle-même et se détermine de façon autonome sur l'importance de ses moyens. Le CE estime en outre que dans cet article, il faudrait prévoir que la Constituante peut soumettre au peuple des variantes. Enfin, le CE note que l'AP laisse ouverte la question de savoir ce qu'il y a lieu de faire si la révision de la Constitution est refusée une deuxième fois. Le PDC propose à ce sujet que soit ajouté un al. 4 dont la teneur serait la suivante: « *Si le peuple rejette le deuxième projet, il doit à nouveau se prononcer sur la nécessité d'une révision de la Constitution.* »

Par ailleurs, le Conseil des jeunes constate que l'art. 48 reprend la réglementation actuelle. Il doute qu'avec une telle réglementation, les besoins futurs puissent être satisfaits. Il propose donc une règle plus souple, à l'exemple de l'art. 137 de la Constitution jurassienne, qui prévoit que le peuple, en cas de décision de principe sur la révision de la Constitution, décide en même temps d'un additif fixant les modalités de la révision.

7. Art. 49

Le CE constate que tous les actes du Grand Conseil sont soumis au référendum financier en cas de dépassement de la valeur seuil et craint qu'avec une formulation aussi générale, la grande majorité des lois adoptées par le Grand Conseil ne doive être soumise au peuple.

Le Conseil des jeunes suggère quant à lui le renoncement total au référendum financier obligatoire, en particulier parce que ces dépenses sont souvent acceptées à une grande majorité.

Enfin, le Service de législation propose que le droit de référendum financier des députés au Grand Conseil (art. 113, al. 3) soit réservé dans l'art. 49. En outre, ledit Office relève que les valeurs seuils pour le référendum financier ne découlent ni du décret relatif aux comptes de l'Etat, ni de ces comptes eux-mêmes; par conséquent, il suggère - à titre de source déterminante - le total des dépenses figurant dans le compte administratif.

8. *Art. 50*

Cf. ci-dessus au sujet du nombre des signatures requises en cas de référendums.

Le référendum constructif (proposition minoritaire) est contesté. La majorité de ceux qui ont donné leur opinion, comme le CE, le PDC de Singine, les communes de Corminboeuf et de Tavel ainsi que l'Union patronale, le rejette. Le référendum constructif est notamment appuyé par le PCS et le PS de Guin.

Divers milieux consultés, dont le CE, le Service de législation ainsi que la Conférence des préfets, relèvent que dans l'art. 50, let. b), la notion de « crédits d'étude d'importance régionale ou cantonale » peut poser des problèmes de délimitation. En conséquence, la suppression de cette adjonction est exigée par quelques-uns, ou tout au moins la précision de cette notion.

Par ailleurs, le CE et le Service de législation font remarquer que la réglementation des modalités de la récolte des signatures devrait être confiée au législateur. Ils se réfèrent en particulier à l'art. 130 de la loi sur l'exercice des droits politiques, qui précise que la demande de référendum doit être annoncée dans les 30 jours à compter de la publication de la loi. Le CE craint la levée de cette règle, qui a fait ses preuves, par l'art. 45, 1. Le Service de législation suggère par conséquent que la détermination du délai soit supprimée, ou que le délai de trente jours pour demander le référendum soit inscrit dans la Constitution.

Enfin, l'Office précité recommande la mention de la réserve du référendum des autorités (art. 113, al. 3).

9. *Art. 51*

La majorité des intervenant, dont le CE, la Conférence des préfets, le PDC, le PCS, le PRD de Sarine-Campagne et de Morat, l'ACF, l'Association des communes de district du Lac, les communes de Barberêche, Corminboeuf, Fräschels, Kerzers, Ried bei Kerzers, Marsens et Semsales, l'Union patronale ainsi que la CFCIS, rejettent la motion populaire. Ils avancent en particulier que les députés assument suffisamment leurs tâches et que l'importance institutionnelle du Grand Conseil pourrait en être affaiblie, respectivement que ce dernier pourrait être entravé dans son travail. Les adversaires de cette motion font parfois remarquer qu'en tous les cas, le nombre de signatures devrait être relevé.

Une minorité des milieux consultés, à savoir notamment le Conseil de jeunes, le PDC de Singine, Energie Nouvelle, les Verts, le PS, ainsi que Pro Infirmis, est par contre favorable à ce droit populaire. Parmi ces derniers, quelques-uns exigent que le nombre des signatures nécessaires soit abaissé à 100.

Le PDC de la Ville de Fribourg se montre partagé sur cette question.

Le résultat des réponses obtenues par la voie des **questionnaires** se révèle différent (question 11). La moitié des réponses soutiennent la motion populaire. Par contre, 27.2% des réponses seulement sont opposées à cette institution.

10. Art. 52

Voir ci-avant au sujet de l'éligibilité des étrangers.

Dans quelques opinions recueillies, dont celles de la Conférence des préfets et du PDC de la Singine, il est demandé que dans l'art. 52 al. 1, on parle de "*citoyens actifs*" en lieu et place du "*peuple*".

Comme certains organes consultés, dont la Conférence des préfets et l'Union patronale, sont favorables au maintien des districts et des préfets ainsi que de leur élection par le peuple, ils souhaitent que soit complété en conséquence l'art. 52, al. 1. Le CE et le Service de législation attirent l'attention sur le fait que l'art. 52 contient une répétition inutile dans la mesure où il énumère quelques critères d'éligibilité. Les conditions d'éligibilité sont suffisamment définies sous une forme générale dans l'art. 95, resp. 146. L'art. 52 doit donc, dans cette optique, être raccourci. Une exception est cependant applicable à l'al. 2, qui doit rester inchangé, car l'élection des conseillers aux Etats n'est traitée nulle part ailleurs.

Quelques autres milieux, ainsi le CE, font valoir que l'art. 52, al. 3, peut avoir une importance pédagogique, mais que sur le plan juridique, il est superflu.

11. Art. 53

- A propos du droit de vote des étrangers, voir plus haut.
- A propos de l'âge de la majorité civique, voir plus haut.

Pas d'autres remarques fondamentales.

12. Art. 54

L'institution du droit de motion des membres du conseil général est - en partie - accueillie positivement, notamment par les Verts et par la commune de Belfaux, mais il est rejeté majoritairement, en particulier par les communes de Marly, Villars-sur-Glâne, et par le PDC de la Ville de Fribourg, qui allèguent entre autres choses que cette question est à régler à l'échelon de la loi.

Le CE défend le point de vue que le contenu de l'art. 54 doit être réglé de manière générale au plan de la loi. Mais dans la mesure où les droits d'initiative et de référendum communaux doivent être mentionnés, les modalités y afférentes devraient également y être fixées. Au demeurant, le droit de motion des membres des conseils généraux appartient au chapitre de la structure territoriale (art. 146 ss).

13. Art. 55

A propos de l'organe d'élection du syndic, voir ci-dessous (*ad art. 146*).

Dans quelques opinions recueillies, dont celles de la Conférence des préfets et du PDC de la Singine, on demande que dans l'art. 55, al. 1 (comme dans l'art. 52, al. 1), on parle de "*citoyens actifs*" en lieu et place du "*peuple*".

14. Art. 56

Comme déjà mentionné sous art. 54, le CE estime que si le droit d'initiative et de référendum doit figurer dans l'art. 56, al. 1, leurs modalités doivent y être réglées aussi. Certains organismes consultés, dont la Conférence des préfets et le PDC de la Singine, requièrent la suppression de l'art. 56, al. 2, car cette question est à régler à l'échelon de la loi. Au contraire, le PDC approuve formellement cette disposition.

Le Service de législation fait remarquer enfin sous l'angle rédactionnel que les "*Associations*" et les "*autorités des communes membres*" concernent toujours des échelons différents et que par conséquent, il faudrait utiliser soit les termes "*associations*" et "*communes membres*", soit "*organes des associations*" et "*autorités des communes membres*".

VII. L'Etat (Titre IV)

1. Remarques générales

A. Remarques générales portant sur les tâches (Chapitre 1)

La plupart des consultés s'exprimant sur l'ensemble du chapitre « Tâches » de l'Etat le jugent trop détaillé : ils y voient un programme dont la majeure partie est de rang légal. Le Conseil d'Etat suggère de se limiter à une norme générale et de faire ressortir les tâches pour lesquelles une activité particulière de l'Etat s'impose. L'idée de grouper les tâches de l'Etat en un seul article, de façon succincte et non exhaustive, rallie notamment la Conférence des préfets, l'ACF, le PRD cantonal, le MIF et l'Union patronale (certains de ces organismes se sont aussi prononcés spécifiquement sur de nombreux articles du chapitre ; d'autres, tel le PRD, ne l'ont fait que rarement : le fait qu'ils ne soient pas mentionnés à propos d'un article ne signifie pas qu'ils ne le contestent pas). Quelques consultés doutent de la capacité de l'Etat à financer toutes les tâches prévues.

L'ACF, une douzaine de ses membres et le PDC proposent de remplacer les termes « L'Etat et les communes » par « Le canton », afin de permettre une véritable répartition des tâches, qui serait définie par une loi. Le Conseil d'Etat invite la Constituante à bien coordonner ses propositions avec l'étude actuellement en cours sur la répartition des tâches Etat-communes. Pour le reste, il préconise de traiter les aspects relevant des communes dans un chapitre séparé.

2. Art. 57

Si le Conseil d'Etat salue cet article qu'il qualifie d' « essentiel », d'autres le trouvent redondants et proposent de biffer les al. 2 et 3. La notion de « qualité » des services publics, difficilement contrôlable, est parfois critiquée. Celle de « proximité » suscite également des réserves : d'un côté, on craint les coûts qu'elle pourrait impliquer, de l'autre, on y voit une contradiction possible avec la centralisation en projet pour certains services, voire avec le mouvement des fusions de communes. Le critère de la

distance n'étant plus déterminant, le Conseil d'Etat suggère de parler d' « accessibilité » plutôt que de « proximité ».

A l'al. 1, les JDC jugent insuffisante l'affirmation du principe de subsidiarité, « qui veut que l'Etat n'intervienne que lorsque l'être humain ou les entités organisées de la société ne peuvent plus accomplir seuls leurs tâches ». Enfin, un particulier propose de remplacer « [Grundsatz der] Transparenz » par « Öffentlichkeitsprinzip ».

3. Art. 58

Le PRD et la commune de Barberêche soulignent que la répartition des tâches n'a pas à être réglée dans la Constitution ; une simple énonciation des principes suffit. A ce propos, l'ACF relève que la liste des critères retenus n'est pas exhaustive et qu'ils doivent être appréciés à parts égales. La commune de Morat déplore que l'avant-projet attribue déjà des tâches aux communes sans tenir compte de leur avis. Celle de Villars-sur-Glâne, avec d'autres consultés, en appelle à l'application du principe « Qui commande paie ».

Pour le Service de législation enfin, il serait prudent de prévoir une clause résiduelle de compétence en faveur de l'Etat.

4. Art. 59

La délégation de tâches n'est pas contestée. Seuls 2 consultés (MIF, Commune de Ferpicloz) refusent l'idée de la création d'entreprises par l'Etat. Plusieurs, en revanche (dont la Conférence des préfets), demandent la suppression de l'al. 3 sur la responsabilité de l'exécutif et le contrôle des tâches déléguées. Le PCS souhaite au contraire le compléter par l'instauration d'un rapport régulier sur les délégations adressé au législatif, afin de prévenir « un certain démantèlement du service public ». La commune de Villars-sur-Glâne juge inadéquat de mentionner un rôle particulier de l'exécutif et préférerait le terme neutre de « collectivité publique ». Le Conseil d'Etat la rejoint en proposant une nouvelle formulation de l'alinéa : « Les organismes et les personnes concernées sont soumis à la surveillance de la collectivité délégataire ».

5. Art. 60

Avant d'évoquer le salaire minimum sur lequel se concentre le débat, il faut signaler que quelques consultés contestent l'article adopté par la Constituante. Ainsi, l'ACF estime que « le canton ne saurait garantir le plein emploi et protéger les individus du chômage ». Elle met en garde contre « le danger d'aboutir à une mentalité d'assistance publique », tout comme l'Union patronale qui propose de biffer l'al. 2 : la lutte contre le chômage relève de la législation fédérale et la prévention de l'exclusion sociale est déjà assurée par les art. 40 et 61 AP. D'autres consultés (PDC, JDC, Evêché,...) proposent plutôt de supprimer l'al. 1. Le Conseil d'Etat souhaiterait que l'on marque, dans cet article, le caractère subsidiaire de la mission confiée à l'Etat par rapport à la liberté de l'individu et à l'économie sociale de marché.

La proposition minoritaire selon laquelle « *La loi fixe le montant du salaire minimal* » a suscité de très nombreuses réactions, favorables et défavorables. Parmi les parti-

sans du salaire minimum figurent notamment le PS, le PCS, les Verts, Energie nouvelle, l'Union syndicale, le Cartel chrétien-social, la Fédération des retraités et la Croix-Rouge. Parmi les opposants, on trouve le CE, la Conférence des préfets, l'ACF, le PDC, les JDC, le Parti évangélique, le MIF, le Conseil des jeunes, l'Evêché, le Synode de l'Eglise évangélique-réformée, la CFCIS et l'Union patronale.

Aux yeux des syndicats et des partis de gauche, le phénomène des *woorking poors* est un scandale. Un tiers environ des bénéficiaires de l'aide sociale matérielle seraient des salariés à plein temps. L'Etat verse ainsi des « subventions déguisées » aux entreprises qui ne paient pas leur personnel correctement. Au moins pour les secteurs dépourvus de convention collective de travail, la loi – voire la Constitution, pour l'USF – devrait fixer un salaire minimum. Plusieurs consultés y voient, au côté de l'assurance maternité et des allocations pour enfants, un moyen efficace de soutenir la famille. Energie nouvelle note que cela influencera favorablement la consommation. Renoncer à de telles mesures concrètes, avertit un particulier, serait un contresens en regard de l'art. 8 affirmant que « la dignité humaine est intangible ».

Les opposants soulignent que le salaire minimum ne relève pas de l'Etat mais des conventions collectives de travail. Pour l'Union patronale, inscrire un salaire minimum dans la législation « mettrait en péril un des grands atouts de notre économie qui est la capacité du marché du travail à intégrer un maximum de gens et donc de maintenir le chômage à un niveau très bas ». Une telle mesure prise isolément par Fribourg aurait un effet d'aspiration sur les travailleurs d'autres cantons, craint le Parti radical de la Singine. D'autres consultés pensent que ce serait une enfreinte à la liberté économique ou que c'est juridiquement impossible, sauf dans le secteur public. Autre argument pour repousser le salaire minimum : il oublie les indépendants, qui forment une bonne part des « revenus insuffisants ».

Plusieurs consultés – Evêché, Conseil synodal de l'Eglise évangélique-réformée, Parti évangélique, JDC,... – défavorables au salaire minimum lui préfèrent le système du rabais fiscal, qui peut aller jusqu'au droit à une prestation fiscale positive, en d'autres termes à un « impôt négatif ».

Dans l'ensemble, les tendances dégagées des prises de position correspondent aux résultats du **questionnaire** : les réponses à la question 12 (« La Constitution doit-elle prévoir que la loi fixe un salaire minimum ? ») se divisent en parts égales entre oui et non.

6. Art. 61

Deux critiques seulement sont émises sur cet article. La première consiste à y voir un doublon avec l'art. 40 consacré aux personnes dans le besoin (CE, ACF). La seconde vise à supprimer la compétence des communes en matière d'aide sociale pour laisser l'Etat agir seul, afin d'assurer l'égalité de traitement sur tout le territoire du canton (PS, Belfaux, Association Release). Aux yeux du PCS, cet objectif pourrait aussi être atteint si le canton édictait des règles d'aide précises.

7. Art. 62

La suppression de l'al. 1 est demandée par plusieurs consultés (CE, Conférence des préfets, ACF, CFCIS, Union patronale, JDC, MIF). Le Gouvernement se demande si

cette disposition permettrait à une personne de réclamer à l'Etat ou à la commune la différence entre son loyer et le loyer jugé financièrement supportable. Le Service de législation s'interroge aussi sur les conséquences juridiques de cet alinéa. Les associations patronales rappellent qu'il appartient au secteur privé d'approvisionner le marché du logement et mettent en garde contre l'interventionnisme, voire l'étatisation de la propriété privée. La commune de Villars-sur-Glâne préconise plutôt la mention d'une « politique du logement active et efficiente ».

D'autres consultés (Association des propriétaires fonciers, PDC de la Ville de Fribourg) acceptent le rôle dévolu aux collectivités publiques, mais « en complément de l'initiative privée et de démarches relevant de la responsabilité individuelle ». L'ACF et plusieurs de ses membres, en revanche, estime que cette mission n'est pas réalisable pour les communes.

Les Communautés d'immigrés, Espace-Femmes et de nombreux particuliers proposent d'affirmer clairement que « Toute personne a droit d'obtenir un logement adéquat » avant d'indiquer la tâche de l'Etat et des communes.

Quant à l'al. 2, l'Union patronale indique qu'il fait double emploi avec l'art. 30 al. 3 AP. L'Evêché et les JDC pensent qu'il conviendrait d'ajouter l'encouragement à la construction de logements.

8. Art. 63

Une petite trentaine de consultés commentent cet article, la plupart pour en demander la modification ou la suppression, du moins en partie. Les associations patronales le trouvent « typique d'une économie planifiée », irréalisable et inacceptable : « La douloureuse « expérience » soviétique d'un plein emploi imposé devrait suffire ! », considère l'Union patronale. L'UDC le dit en ces termes : « L'activité économique doit répondre aux lois du marché et ne peut être biaisée par des interventions étatistes ». Avec l'ACF et l'Association des propriétaires fonciers, les organisations patronales demandent que le canton se limite à favoriser le développement économique en assurant les meilleures conditions-cadres possibles. Un particulier propose la nouvelle formulation suivante : « *Dans le respect du principe de la liberté économique, l'Etat crée les conditions-cadres favorisant l'emploi, la diversité des activités et l'équilibre des régions* ». Le Conseil d'Etat, lui, ne retrancherait de l'article que l'encouragement à la reconversion d'entreprises et doute qu'il faille donner une compétence aux communes en matière d'équilibre entre régions.

9. Art. 64

Le CE relève qu'en raison de leur nature historique, il n'est plus envisageable de créer de nouvelles régales. Aussi propose-t-il de les distinguer des monopoles en reformulant l'article : « *L'Etat et les communes peuvent créer des monopoles lorsque l'intérêt public le commande. Les régales cantonales sont réservées* ». D'autres consultés invitent à ne mentionner que l'Etat, sans les communes.

10. Art. 65

« Les dispositions relatives aux familles et à la jeunesse sont réellement novatrices et doivent être saluées », se réjouit le CE. « L'évolution de la pyramide des âges n'offre d'ailleurs guère d'autre choix aux collectivités publiques que de se préoccuper des familles et de la jeunesse ». Plusieurs autres consultés réservent un accueil positif à l'art. 65. Le Bureau et la Commission de l'égalité proposent d'y ajouter le congé parental, d'autres évoquent le congé de paternité. Les Jeunesses socialistes observent qu'un bon encadrement des enfants est aussi dans l'intérêt de l'école, à laquelle on a tendance à demander toujours plus. La Conférence des préfets et le PDC de la Singine précisent qu'il faut parler de familles « dont la responsabilité première revient aux parents ».

Les al. 2 et 5 suscitent cependant de plusieurs parts questions et critiques. Le CE, entre autres, se demande ce qu'on entend par « *les diverses formes de familles* » reconnues à l'al. 2. Selon lui, il faut « s'en tenir à la notion traditionnelle de la famille, soit celle qui réunit deux générations, y compris les familles monoparentales et recomposées », mais ne pas élargir cette reconnaissance aux couples homosexuels qui élèvent des enfants. Cette préoccupation est partagée par de nombreux consultés, notamment par les milieux religieux qui préconisent la suppression de l'al. 2. Le PS relève que l'expression « *diverses formes de familles* » reflète parfaitement la réalité et qu'il faut vivre avec son temps. Il y voit une manière d'associer les familles recomposées et les familles monoparentales, mais n'évoque pas les homosexuels.

L'al. 5, qui prévoit que « *la législation doit respecter les intérêts des familles* », est mis en cause notamment par le Service de législation, qui doute de sa portée juridique.

Quant à l'al. 3, il n'est contesté pratiquement que par l'ACF et quelques-uns de ses membres, qui y décèlent « un interventionnisme exagéré dans la cellule familiale ». Ils craignent une déresponsabilisation des parents, avec un report de leur rôle sur les communes, phénomène qu'ils constatent déjà depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance.

11. Art. 66

La Conférence des préfets propose que cet article soit intitulé « Enfants » et non « Mesures ».

Quant au contenu, certains voudraient le renforcer, d'autres le réduire, les premiers étant plus nombreux à s'exprimer. Ils saluent le principe « un enfant – une allocation », qui ne fait plus dépendre la prestation du statut des parents. La Corporation ecclésiastique catholique y voit l'instrument d'une politique cantonale conséquente, qui favorise la natalité. De nombreux consultés jugent cependant insuffisante la version adoptée par la Constituante et soutiennent la proposition minoritaire (« *un système de prestations financières en faveur de chaque enfant, qui couvre une part substantielle de ses frais d'entretien et d'éducation* »). Il s'agit notamment du PS, des Verts, du Parti évangélique, du Bureau de l'égalité, de la Fédération des retraités, des Communautés d'immigrés et du Release. De nombreux consultés – des particu-

liers surtout – réclament simplement des allocations familiales plus élevées. En compensation, Energie nouvelle préconise la suppression des déductions fiscales pour enfant, trop favorables aux hauts revenus.

Quelques consultés souhaitent ne verser des allocations qu'aux familles dont le niveau de revenu le demande ou seulement pour les enfants domiciliés dans le canton. Il n'y a pratiquement que l'Union patronale pour s'opposer expressément au principe « Un enfant – une allocation ».

D'aucuns proposent de supprimer l'al. 2, qui prévoit des prestations complémentaires pour les enfants en bas âges de familles aux moyens insuffisants. Le PDC parce que cela relève de la loi, l'Union patronale parce que les dispositions sur la détresse et la précarité (art. 40 et 61 AP) suffisent. D'autres se demandent comment ces prestations seront financées ; le PRD de la Singine met en garde contre une hausse d'impôt ou une charge nouvelle pour les PME.

L'al. 3 sur l'accueil de la prime enfance et l'accueil parascolaire a aussi ses partisans et ses adversaires. Parmi les premiers, le Bureau de l'égalité et le Groupement friburgeois des maîtresses enfantines voudraient une formule plus contraignante : l'Etat « met sur pied » ou « organise » un accueil parascolaire. Le premier cité demande en outre d'ajouter à cet article la prévention et la lutte contre la violence envers les enfants, notamment la violence domestique.

Les opposants à l'al. 3 estiment que l'accueil de la petite enfance et l'accueil parascolaire n'ont pas leur place dans la Constitution. Le Conseil des jeunes compte sur une solution fédérale ; l'ACF estime que ce domaine relève de la loi ; l'Union patronale pense que l'accueil de la petite enfance doit rester une affaire privée et communale. Pour le MIF, enfin, en instaurant un système d'accueil étatisé, « on oublie totalement le statut du parent au foyer, et ça ce n'est vraiment pas soutenir la famille ! »

Les résultats du **questionnaire** (question 13) confirment la tendance des consultés à accepter clairement le principe « Un enfant = une allocation » : les oui l'emportent par 69% contre 12%.

12. Art. 67

Cet article est salué notamment par les Jeunesses socialistes, le PS de la Singine et l'Association Release, cette dernière en appelant à une véritable politique de la jeunesse entre les Directions du Conseil d'Etat. Les Jeunesses socialistes soulignent que le soutien aux activités des associations et centres pour jeunes contribuent non seulement à leur développement personnel, mais aussi à la prévention contre la violence et la toxicomanie.

L'al. 3 est cependant jugé superflu par le CE et la Conférence des préfets. D'autres consultés (PDC, MIF, communes de Barberêche et Villars-sur-Glâne, ...) plaide la suppression totale de l'art. 67, soit parce qu'il n'est pas de rang constitutionnel, soit parce qu'il désresponsabilise la famille. A mi-chemin, l'Association des communes du Lac et trois de ses membres proposent une version très sobre de l'article : « L'Etat et les communes favorisent l'intégration sociale et politique de la jeunesse ».

13. Art. 68

Une cinquantaine de consultés ont pris position sur cet article, dont une nette majorité pour le rejeter : il n'y a pas lieu de mentionner une unité administrative dans la Constitution (le Bureau de l'égalité est d'ailleurs la seule à figurer dans l'avant-projet). Le Conseil d'Etat suggère plutôt de traiter la promotion de la famille, de la jeunesse et de l'égalité hommes-femmes comme une tâche de l'Etat et de laisser au législateur et à l'exécutif la liberté de s'organiser. Le Service de législation admettrait une formule neutre (« un organe ») mais pas le nom du bureau. L'ACF propose de transformer en loi l'actuel décret instituant le bureau.

Quelques consultés, dont Pro Infirmis et la Commission fribourgeoise contre les barrières architecturales, demandent que l'on institue également un bureau de l'égalité pour les personnes handicapées. D'autres pensent aux retraités.

Outre des particuliers, on trouve parmi les défenseurs de l'art. 68 le PS, le PCS, Solidarité-Femmes ainsi que la Commission et le Bureau de l'égalité eux-mêmes. Ce dernier est prêt à ajouter la jeunesse à ses attributions actuelles (égalité hommes-femmes et famille), tout en observant que cela nécessitera des moyens supplémentaires. Pour le PS de la Singine, l'ancrage constitutionnel du bureau évitera que la politique de la jeunesse et de la famille définie par l'avant-projet reste lettre morte.

14. Art. 69

De nombreux consultés ont pris position spécifiquement sur l'école enfantine, la plupart pour souhaiter qu'elle s'étende sur deux ans (cf. proposition minoritaire). Tous les autres cantons suisses offrent deux ans d'école enfantine, et les objectifs et programmes romands d'enseignement sont conçus en conséquence, fait remarquer en particulier le Groupement fribourgeois des maîtresses enfantines, relayé par une quarantaine de ses membres. Si l'école enfantine a des origines différentes de l'école primaire (garde pour petits enfants à fondements sociaux et chrétiens), elle fait maintenant partie intégrante du cursus scolaire de chaque enfant. Avec 4 demi-jours par semaine, la première année d'école enfantine assurerait une transition harmonieuse vers l'école primaire. Gratuite, elle garantirait l'égalité de traitement. Et sur deux ans, ajoutent les enseignantes, l'école enfantine jouerait mieux son rôle de socialisation, d'apprentissage de la langue pour les petits allophones et de dépistage de problèmes de développement.

Si de nombreux consultés souhaitent deux années d'école enfantine obligatoire, d'autres, dont le PS, verraient bien une deuxième année obligatoire et une première facultative. Le PDC, lui, tient au caractère facultatif de ce degré préscolaire. Il propose cette version condensée de l'art. 69 : « *L'Etat et les communes pourvoient à un enseignement de base obligatoire et gratuit ouvert à tous les enfants en tenant compte des aptitudes de chacun.* » D'autres consultés invitent à biffer les deux mentions de l'école enfantine dans cet article : il s'agit de rester flexible dans un paysage scolaire en pleine mutation, explique l'Association des communes du Lac. Quant à l'ACF, elle s'oppose fermement à la création d'une 2^e année d'école enfantine, qui engendrerait des coûts insupportables pour certaines communes et pour l'Etat.

Parmi les remarques générales sur l'art. 69, la revendication d'un enseignement « fondé sur la conception chrétienne de l'homme » revient le plus souvent, parfois accompagnée du droit des Eglises reconnues de pourvoir à un enseignement religieux. Un particulier estime que l'école devrait déjà apparaître au chapitre des droits fondamentaux, sous forme d'un droit à la formation, d'autres plaidant le droit au savoir. L'USF, enfin, souhaite assigner à la formation de base la mission d'amener chacun à un niveau lui permettant au moins d'entreprendre un apprentissage.

Les résultats du **questionnaire** sont nettement plus équilibrés que ceux des prises de positions analysées ici : à la question 14 (« *Faut-il maintenir l'école enfantine telle qu'aujourd'hui ou l'organiser sur deux ans ?* »), les réponses sont quasiment à égalité, avec un même un infime avantage pour une année.

15. Art. 70

Le CE regrette que plusieurs éléments soient absents de cet article sur les buts de l'école : l'apprentissage de la tolérance vis-à-vis d'autres cultures, religions et façons de penser, la transmission et l'acquisition de savoirs, la préparation à la vie professionnelle et civique, le développement personnel et l'intégration sociale. La mention de l'environnement lui semble en revanche particulièrement heureuse, comme celle de la responsabilité envers autrui.

Plusieurs consultés voudraient mentionner en premier la mission éducative de l'école, la formation étant une sous-catégorie de l'éducation. Quelques autres ajouteraient que l'école assure la formation des enfants « *avec l'église à laquelle ils appartiennent* ».

16. Art. 71

Pour le Conseil d'Etat, cet article mériterait a priori d'être salué, dans la mesure où il favorise la cohésion cantonale et confédérale. Mais il traite des programmes d'enseignement et n'a donc pas sa place dans une constitution. Le Gouvernement relève d'ailleurs que la priorité à la deuxième langue officielle n'est pas contestée dans le canton, ce que confirme l'examen des autres prises de position sur cet article.

En fait, les consultés ne s'expriment en général que sur la proposition minoritaire, soit pour l'appuyer, soit pour la rejeter. Faut-il permettre aux enfants domiciliés à proximité de la frontière linguistique d'être scolarisés dans la langue de leur choix, au besoin en changeant de cercle scolaire ? Oui, répondent le PCS, les Verts, le PDC de la Singine, la DFAG, le Deutschfreiburger Heimatkundeverein et plusieurs particuliers. L'un de ces derniers fait remarquer qu'il ne s'agit pas pour les Alémaniques de germaniser le canton, mais d'apprendre à leurs enfants, qui n'entendent à la maison que le dialecte, la langue de leur culture. Le PS d'Attalens pense que cette disposition permettra parfois d'éviter l'ouverture de classes supplémentaires.

Tout en approuvant l'article adopté par la Constituante, la CRPF s'oppose à la proposition minoritaire, « qui viole ouvertement le principe de territorialité ». De son côté, l'ACF craint qu'elle soit difficile à appliquer, tant pour des raisons administratives que financières.

17. Art. 72

Le Conseil d'Etat se dit très satisfait de l'entrée des subsides de formation dans la Constitution et propose d'en faire un article distinct. Quelques consultés demandent que les bourses de formation soient remboursables. L'Union patronale, elle, refuse de dire que la formation supérieure est accessible à chacun « indépendamment de sa capacité financière », mais accepte l'alinéa 4 sur les subsides.

En matière de formation professionnelle, plusieurs consultés souhaitent mentionner la collaboration de l'économie. Le CE propose de remplacer, à l'al.1, « L'Etat assure... » par « L'Etat organise », afin de tenir compte également du caractère inter-cantonal de certaines formations.

A propos de l'Université et des Hautes Ecoles spécialisées, le CE et le Service de législation mettent en garde contre la mention de noms qui peuvent évoluer. La Haute Ecole pédagogique (HEP) est d'ailleurs absente de l'article. Une formulation plus adaptée serait : « L'Etat assure un enseignement universitaire et un enseignement de niveau tertiaire ». A l'al. 3 qui traite de l'encouragement de la recherche, la Faculté des sciences de l'Université souhaite ajouter l'enseignement. Le CE rappelle que l'appui à la recherche est une tâche qui relève clairement de la Confédération. Selon plusieurs avis, notamment d'autorités cantonales, la deuxième phrase prévoyant que l'Uni et les HES « *rendent des services à la collectivité* » n'a pas sa place dans la Constitution.

Enfin, plusieurs consultés se préoccupent du caractère catholique de l'Université. Ils espèrent une mention de la place de l'Eglise, respectivement de la Conférence des évêques suisses et des Dominicains, en particulier pour la Faculté de théologie. La Communauté des moines de l'Abbaye d'Hauterive propose de préciser que le canton entretient une Université « dans le respect des statuts ayant présidé à sa fondation ».

18. Art. 73

Le soutien à la formation des adultes a un coût qui pourrait se révéler élevé, observe de le Conseil d'Etat en ajoutant que la priorité doit être accordée à la formation des jeunes. Plusieurs communes rejettent le principe de cette tâche nouvelle qu'on leur attribuerait sans concertation et proposent de la confier au seul Etat.

19. Art. 74

« L'Etat exerce la surveillance sur les écoles privées » : en adoptant cette disposition, la Constituante a probablement manqué de précision. De nombreux consultés en tout cas, dont le CE et l'Evêché, lui ont vu une portée dépassant la scolarité obligatoire et post-obligatoire pour embrasser tous les établissements possible (langues, musique, etc.). D'où le souhait de limiter la surveillance à l'école obligatoire et éventuellement aux établissements subventionnés par l'Etat. C'était bien là l'idée des constituants.

Quant au subventionnement des écoles privées, il a ses partisans – comme cet établissement directement concerné qui revendique au moins le montant de l'écolage dû pour chaque élève – et ses détracteurs – tel ce particulier qui craint qu'on affai-

blisse l'école publique en lui enlevant des moyens financiers pour les donner à ses concurrents. Entre-deux, on trouve par exemple l'Union patronale qui entend favoriser l'accessibilité des écoles privées non en les soutenant elles-mêmes, mais en aidant les parents qui en ont besoin. Le Gouvernement, lui, se montre réservé : il envisage tout au plus que l'Etat subventionne des établissements qui offrent des possibilités de formation complémentaires à aux siennes. Il suggère par ailleurs de mentionner dans la Constitution le cas spécifique des « écoles libres publiques », à mi-chemin entre une école publique et une école privée.

20. Art. 75

Parmi ceux qui n'étaient pas traités dans le questionnaire, cet article est un de ceux qui ont suscité le plus de réactions : pas moins de 150 consultés ont pris position sur cette phrase de deux lignes consacrée à la neutralité de l'enseignement. Les rares organes à ne pas la contester demandent de remplacer le titre « Neutralité » par « Laïcité » (Conférence des préfets, PS) ou de l'appliquer strictement si on la maintient (Ferpicloz). Le Conseil d'Etat, lui, voudrait simplement s'assurer que cet article n'interdise pas l'enseignement religieux non confessionnel (« enbiro »), important pour la formation et la culture générale des élèves.

La plupart des avis exprimés contestent la notion de neutralité confessionnelle, voire politique, la jugeant soit impossible, soit pas souhaitable. C'est ainsi que l'Evêché, le PDC et bien d'autres se réfèrent à la loi scolaire en vigueur pour affirmer : « Politiquement neutre, l'enseignement est fondé sur la conception chrétienne de la personne ». Il s'agit aussi de ne pas renier les racines et l'identité culturelle du canton de Fribourg : « Notre civilisation est « chrétienne » depuis 2000 ans et par rapport à ce que nous voyons et constatons ailleurs dans le monde, il n'y a pas de raison d'en changer les orientations », écrit le Conseil paroissial de Givisiez-Granges-Paccot. On ne peut pas demander aux enseignants de rester neutres sur Hitler ou Staline, sur le terrorisme, sur le fanatisme, considèrent l'Evêché et les JDC. Citant le message du Conseil d'Etat à l'appui du projet de loi scolaire (1984), ils soulignent qu'il n'y a dans la formulation « *conception chrétienne de la personne* » « aucun confessionnalisme, aucune dépréciation des religions non chrétiennes, aucune exclusion à l'égard de ceux qui refusent une allégeance religieuse. Bien loin de privilégier quelques-uns, l'orientation affirmée veut assurer que l'école fribourgeoise est ouverte à chacun ».

Plusieurs consultés relèvent que l'art. 16 AP garantit déjà la liberté de conscience et de croyance, ce qui rend l'art. 75 inutile. Le Parti évangélique accepterait la neutralité en tant qu'égalité des droits des confessions chrétiennes dans l'école.

Un autre groupe de remarques portent sur les écoles privées, qui doivent appliquer la neutralité politique et confessionnelle pour pouvoir obtenir des subventions. La Corporation ecclésiastique catholique, par exemple, trouve « inadmissible l'interdiction de toute subvention des écoles privées confessionnelles », et rappelle que toutes les garanties contre la propagande idéologique sont déjà contenues dans la loi scolaire.

Mais l'enjeu concret qui a mobilisé le plus de consultés est l'enseignement religieux : ils sont très nombreux à craindre que l'art. 75 ne conduise rapidement à l'empêcher. D'aucuns proposent de supprimer la disposition. D'autres, comme le PDC, le PCS, l'Evêché, l'Abbaye d'Hauterive, plusieurs conseils paroissiaux et des particuliers,

demandent d'ancrer le cathéchisme dans la Constitution, par exemple avec cette formulation : « *Les Eglises et communautés religieuses reconnues ont le droit d'organiser un enseignement religieux dans le cadre de l'école obligatoire* ». Pour le Conseil paroissial de Broc, il s'agit d'« apprendre où sont les valeurs, le respect des autres ». Un particulier ajoute que l'enseignement religieux est indispensable au cycle d'orientation, afin de combler le manque de repères des jeunes et de leur « éviter de se faire embobiner dans des sectes » et d'« être au clair avec la foi chrétienne face à la montée de l'islamisme ».

21. Art. 76

Une nette majorité des consultés qui s'expriment sur cet article penchent pour la proposition minoritaire, selon laquelle non seulement le système hospitalier, mais également les services médico-sociaux sont cantonalisés. C'est notamment le cas du PS, du PCS, des Verts, du Service de l'enfance et de la jeunesse, de l'AFIPA (Association fribourgeoise des institutions pour personnes âgées), de la Croix-Rouge et des communes de Belfaux, Marly et Salvenach. Le Conseil d'Etat, quant à lui, ne prend pas explicitement position en attendant les résultats de l'étude et de la consultation qu'il a lancées à ce sujet. Il n'en relève pas moins que la formule choisie par la Constituante – les hôpitaux à l'Etat, le médico-social à l'Etat et aux communes – « part probablement d'une réflexion où la composante historique domine, composante qui pourrait se révéler par trop limitative ».

L'égalité de traitement est l'argument le plus souvent cité en faveur d'une cantonalisation du système médico-social (où l'on ne doit pas entendre seulement homes, mais également soins à domicile, aide familiale et ambulances, insistent certains). Il s'agit aussi d'éviter le gaspillage de ressources. Aux yeux de l'AFIPA, les critères de qualité imposés par la législation fédérale et cantonale nécessitent une harmonisation des pratiques, non seulement en soins généraux mais également en psychogériatrie.

Parmi les opposants à la cantonalisation, l'ACF et quelques-uns de ses membres, qui observent que l'organisation des services médico-sociaux requiert un certain degré de proximité, et que les communes doivent donc y prendre part.

Le PCS souhaite par ailleurs ajouter un alinéa pour la promotion de la médecine complémentaire ou alternative. Un particulier suggère l'institution d'un Conseil de la santé.

22. Art. 77

Globalement, cet article reçoit un accueil positif. Seules les communes de Guin et Chevrilles et quelques particuliers en demandent la suppression, soit pour laisser la loi régler cette matière, soit parce que « la politique d'immigration est l'affaire de la Confédération ».

Plusieurs consultés saluent en revanche le dispositif d'intégration des étrangers proposé. C'est le cas du PRD, du PS, de la commune de Belfaux, des Communautés d'immigrés et de nombreux particuliers.

A l'al. 1, le Conseil des jeunes considère l'intégration comme « un vœu pieux ». L'ACF et l'Union patronale jugent contradictoire de vouloir favoriser l'intégration et préserver l'identité originaire des étrangers. Plusieurs consultés proposent ainsi de supprimer l'élément « *dans la reconnaissance mutuelle des identités* ». D'autres voudraient biffer le terme « *accueillir* » ou, dans la version allemande, remplacer « *Aufnahme* » par « *Empfang* ».

Les alinéas 2 et 3 traitant de la naturalisation suscitent cependant plusieurs questions et critiques. La Conférence des préfets, l'Association des communes du Lac et trois de ses membres ainsi que des particuliers s'opposent à l'introduction d'un droit de recours contre les décisions négatives de naturalisation. Pour les communes, il s'agit de garder à leur niveau une marge de manœuvre dans ce domaine. Le PDC de la Ville de Fribourg demande aussi de supprimer le droit de recours, alors que le PDC cantonal y est favorable. Un particulier propose de se contenter d'un droit à la motivation de la décision. Le CE n'est pas convaincu non plus par l'idée d'un droit de recours ordinaire, la naturalisation devant rester « un acte de souveraineté appartenant au Grand Conseil et à l'Assemblée communale et non pas un acte administratif ». Il serait favorable à l'introduction d'un recours limité à l'arbitraire.

Quant à l'al. 3, qui vise à supprimer le denier de naturalisation, il n'a pas sa place dans la Constitution, estiment notamment le CE et la Conférence des préfets.

23. Art. 78

Si le plus grand nombre des consultés qui s'expriment saluent la présence de cet article sur l'aide humanitaire et la coopération au développement, le CE estime qu'il n'a guère sa place dans la Constitution et que cette tâche est irréaliste pour le canton. La Conférence des préfets, le PDC, le MIF et l'Union patronale proposent également de le supprimer, la dernière citée arguant que le « commerce équitable » est en contradiction avec la liberté économique.

Parmi les partisans de l'article, plusieurs trouvent que c'est un bon début, mais qu'il manque de consistance (Communautés d'immigrés et particuliers). « Le canton de Fribourg est particulièrement pingre dans l'aide et la coopération au développement », déplorent les Verts. Vingt-cinquième sur 26 en 1999, précise Fribourg Solidaire, la nouvelle fédération des ONG actives dans le domaine. Et de proposer un ajout à l'article : « *Chaque année, le canton s'engage à verser un pourcentage du budget de fonctionnement à la solidarité internationale* ». Le PS dit la même chose, sa section du Lac relevant que cela permettra d'inscrire l'aide dans la durée et d'assurer la stabilité des projets. D'autres entendent chiffrer ce pourcentage dans la Constitution : 0,7% du PIB pour les Verts, 0,5% des recettes fiscales pour le PCS. Pour l'Union des paroisses du Fribourg alémanique, « l'engagement pour un monde de paix et de justice est un postulat important ».

24. Art. 79

Voyant des redondances avec l'art. 81, certains consultés demandent la suppression de cet art. 79. Le CE craint qu'il apparaisse trompeur, la législation en matière de protection de l'environnement étant du ressort exclusif de la Confédération. La Conférence des préfets bifferait le 2^e alinéa consacré aux énergies renouvelables, alors

alors qu'un consulté propose de le déplacer à l'art. 85 sur l'approvisionnement en eau et en énergie.

D'autres, tels les Verts, invitent plutôt à renforcer l'art. 79 en y mentionnant le développement durable. Un particulier préconise une gestion des déchets uniformisée au plan cantonal. Quant au Deutschfreiburger Heimatkundeverein, il insiste pour que l'Etat et les communes veillent à ce que les principes énoncés soient réellement appliqués.

25. Art. 80

Cet article a suscité peu de remarques. La plupart des avis exprimés visent à supprimer l'al. 2, qui est compris, selon eux, dans le premier alinéa. Le CE juge même ce dernier superflu, les principes qui y figurent étant déjà imposés par la Constitution fédérale.

Le Deutschfreiburger Heimatkundeverein tient à ce qu'en cas de conflit d'intérêts, ceux de l'économie et de la population ne priment pas ceux de la nature.

26. Art. 81

Plusieurs consultés proposent de supprimer cet article pour en intégrer le contenu à l'art. 80 ou à l'art. 79. Le CE invite la Constituante à flanquer le terme « patrimoine » de l'adjectif « culturel ».

27. Art. 82

Très peu de commentaires à propos de cet article « agricole et sylvicole ». Un consulté souhaiterait l'étoffer en mentionnant le rôle multifonctionnel de l'agriculture : approvisionnement de la population, maintien des bases vitales de l'existence et entretien du paysage. Un autre remplacerait les fonctions « protectrices » par « écologiques », conformément à la notion d'agriculture durable. Le Conseil d'Etat va dans le même sens en évoquant la sécurité alimentaire, la protection de l'environnement et le développement régional. Enfin, un particulier demande que des subsides permettent de maintenir les petites exploitations.

28. Art. 83

L'article sur les catastrophes est un de ceux qui suscitent le moins de remarques : trois avis en tout et pour tout. Le MIF estime que l'objet relève de la législation fédérale, alors que le CE trouve la disposition trop réductrice : il y ferait apparaître la notion de « *protection de la population* » et parlerait de « *mesures nécessaires pour prévenir et maîtriser les catastrophes, les situations d'urgence et d'autres événements dommageables* ».

29. Art. 84

L'ensemble de cet article semble judicieux au CE, qui salue particulièrement le monopole de la force publique attribué à l'Etat. Il suggère cependant un 3^e alinéa mentionnant la « *sûreté intérieure* », dont l'Etat est responsable en collaboration avec la Confédération. Le Service de législation s'interroge, lui, sur la portée de l'al. 2 sur le monopole de la force publique : qu'en est-il des éventuelles polices communales ? La Conférence des préfets et le MIF proposent simplement de biffer l'al. 2.

30. Art. 85

Le CE relève que la garantie de l'approvisionnement en énergie est de la compétence de la Confédération. Le canton pourrait, lui, contribuer à ce que cet approvisionnement soit suffisant, diversifié, sûr, économique et compatible avec les impératifs de la protection de l'environnement et de l'aménagement du territoire. L'Action chrétienne agricole (ACAR), l'Union ouvrière et PS de Châtel-St-Denis et de nombreux particuliers défendent le principe de la non-privatisation et de la non-commercialisation de l'eau. Un consulté demande de préciser que l'Etat et les communes agissent « *en collaboration avec l'économie* ». Un autre voudrait mentionner la lutte contre la surexploitation ou l'épuisement des ressources.

31. Art. 86

Cet article a naturellement attiré l'attention des sections fribourgeoises de l'ACS (Automobile Club de Suisse) et du TCS (Touring Club Suisse), qui lui adressent les mêmes critiques et lui proposent un même texte de substitution. A leurs yeux, l'avant-projet ne réserve pas au libre choix du mode de transport la place centrale qui doit lui revenir ; il crée une hiérarchie implicite à l'avantage des transports publics et au détriment des transports privés. D'où le nouveau texte élaboré par les deux clubs et soutenu par l'Union patronale :

« *Art. 86 Transports et communications*

1 Le libre choix du mode de transport est garanti.

2 Le réseau routier du canton et des communes doit répondre aux besoins de mobilité de la population, des entreprises et des visiteurs et assurer la meilleure fluidité possible du trafic.

3 L'Etat organise les transports publics et en favorise l'utilisation dans une perspective de complémentarité entre les différents modes de déplacement. »

Le CE est aussi d'avis qu'il manque à l'art. 86 un objectif général du type : « *L'Etat assure une mobilité performante et durable des personnes et des choses* ». Il ajoute que la politique doit être menée en concertation avec les communes. La Conférence des préfets, l'Association des communes du Lac, Morat et Fräschels préconisent la suppression des al. 2 et 3, d'autres consultés ne s'en prenant qu'à l'al. 3.

Face à ces coups de rabots, le PS, le PCS, Salvenach et plusieurs particuliers veulent préciser que les transports et communications sont « accessibles à tous », en particulier aux personnes à mobilité réduite. Le PCS ajoute qu'il importe de veiller à la qualité de l'habitat.

32. Art. 87

Cet article sur la culture est salué par le CE, qui se réjouit que la législation en vigueur entre parfaitement dans ce cadre. Seul le MIF le conteste, y voyant une intervention exagérée de l'Etat. Deux types d'ajout sont cependant réclamés par plusieurs consultés : le sport, d'une part, qui serait déplacé de l'art. 88, et la protection du patrimoine culturel meuble et immeuble d'autre part (PDC).

33. Art. 88

Quelques consultés, dont le MIF qui y voit « le sommet de l'exagération de l'intervention étatique », demandent la suppression de cet article sur les loisirs. Le CE doute de son rang constitutionnel et trouverait problématique de définir les « bons » et les « mauvais » loisirs.

Mais la plupart des avis exprimés visent à donner au sport « la place qu'il mérite ». C'est le point de vue du Gouvernement, du PDC, de l'Association fribourgeoise des sports (AFS) et de particuliers. L'AFS se dit surprise que l'avant-projet ne consacre pas un article spécifique au sport, alors que la Constitution fédérale le fait et que ce domaine se trouve reconnu dans la nouvelle dénomination de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport. Le PDC propose d'intituler l'article « Sport » et de lui donner comme contenu, simplement : « *Le canton encourage la pratique du sport* ».

34. Art. 89

Une vingtaine de consultés prennent position sur cet article, presque tous pour en proposer la suppression. C'est le cas du CE, du PDC, de l'Union patronale et de plusieurs communes, qui estiment que la protection des consommateurs n'est pas de rang constitutionnel et qu'elle est de la compétence de la Confédération.

Seul le PS se dit très favorable à cette disposition, qui « permettra d'influer sur les aspects nocifs de certaines publicités (tabac, alcool, etc.).

B. Remarques générales portant sur les finances (Chapitre 2)

Aucune remarque générale à retenir.

35. Art. 90

A l'art. 90, le débat se concentre sur la proposition minoritaire, qui divise les consultés. Ceux qui rejettent l'idée d'un impôt négatif (Conférence des préfets, PDC de la Singine, ...) le font sans expliquer leur motivation, à l'exception de l'ACF : « Un système d'impôt négatif engendrerait des coûts insupportables pour les communes. Nous estimons que la palette des prestations sociales est suffisamment diversifiée et mieux à même de venir en aide aux personnes dans le besoin. »

Les partisans de l'impôt négatif (Verts, JDC, Parti évangélique, Evêché, ...), voient dans la proposition minoritaire un moyen de lutter contre les causes de la pauvreté, notamment du phénomène des *working poor*. Un système de rabais fiscal automatique allant jusqu'à l'impôt négatif permet de sortir d'une aide sociale humiliante, considèrent les JDC. Les coûts supplémentaires seraient en grande partie compensés par un transfert des dépenses sociales.

La commune de Corminboeuf suggère que l'on octroie à l'agglomération la capacité de percevoir des impôts pour financer ses tâches.

Un particulier souhaite ajouter aux principes de perception des impôts la compétitivité économique, l'accès à la propriété et la suppression des désavantages subis par les couples mariés.

Plusieurs consultés, enfin, proposent de supprimer l'al. 3 sur les mesures contre la fraude fiscale, qui relèvent de la loi. Le CE observe que l'avant-projet n'évoque pas les infractions punissables dans d'autres domaines et suggère de ne pas trop refléter les préoccupations du moment.

36. Art. 91

Les quelques consultés qui s'expriment sur cet article se concentrent sur l'al 2. Pour le CE, il conviendrait de vérifier l'efficacité des subventions plutôt que leur utilité. Quant aux tâches des collectivités publiques, on ne saurait toutes les remettre en question, certaines étant prévues par la Constitution.

Les critères d'examen des subventions – utiles, nécessaires, supportables financièrement – limitent la marge de manœuvre des communes, qui devraient décider elles-mêmes sous quel angle elle les vérifient, considèrent plusieurs consultés (le PS et sa section d'Attalens, les communes de Belfaux et Salvenach).

37. Art. 92

Cet article sur l'équilibre budgétaire est critiqué par de nombreux consultés, à commencer par le CE qui le trouve « trop rigoureux » : « Si l'on veut intervenir sur le plan régional sur les effets conjoncturels, par exemple, par une politique d'investissements en période de crise économique, les mesures à prendre peuvent s'étendre à plusieurs années. Dans ces circonstances, il paraît difficile de vouloir amortir impérativement à moyen terme déjà les déficits engendrés ». Cette politique anticyclique, certains consultés (PS, Communautés d'immigrés, particuliers) proposent de l'inscrire expressément dans la Constitution : « *L'Etat veille à entretenir une politique économique qui tend à atténuer les effets des cycles économiques* ». Et d'atténuer l'al. 1 en disant que le budget de fonctionnement « *doit être équilibré à terme* ». Plusieurs consultés, à l'image du PS de Guin, soulignent que les cycles conjoncturels durent plus de cinq ans. La mode du déficit zéro à tout prix coûte des emplois et met en péril des tâches nécessaires, ajoutent les Verts : « Tout cela a un coût social élevé, qui revient à nouveau à l'Etat ». Parmi les organismes consultés, seul le PCS dit son approbation générale de l'art. 92 et qualifie de raisonnable le délai de cinq ans pour compenser les déficits. Le PS indique au contraire que dans sa version actuelle, cet article pourrait à lui seul provoquer le rejet de l'ensemble du projet de Constitution.

Certaines communes (Belfaux, Marly) et le PS craignent que l'Etat n'équilibre artificiellement son budget en reportant des charges sur les communes. Ils demandent simplement la suppression de l'al. 3. A propos de communes, la proposition minoritaire qui entend leur appliquer également l'obligation d'équilibre budgétaire obtient plus d'avis positifs parmi ceux qui s'expriment : le CE, en particulier, ne voit pas pourquoi les communes seraient absentes de cette disposition alors qu'elles sont mentionnées dans tous les autres articles du chapitre « Finances ». Selon le droit en vigueur, d'ailleurs, le principe de l'équilibre budgétaire s'applique aussi à elles. La Conférence des préfets et Villars-sur-Glâne sont du même avis, alors que l'ACF rejette fermement la proposition minoritaire. Pour elle, le principe de l'équilibre budgétaire

taire « relève de l'utopie », surtout pour les communes, que certaines situations peuvent conduire à des dépenses extraordinaires.

Sans prendre position sur le fond, le Service de législation demande à la Constituante de préciser depuis quand court le délai de cinq ans prévu à l'al. 3.

Le Conseil des jeunes, enfin, préférerait l'idée d'une planification budgétaire sur cinq ans, qui lierait les autorités. Un particulier le rejoint, en ajoutant que pour dépasser le plafond des dépenses fixé, il faudrait passer par une votation populaire.

Sur cette question de l'équilibre budgétaire et de la compensation des déficits dans les cinq ans (question 15), le **questionnaire** donne la tendance inverse de celle des prises de position évoquées ici : le contenu de l'art. 92 obtient 50% de oui contre 20% de non.

38. Art. 93

Cet article n'est contesté par personne. Le CE s'interroge seulement sur l'impact qu'il aura sur le droit en vigueur pour les communes et invite à bien délimiter la surveillance exercée par les organes internes (Commission financière, év. fiduciaire) et externes (Service des communes). Le Conseil paroissial de Marly et un particulier proposent d'étendre la publicité des budgets et comptes aux institutions subventionnées par les collectivités publiques.

C. Remarques générales portant sur l'organisation (Chapitre 3)

a. *Remarques générales portant sur le chapitre entier*

Le Service de législation propose d'intituler le chapitre 3 « *Autorités cantonales* ». En outre, il propose de consacrer une section indépendante aux relations et à la répartition de compétences entre le Grand Conseil et le CE, afin d'éviter que ce thème soit repris et répété dans chacune des sections respectives.

b. *Remarques générales portant sur les dispositions générales (Section 1)*

Le Service de législation estime que diverses dispositions de cette section peuvent ou doivent également s'appliquer aux communes ; or leur équivalent ne se retrouve pas dans le chapitre 4.

Ainsi, il propose soit de constituer un chapitre particulier posant les principes généraux qui s'appliquent aux autorités cantonales et communales, soit d'introduire une disposition de renvoi ou un équivalent dans l'actuel chapitre 4.

c. *Remarques générales portant sur le pouvoir législatif (Section 2)*

Le CE note que le titre « *Pouvoir législatif* » ne recouvre pas toutes les tâches qui incombent au Grand Conseil et que ce dernier n'exerce pas seul ce pouvoir.

d. *Remarques générales portant sur le pouvoir exécutif (Section 3)*

Le CE relève que le titre « *Pouvoir exécutif* » ne recouvre pas la totalité des tâches qui lui incombent.

Le Service de législation note que rien dans l'avant-projet ne laisse accroire que la Constituante entend abandonner le principe départemental, à savoir que chaque membre du collège gouvernemental dirige à la fois l'une des subdivisions principales de l'administration, et le principe de collégialité ; il propose que ces deux principes se retrouvent dans le texte de la nouvelle Constitution.

e. *Remarques générales portant sur le pouvoir judiciaire (Section 4)*

Le TA s'étonne que sur les huit articles consacrés à la justice, quatre ont trait au Conseil de la magistrature, « *soit à une simple autorité de surveillance, dont l'organisation et le détail n'a pas à figurer dans une constitution* ». Il salue en outre l'obligation faite au Grand Conseil d'accorder au pouvoir judiciaire les moyens nécessaires pour assurer la célérité et la qualité de la justice.

Le TC salue également le renforcement de l'autonomie et de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il approuve d'une façon générale la fusion des deux tribunaux cantonaux supérieurs.

Le PS singinois regrette que la thèse visant la création d'une Cour constitutionnelle n'ait pas abouti.

f. *Remarques générales portant sur l'élection des juges*

Tous les consultés soutiennent l'idée d'une dépolitisation de l'élection des juges, mais leur position sur le projet diverge. L'abandon de l'élection par le Collège électoral est souvent applaudi.

Le TC propose, en vue de dépolitiser le thème, que tout magistrat de l'ordre judiciaire doive, dès son entrée en fonction, renoncer à toute appartenance politique. Il préconise en outre l'élection de son président par le Grand Conseil. Finalement, il souscrit au mode d'élection prévu dans l'avant-projet, mais propose de supprimer le pouvoir de préavis du Conseil de la magistrature pour l'élection des membres du pouvoir judiciaire et de laisser celui-ci à la Commission de justice du Grand Conseil.

Le CE a eu l'occasion de prendre position sur le mode d'élection des juges au travers de réponses à des interventions parlementaires. En particulier dans le cadre du postulat Perroud (no 015.97), le CE s'est déclaré favorable sur le principe à une modification du mode d'élection des magistrats du pouvoir judiciaire et ouvert à des thèses novatrices qui visent à dépolitiser ces élections. Dans ce document, il a déclaré sa préférence pour la solution d'une élection par le peuple.

L'Ordre des avocats soutient une élection directe des juges par le Conseil de la magistrature ou, à tout le moins, que son préavis soit liant.

Les Verts soutiennent une élection des juges par le peuple.

Le PS aurait également souhaité originellement une élection par le peuple, mais accepte la solution de compromis d'une élection par le Grand Conseil ; il refuse cependant catégoriquement le pouvoir de préavis du Conseil de la magistrature.

Le PCS est de l'avis que les membres des autorités de première instance doivent être élus directement par le Conseil de la magistrature, et que ce dernier préavis à l'intention du Grand Conseil les candidatures au TC et au Ministère public.

Au niveau du **questionnaire**, la technicité de la question 18 explique peut-être qu'un quart des consultés n'y ont pas répondu. Cependant et malgré l'abondance des autres propositions formulées, près de la moitié (49,4%) accepte l'élection des juges par le Grand Conseil avec un préavis du Conseil de la magistrature (contre : 17,7%). Ce résultat paraît beaucoup plus tranché et favorable que celui des avis contenus dans les prises de position rédigées.

g. Remarques générales portant sur le Conseil de la magistrature

Le principe de l'instauration d'un Conseil de la magistrature est appuyé par nombre de consultés. Les critiques s'attachent beaucoup plus souvent à la composition de celui-ci ou à ses compétences (cf. ad 117). Plusieurs consultés proposent de renvoyer la question de la composition à la loi.

Le TC souhaite que la surveillance du pouvoir judiciaire soit confiée au nouveau tribunal d'appel, afin d'ancrer dans la Constitution le principe de séparation des pouvoirs. Il s'oppose à l'instauration d'un Conseil de la magistrature né, selon lui, « *dans la précipitation suite aux turbulences connues en juin 2000 (...)* ».

Le TA est favorable à la création de cet organe chargé de la surveillance administrative et disciplinaire du pouvoir judiciaire. Concernant le principe de préavis, le TA insiste pour que celui-ci ne soit pas liant et qu'il soit purement technique ; malgré cette cautèle, il continue de se demander s'il est judicieux de confier cette compétence en parallèle de la surveillance de la justice.

Malgré un fort taux de personnes sans avis et n'ayant pas répondu à la question 17 (21,6 %), la tendance générale en faveur de la création du Conseil de la magistrature est confirmée par les **questionnaires** (54,7 % pour, 19,2 % contre).

39. Art. 94

La notion de « *contrôle réciproque des pouvoirs* » pose problème aux autorités consultées.

Le CE se demande si ce n'est pas plutôt l'équilibre des pouvoirs qui est visé, car un contrôle formel serait contraire au principe de séparation des pouvoirs lui-même. Le

Service de législation se demande s'il s'agit bien d'un principe d'organisation et si ce dernier doit être mis au même niveau que la séparation des pouvoirs.

Le PS propose la suppression de cet article, car il concrétise une évidence.

40. Art. 94^{bis}

Les commentaires au sujet de cet article sont assez unanimes et proposent souvent sa suppression. On regrette en général son caractère absolu et sa formulation négative.

En outre, on relève la divergence entre l'art. 94^{bis} de l'avant-projet et l'art. 10 du Code de procédure et de juridiction administrative, en se demandant si la volonté des constituants est bien de permettre aux autorités administratives de première instance de se dispenser, selon leur propre appréciation, d'appliquer une disposition légale qui serait contraire au droit supérieur.

Pour sa part, la Conférence des préfets estime qu'il s'agit d'une bonne alternative à la création d'une Cour constitutionnelle et soutient cet article.

41. Art. 95

Le thème de l'éligibilité des étrangers est éminemment politique et les avis exprimés sont très partagés. Les motifs invoqués pour ou contre ce thème rejoignent en général ceux développés pour le droit de vote des étrangers (ad art. 44).

Le Conseil des Jeunes estime que le fait d'être élu nécessite d'autres responsabilités que le droit de vote et que le droit d'éligibilité pourrait être accordé après une période de 10 ans par exemple.

Plusieurs consultés trouvent l'al. 2 peu clair et proposent souvent sa suppression.

Le CE ne voit pas pourquoi la loi peut prévoir une limite d'âge supérieure uniquement pour les membres des autorités de l'ordre judiciaire.

Le Service de législation reproche en outre que l'al. 2, 2^{ème} phrase ne définit pas la notion de « *lien suffisant avec le canton* », alors que l'art. 44 pose deux critères.

42. Art. 96

Les commentaires formulés reconnaissent l'utilité d'inscrire une règle générale d'incompatibilités dans la nouvelle Constitution cantonale.

Concernant l'al. 2, certains craignent que la possibilité de fixer des exceptions dans la loi remette en cause le principe même des incompatibilités de l'al. 1.

La majorité des critiques s'en prend à l'al. 3, en citant la nécessité de renforcer la représentation de Fribourg au Conseil des Etats. Le CE en particulier souhaiterait que la Constitution favorise la représentation du canton à la Chambre Haute par des conseillers d'Etat.

La formulation de l'al. 4 soulève également quelques commentaires. On se demande en particulier si cette règle s'applique également aux mandats publics. Plusieurs consultés proposent la suppression de cet alinéa.

43. Art. 97

La place de cette disposition dans la Constitution est remise en cause par les critiques.

Le CE estime qu'elle est incomplète et que d'autres cas de récusation existent, en particulier selon le Code de procédure et de juridiction administrative. Il relève en outre que la notion d'«employés d'Etat» ne correspond plus à la nouvelle Loi sur le personnel de l'Etat.

Plusieurs consultés qui souhaitent le maintien de la disposition proposent d'élargir la disposition aux autorités communales.

44. Art. 98

Le principe de l'information du public est reconnu et soutenu par les consultés, y compris par le CE.

L'Association fribourgeoise des journalistes propose d'ajouter un facteur dynamique et temporel : « *Les autorités informent spontanément et régulièrement le public sur leurs activités (...)* ».

Il est proposé d'élargir la règle de l'al. 2 à d'autres autorités, en particulier aux autorités judiciaires et communales, ainsi qu'aux préfets et juges professionnels.

Selon le CE, la formulation de l'al. 2 est trop large. Il estime en particulier que la mention de la participation à des intérêts publics est exagérée, en indiquant à titre d'exemple que la liste des membres des conseils d'administration d'établissements publics est visible notamment dans l'annuaire de l'Etat.

Le Service de législation propose de regrouper le principe d'information du public avec le droit d'accès aux documents et de supprimer la réserve du secret de fonction, car elle est inutile.

45. Art. 99

Le CE estime que cet article n'est pas directement en phase avec le principe de collégialité qui veut que ses membres expriment l'avis de l'ensemble de l'autorité collégiale devant le Parlement.

Pour le surplus, cet article n'est pas remis en cause.

46. Art. 100

Le Service de législation rappelle que, selon la systématique adoptée, cette disposition ne s'applique qu'à l'Etat « cantonal », alors que la Loi sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents s'applique également aux communes. Il

propose de faire figurer cette disposition dans un chapitre particulier posant les principes généraux qui s'appliquent aux autorités communales et cantonales.

Le CE rappelle pour le surplus que le droit de la responsabilité est en révision au niveau fédéral et qu'il serait bon de réserver les futures dispositions du droit fédéral. Il regrette en outre que le projet ne mentionne plus les conditions d'application de la responsabilité des agents envers la collectivité publique.

47. Art. 101

La forme de l'ordonnance parlementaire est nouvelle; le CE et le Bureau du Grand Conseil se demandent ce que recouvrira cette notion.

Le Service de législation exprime quelques réserves quant aux dénominations du « *décret soumis au référendum* » et du « *décret simple* ».

48. Art. 102

Le CE et le Service de législation se sont prononcés sur cet article. Ils relèvent la nécessité d'une telle norme dans la Constitution. Ils estiment cependant que l'urgence devrait aussi pouvoir être déclarée en présence d'un décret ou d'un autre acte soumis à référendum.

La durée de validité d'une année, selon les consultés, pourrait se révéler parfois un peu brève.

49. Art. 103

La plupart des consultés critiquent la formulation de l'al. 1. En lieu et place de « (...) *effet non négligeable* (...) », il est proposé une forme positive : « (...) *effet important* (...) ». On se demande aussi souvent s'il est adéquat de placer cet alinéa sous le titre médian de « *délégation* ».

Le droit de veto du Grand Conseil contenu à l'al. 2 est aussi l'objet de critiques. Il est souvent demandé de le supprimer. Le CE, le Bureau du Grand Conseil et le Service de législation estiment que ce droit pourrait être contraire à la séparation des pouvoirs. Il est en outre relevé une éventuelle incompatibilité avec l'art. 125 al. 2.

Concernant l'al. 3, un particulier se demande si la délégation de compétence législative sera également possible envers une organisation privée. Le Service de législation propose de rattacher cet alinéa à l'art. 125.

50. Art. 104

Deux positions opposées ressortent des avis émis. Certains, les plus nombreux, mettent en doute le rang constitutionnel d'une telle disposition. D'autres soutiennent pleinement un tel article et souhaiteraient même que ces organes consultatifs soient rendus obligatoires par la Constitution; ils soutiennent l'introduction d'un droit de motion en leur faveur.

Le CE se demande ce que recouvre la notion de « *conseil consultatif* » et souhaiterait à tout le moins que soient précisées ses tâches. Dans l'instauration de tels conseils, il voit une atteinte aux organes démocratiquement élus.

51. Art. 105

La Conférence des préfets propose de modifier le titre de cet article, à savoir de remplacer « *Rôle* » par « *Statut* ».

52. Art. 106

La diminution du nombre de députés est un sujet hautement politique et les avis divergent.

Le PS, le PDC, le Parti évangélique, le groupe Energie Nouvelle et le MIF souhaitent le maintien à 130 députés, afin de maintenir la représentativité des petits partis et des régions excentrées. Il en va de même de différentes communes.

Les Verts ne soutiennent la diminution de la députation que si les cercles électoraux sont modifiés en parallèle ; ils soutiennent en outre le système de suppléance.

Le PCS et le PRD du Lac soutiennent la proposition majoritaire et le système de suppléance.

Le PS et le PDC rejettent l'idée de suppléance.

Le CE soutient l'idée d'une réduction modérée du nombre de députés. Il doute cependant qu'il soit bien utile de fixer le nombre maximal de cercles électoraux dans la Constitution.

La Conférence des préfets soutient la réduction du nombre de députés, mais rejette l'idée de suppléance. Elle demande que les cercles électoraux soient précisés dans le texte de la Constitution.

Des avis isolés souhaitent une diminution à 100 députés.

Dans le cadre des réponses au **questionnaire** (question 16), une majorité des consultés (54,3 %) s'est prononcée pour une diminution du nombre de députés, alors qu'un quart environ (23%) s'y oppose. Cette tendance tranche avec le scepticisme majoritaire des partis politiques.

53. Art. 107

Le CE se demande ce que couvre la notion d'indépendance contenue à l'al. 3.

Il propose en plus de supprimer l'adjectif « *absolue* » à l'al. 4, car dans ce cas, il n'y a pas de différence entre majorité simple et majorité absolue.

54. Art. 108

La quasi-totalité des consultés qui se sont prononcés au sujet de cet article estiment que c'est une disposition de rang législatif et proposent de la supprimer.

55. Art. 109

La quasi-totalité des consultés qui se sont prononcés au sujet de cet article estiment que c'est une disposition de rang législatif et proposent de la supprimer.

56. Art. 110

La plupart des consultés invitent à la suppression de cet article.

Le PDC propose de ne maintenir que le principe de l'instauration de commissions thématiques et de commissions spéciales.

Pour sa part, l'Association fribourgeoise des journalistes souhaite que les séances des commissions soient ouvertes à la presse.

57. Art. 111

Le CE et le Grand Conseil ne se sont pas prononcés sur le fond de cet article.

Le PS cantonal et le PRD du Lac soutiennent l'idée d'un secrétariat du Grand Conseil séparé, bien que les radicaux estiment que cette notion n'a pas rang constitutionnel et doit être analysée du point de vue financier.

La plupart des autres avis exprimés tend à la suppression de cet article, soit car il n'a pas rang constitutionnel, soit afin de maintenir le rôle actuel de la Chancellerie.

58. Art. 112

Le CE estime que le mandat serait contre-productif et mettrait à mal le principe de séparation des pouvoirs. Il s'y oppose.

Le Service de législation estime que le terme de mandat n'est pas clair et qu'il est possible de maintenir l'idée du 1^{er} alinéa en supprimant celui-ci. Il estime en outre qu'un droit d'accès illimité du président du Grand Conseil dans les dossiers du CE peut mettre à mal le principe de collégialité ; une disposition correspondant à l'art. 89 Cst NE serait dans ce sens préférable.

Pour le surplus, il est souvent requis de supprimer les al. 2 et 3.

59. Art. 113

Le CE relève que le Grand Conseil n'exerce pas seul le pouvoir législatif et propose de modifier le texte par : « *Le Grand Conseil adopte les lois et les décrets.* »

De nombreux consultés proposent de supprimer la 2^{ème} phrase de l'al. 3.

60. Art. 114

Le CE doute de l'utilité de mentionner les traités internationaux. En outre, il estime que le Grand Conseil ne devrait approuver l'adhésion à des traités intercantonaux que s'ils ont une importance majeure touchant à la souveraineté cantonale.

De même, il est relevé que le Grand Conseil n'approuve pas les traités eux-mêmes, mais plutôt l'adhésion à ces derniers.

A l'al. 3, la question est posée de l'effet, contraignant ou non, de l'« *invitation* ».

61. Art. 115

Le CE estime que le verbe « *examiner* » de l'al. 1 doit être pris dans le sens que le Grand Conseil prend acte des divers documents, sans pouvoir les approuver. Il rappelle en outre que l'al. 2 introduit une compétence décisionnelle en faveur du Grand Conseil qui avait été rejetée lors de l'adoption de la LOCEA.

Le PDC propose de retirer de la liste de l'al. 1 les plans thématiques fondamentaux. Le Service de législation trouve également que ces plans ne peuvent pas être mis sur pied d'égalité avec le programme de législation et le plan financier.

Le PCS entend marquer l'importance de l'al. 2. D'autres consultés en proposent la suppression ou se posent des questions sur son bien-fondé.

62. Art. 116

Le CE estime que la notion de « *nouvel endettement* » devrait être plus précisément définie dans le texte.

63. Art. 117

Le CE propose de mentionner, sous lettre d, les « *magistrats du pouvoir judiciaire* ». Il souhaiterait en outre que le Chancelier et le Trésorier d'Etat soient nommés directement par l'autorité exécutive.

Concernant le Chancelier, la position du CE est reprise par le Bureau du Grand-Conseil.

Le PDC soutient la version de l'avant-projet.

Les remarques concernant l'élection des juges sont exposées au début de ce chapitre, dans le cadre des remarques générales (ad IV.1.D.f).

64. Art. 118

Le CE estime qu'il conviendrait de préciser en quoi consiste le concept général de « *haute surveillance* », eu égard au principe de séparation des pouvoirs. Il défend en outre que l'administration étant dirigée par le CE, la lettre c) est inutile. Finalement, la surveillance d'organismes privés délégués reviendrait, selon son avis, à l'exécutif.

65. Art. 119

Les commentaires portant sur cet article concernent les lettres d), e), f) et g).

Concernant la lettre d), le CE propose que le Grand Conseil ne se prononce que sur les demandes de naturalisation formées par les étrangers de la première génération, les autres demandes étant du ressort du CE.

Au sujet de la lettre e), les consultés estiment, pour leur grande part, qu'il incombe au CE de donner l'avis cantonal et que le système prévu dans l'avant-projet est imprati-

cable. En définitive, il incombe également à la Confédération de choisir qui elle entend consulter.

Le sens de la lettre f) est à plusieurs reprises incompris. Le CE propose que cette lettre mentionne clairement les « *droits de participation* » visés, à savoir le référendum facultatif et le droit d'initiative.

La clause résiduelle de la lettre g) est parfois critiquée. On craint en particulier pour la séparation des pouvoirs.

66. Art. 120

Le CE soutient cet article. Il doute cependant que l'al. 3 ait sa place dans la Constitution et estime qu'il revient en définitive au peuple de décider si un membre du CE accomplira ou non un quatrième mandat.

Concernant l'al. 2, le PS, l'UDC et quelques particuliers sont favorables au système proportionnel, afin d'assurer une meilleure représentativité.

Pour le reste, la majorité des intervenants estiment que la limitation à trois législatures n'a pas rang constitutionnel ou n'est pas souhaitable.

Le PDC pour sa part soutient la version de l'avant-projet.

67. Art. 121

Le CE soutient la version de l'avant-projet.

Le PCS aurait souhaité une présidence bisannuelle, afin de garantir plus de substance et de continuité. Le Conseil des Jeunes regrette également qu'un rôle plus important du président du CE n'ait pas été retenu.

68. Art. 122

Le CE approuve cette disposition, mais estime qu'elle aurait plutôt rang légal.

Les positions concernant la création d'un secrétariat indépendant pour le Grand Conseil ou le maintien du statut actuel de la Chancellerie ont été précisées ad art. 111.

69. Art. 123

Le Service de législation relève que l'al. 1 est un doublon de l'art. 125 al.1. Il propose de les réunir.

Au sujet de l'al. 2, le CE estime que le mode de renseignement prévu est insuffisant et propose plutôt que le gouvernement rende chaque année un compte détaillé de ses activités.

Le CE a peine à appréhender ce que recouvre la responsabilité prévue à l'al. 3. S'il s'agit de la responsabilité politique, c'est le CE en tant qu'autorité collégiale qui doit répondre de ses fautes, et non ses membres individuellement.

La plupart des consultés regrettent la forme potestative de l'al. 4 en estimant que la présence des conseillers d'Etat aux séances du Grand Conseil et de ses commissions est nécessaire.

70. Art. 124

Le CE relève avec satisfaction que le libellé de cet article correspond, pour l'essentiel, à celui retenu dans la LOCEA. Il propose cependant l'introduction d'une norme générale pour englober toutes les autres tâches qui incombent au CE en vertu de la Constitution ou de la loi.

Finalement, le CE souhaiterait que la nouvelle Constitution mentionne au niveau de cet article la tâche relative au maintien de l'ordre et de la sécurité publique.

71. Art. 125

Le Service de législation estime que l'al. 1 est une répétition de l'art. 123 al. 1 et propose de le supprimer.

Le CE est d'avis qu'il doit disposer d'une compétence générale pour exécuter les lois. Il propose de supprimer l'art. 103 al. 2 et de modifier l'art. 125 al. 2 : « *Il édicte les dispositions d'exécution des lois ainsi que les dispositions dont l'adoption lui incombe en vertu d'une délégation de compétence* ».

72. Art. 126

Le CE estime que cette disposition est inutile, dans la mesure où la mise en œuvre des actes du Grand Conseil ou du droit fédéral vise avant tout les actes législatifs d'exécution. Il relève en outre que la mise en œuvre des décisions judiciaires incombent, selon les différents codes de procédure, aux autorités judiciaires elles-mêmes, ou, pour les prestations pécuniaires, aux autorités de poursuite.

Le Service de législation pense également que cet article peut être supprimé de la Constitution cantonale.

73. Art. 127

Cet article concerne les mesures matérielles pouvant être prises en cas de circonstances extraordinaires et urgentes. Le CE estime qu'il devrait également lui donner compétence d'édicter des règles de droit sous la forme d'ordonnance d'urgence, en vue de parer des dangers.

74. Art. 128

La notion de « *plans thématiques fondamentaux* » est à plusieurs reprises critiquée, car on a peine à comprendre ce qu'elle englobe.

Le CE relève le manque de concordance entre la version française qui utilise le verbe « *présenter* » et la version allemande usant du vocable « *unterbreitet* », cette dernière sous-entendant une approbation.

Pro Infirmis demande que la politique publique dans le domaine du handicap fasse l'objet d'un plan thématique.

75. Art. 129

Concernant l'al. 2, le CE pense que des règles générales et abstraites sont nécessaires dans ce domaine ; il propose de modifier le libellé de cet alinéa : « (...) *dans les limites fixées par la loi* ».

76. Art. 130

Le CE doute de l'utilité de faire référence aux traités internationaux à l'al. 2.

Il rappelle en outre que son rôle, en matière de relations extérieures, est de négocier et de signer le texte des traités. Il propose de modifier le texte dans ce sens.

Le CE estime que l'information sur l'état des négociations est en soi une bonne chose et qu'elle a déjà lieu actuellement.

Concernant la participation aux consultations fédérales (ad al. 3), les critiques ont été évoquées ad art. 119.

Finalement, le CE a peine à appréhender les objets sur lesquels les membres fribourgeois de l'Assemblée fédérale devraient être consultés (ad al. 4). Le PDC propose également la suppression de cet alinéa.

77. Art. 130^{bis}

Les consultés qui se sont exprimés sur cet article proposent que le CE n'exerce que la « *haute surveillance* » des communes. Ils reconnaissent certes l'utilité et la nécessité d'une surveillance des communes, mais, comme le relève le CE, cette tâche implique une activité permanente, de proximité et technique qu'il ne peut assumer en première ligne.

78. Art. 131

Cet article n'a été commenté que par le Service de législation, qui se demande si le CE conserverait la possibilité de déléguer sa compétence de nomination à une de ses Directions.

79. Art. 133

Le CE critique l'al. 2. Il estime que les principes d'efficacité et de proximité sont ambigus et qu'ils sont déjà compris dans l'expression « *de manière appropriée* » de l'al. 1. En outre, l'exigence de service de proximité est déjà prévue à l'art. 57 al. 2.

80. Art. 134

L'idée d'instaurer un organe de médiation est bien reçue. Certains cependant estiment que cet article a rang légal.

Une dizaine de consultés, y compris le CE, souhaiteraient même que la médiation s'applique également en matière judiciaire, afin de décharger les tribunaux.

Plusieurs remarques révèlent la crainte de voir intervenir l'organe de médiation dans le cours des procédures administratives et judiciaires. Ce cas devrait être évité.

81. Art. 135

Le TC salue l'instauration de l'al. 3 ; il estime cependant qu'il manque dans cet alinéa l'indication que le droit de proposer le budget revient à l'autorité supérieure de la justice.

Le CE trouve intéressante l'idée d'instaurer des modes complémentaires ou alternatifs de résolution extrajudiciaire des litiges (ad al. 2); il rappelle cependant que de tels systèmes devraient être limités aux domaines où l'intérêt public le permet. Il estime, comme d'autres consultés, que l'al. 3 ne pourra malheureusement jamais être réalisé pleinement.

Le PCS préconise une formule impérative pour l'al. 2. Le PS singinois salue cette nouveauté.

82. Art. 136

Pour le CE, la notion d'indépendance doit être précisée, car les autorités judiciaires restent soumises à un pouvoir de surveillance et ne disposent pas d'une indépendance financière. Le CE propose en outre d'ajouter en fin d'al. 2 : « *dans les cas prévus par la loi* » .

Plusieurs consultés s'opposent à ce que les juges soient élus pour une durée indéterminée. Ils estiment que ce système est contraire à la pratique dans le canton de Fribourg et ailleurs en Suisse.

83. Art. 138

La plupart des consultés s'interrogent sur l'utilité d'énumérer les autorités judiciaires dans la Constitution, étant donné qu'elles sont déjà citées dans la loi d'organisation judiciaire. Cet article empêcherait toute future adaptation de l'organisation judiciaire.

D'autres estiment qu'il manque dans la liste l'évocation des préfets.

84. Art. 139

Le TA estime qu'une fusion avec le TC apporterait plus de désavantages que d'avantages. Il estime en premier lieu que la dénomination actuelle du Tribunal administratif est connue et reconnue par les administrés et qu'il serait dommage de perdre une notoriété acquise durant dix ans. Il relève également que le TA n'a pas la même organisation que le TC, en particulier l'intégration des greffiers-rapporteurs – qui instruisent les affaires de A à Z et défendent leur rapport devant la Cour – poserait des difficultés. Il estime que les synergies possibles ne sont que limitées et que l'on n'aboutirait qu'à une simple juxtaposition des deux instances, pour un coût excessif. En définitive, le TA relève la lourdeur de la conduite d'un tribunal comprenant quatorze juges, au lieu de sept.

Le TC approuve par sa part pleinement la fusion des deux instances judiciaires cantonales et pense qu'elle apporterait les synergies souhaitées. Il espère que ce nouveau tribunal ne sera pas qu'une simple juxtaposition des instances actuelles et propose de le dénommer « *Tribunal d'appel de l'Etat de Fribourg* ». Il propose que son président soit élu par le Grand Conseil.

Le CE est opposé à la réunion du TC et du TA car le système actuel a fait ses preuves.

85. Art. 140

Les remarques générales sur le Conseil de la magistrature ont été exposées au début de ce chapitre, sous un titre séparé (ad IV.1.D.g).

Brièvement, le CE se déclare favorable au rôle confié dans le projet au Conseil de la magistrature. Le Parti évangélique salue cette nouveauté.

Le TC rejette l'introduction d'un Conseil de la magistrature.

Le PS estime que le projet est le résultat bancal de différents compromis et que la seule façon de sauver la mise est de prévoir dans la Constitution uniquement l'institution de ce Conseil et de laisser le soin au législatif d'en dessiner les contours.

86. Art. 141

Une bonne partie des consultés proposent de renvoyer la question de la composition au législateur.

Les propositions de ceux qui commentent tout de même la composition vont dans des sens très variés.

Le TA constate un manque de représentation de la justice administrative, alors que la justice civile et pénale est par trop privilégiée. Cette absence de représentation pourrait être particulièrement problématique lorsqu'il s'agira de nommer de nouveaux membres dans ce domaine du droit, dans la mesure où le préavis du Conseil de la magistrature doit être compris comme un avis technique.

Le CE estime pour sa part que le Conseil de la magistrature doit être pensé en privilégiant la formation, l'expérience professionnelle et les qualités personnelles de ses membres. Il estime qu'il n'est pas judicieux qu'un membre du Grand Conseil ou du CE en soient membres, étant donné que le choix de cette personne sera certainement basé uniquement sur des critères politiques. Le CE ne voit également pas en quoi la Faculté de droit devrait nécessairement être représentée. En définitive, il estime que le texte constitutionnel ne devrait pas déterminer la composition du Conseil de la magistrature en fonction de la provenance spécifique des candidats. En fin de compte, le CE propose de fondre les al. 1 et 2 dans un nouvel alinéa qui aurait la teneur suivante : « *Le Conseil de la magistrature est composé de sept membres élus par le Grand Conseil en fonction de leur formation et de leur expérience professionnelle* ».

Le PDC propose d'inclure dans le Conseil jusqu'à deux experts indépendants, afin d'en assurer son indépendance. Energie Nouvelle va dans le même sens en proposant par exemple d'inclure un expert impartial et indépendant provenant d'un autre canton. Le PS va dans le même sens.

L'Ordre des avocats estime que la composition du Conseil doit impérativement relever de la Constitution et que la version du projet doit être retenue.

87. Art. 142

Le rôle de surveillance du Conseil de la magistrature est beaucoup moins disputé que son rôle de préavis lors de l'élection des juges.

Le CE relève que la surveillance disciplinaire a été supprimée pour l'administration et propose de la supprimer également dans la nouvelle Constitution pour le pouvoir judiciaire.

Le TA se demande s'il est judicieux de confier à la même autorité la surveillance et la compétence d'émettre un préavis en vue du choix des nouveaux juges ; il estime en effet qu'il est peut vraisemblable qu'ayant recommandé la nomination d'un magistrat, cette même autorité soit enclin à dire le contraire dans le cadre de son activité de surveillance. Il propose par conséquent de composer d'emblée le Conseil en deux chambres distinctes. Il estime également que l'al. 2 n'est pas conséquent avec le système introduit. Il pense que l'on ne peut pas simultanément instituer une autorité de surveillance de la justice en prévoyant d'emblée qu'elle pourra déléguer ses compétences.

Comme déjà indiqué, le TC entend conserver sa tâche de surveillance et s'oppose à l'introduction d'une nouvelle autorité qui serait « *un corps étranger à la trilogie traditionnelle des pouvoirs* ».

88. Art. 143

Les remarques concernant le préavis du Conseil de la magistrature ont été exposées au début de ce chapitre, dans le cadre des remarques générales (ad IV.1.D.f).

Pour le surplus, le CE salue les critères retenus pour le choix des candidats.

E. Remarques générales portant sur la structure territoriale (Chapitre 4)

Le chapitre portant sur la structure territoriale ne fait pas l'objet de beaucoup de remarques dans son ensemble. Ainsi, l'Association des communes du district du Lac se réjouit que les communes soient reconnues en tant que partie intégrante du canton.

L'Assemblée constitutive de l'agglomération propose d'accorder à l'agglomération un article particulier, article de principe, ayant le libellé suivant : « *Le canton encourage et favorise la constitution d'agglomérations de communes* ».

Le Conseil communal de la Ville de Fribourg émet le regret que le projet n'a dévolu aucun rôle aux villes et communes-centre, à l'image de la Constitution fédérale

89. Art. 144

L'ACF, dont l'avis est repris par moult communes, et la Conférence des préfets saluent l'accent mis dans cet article sur la garantie de l'autonomie communale. Afin de

faciliter l'application de ce même principe, l'ACF propose d'établir une liste non exhaustive des domaines touchés.

Concernant l'al. 3, le CE se demande ce que signifie exactement la « *garantie de l'existence* » d'une commune. Il propose en outre d'ajouter à cet alinéa « (...) *dans les limites de la présente Constitution* », afin de prendre en compte l'art. 150 al. 5. Cette dernière proposition est appuyée par plusieurs consultés.

90. Art. 145

Seul le deuxième alinéa de cet article fait l'objet de commentaires et de critiques.

Ainsi, plusieurs consultés relèvent le caractère quelque peu idyllique ou déclamatoire de cet alinéa. Le MIF propose d'ajouter à la fin: « (...) *dans la mesure de leurs moyens* ». Le CE propose de supprimer l'al. 2, en estimant que son contenu est déjà compris dans les art. 57 et 58. L'Association des communes du Lac et diverses communes proposent un texte modifié : « *Elles veillent au bien-être de la population et lui offrent des services de proximité* ».

91. Art. 146

Les commentaires concernant le droit de vote des étrangers ont été examinés dans le présent rapport ad art. 53.

De nombreux consultés, dont l'ACF et le CE, se prononcent comme la Constituante pour la désignation du syndic par le Conseil communal, plutôt qu'une élection par le peuple, afin de préserver le principe de collégialité.

Le CE relève qu'à teneur de l'al. 4, le nombre de membres du Conseil communal devra nécessairement faire l'objet d'une décision de l'assemblée communale ou du Conseil général. Selon le droit actuel, les communes peuvent renoncer à une telle décision ; c'est alors la solution « par défaut » qui s'applique. Le CE demande si la volonté de la Constituante est bien de changer le système actuel.

Différents consultés proposent de supprimer les al. 3 et 5, et de renvoyer le sujet au législateur.

Quelques commentaires proposent l'instauration obligatoire d'un Conseil général dès que la commune a plus d'un certain nombre d'habitants (1'000 ou 2'000).

92. Art. 147

L'art. 147 divise les consultés, tant le sujet est de nature politique. Suivant leur conviction, ils suivent pour certains le texte de l'avant-projet, pour les autres la proposition minoritaire.

La plupart des particuliers qui s'expriment sur le sujet soutiennent la proposition minoritaire.

Les communes, dans leur majorité, soutiennent la version de l'avant-projet qui garantit l'autonomie communale dans la fixation, le prélèvement et l'affectation des taxes et impôts communaux.

Le PS soutient la proposition minoritaire et estime qu'il en va de l'équité. L'UDC, le MIF et la Conférence des préfets rejettent la proposition minoritaire.

Le PS singinois salue l'instauration d'un plan financier pour les communes. Le PDC de la ville de Fribourg propose d'ajouter à la fin de l'alinéa : « *pour la période administrative* ». Le CE doute que cet alinéa ait rang constitutionnel.

93. Art. 148

L'ACF constate l'instauration d'une péréquation horizontale et verticale ; elle demande que la situation des communes qui assument des fonctions particulières pour le canton soit vraiment prise en compte.

Le CE rappelle qu'une péréquation est prévue par le droit en vigueur et que les communes sont déjà classées selon leur capacité financière. La Conférence des préfets propose que cette péréquation soit étendue entre « *les communes et le canton* ».

Concernant l'al. 2, le CE estime que l'Etat peut atténuer les effets d'une disparité entre communes, mais pas la disparité de capacité financière et fiscale elle-même.

Le CE relève toute l'importance de l'al. 2, 2^{ème} phrase et propose même de l'ériger en alinéa distinct, pour marquer le statut particulier des villes-centre. Différentes communes souhaiteraient que soit citée textuellement dans cette phrase la situation particulière des communes de montagne ou excentrées.

94. Art. 149

L'ACF appuie l'idée d'autoriser la création d'une association à buts multiples non connexes.

Le CE prend acte que cet article englobe toutes les formes de collaboration intercommunales, dont l'agglomération.

La Conférence des préfets propose de supprimer la 2^{ème} phrase de l'al. 2 et de la remplacer par l'art. 151. Différents consultés approuvent la suppression de cette phrase.

95. Art. 150

Le principe de fusion ne fait pas l'objet de beaucoup de critiques. Ce qui a fait couler beaucoup plus d'encre, c'est le dépassement des fusions du territoire cantonal (al. 2) et les fusions imposées par l'Etat (al. 5).

L'al. 2 fait souvent l'objet d'incompréhension, y compris par le CE ; plusieurs consultés demandent sa suppression.

L'ACF acquiesce à la possibilité pour le corps électoral de proposer une fusion par le biais de l'initiative populaire. Elle relève en outre l'al. 4 qui introduit l'obligation d'obtenir l'acceptation de la fusion par la majorité des citoyens d'une commune.

Certains estiment que pouvoir imposer une fusion de communes relève de l'arbitraire, est contraire à la démocratie ou encore à l'art. 144.

Le PDC soutient la formulation de l'avant-projet.

96. Art. 151

La plupart des consultés qui s'expriment doutent que le sujet des structures administratives régionales mérite un article séparé et proposent une fusion avec l'art. 149 al. 2.

97. Art. 152

Au niveau des particuliers, les avis balancent entre le maintien et la suppression des districts et des préfets. Les défenseurs d'une redéfinition territoriale proposent parfois de constituer des régions ou des agglomérations. Certains soutiennent le texte de l'avant-projet, car il ne fige pas la situation dans la Constitution ; pour d'autres, il s'agit justement d'un point faible.

Le CE se prononce pour le maintien de préfets à la tête de districts administratifs ; il soutient le fait que la Constitution ne fige pas le nombre de districts. La Conférence des préfets soutient naturellement le maintien des districts, avec cependant la mention du nombre et du nom des districts dans le texte fondamental.

La proposition minoritaire, soit le maintien des préfets et des districts, est soutenue par le PDC, le PRD, le Parti évangélique, le MIF et l'Union patronale. La plupart des communes se prononcent également pour cette survivance.

Les Verts, le groupe Energie Nouvelle, le PCS, le PS et le PDC de la Ville de Fribourg et de la Singine soutiennent une redéfinition de la structure territoriale du canton.

L'ACF se garde de se prononcer sur la suppression des districts, mais relève simplement que le système actuel lui donne actuellement satisfaction.

Sur la base de l'analyse du **questionnaire** (question 19), les réponses sont plus tranchées. Ainsi, 50,6% des consultés demandent le maintien de la structure territoriale, alors que 29,5% sont favorables à une redéfinition.

VIII. La société civile (Titre V)

1. Remarques générales

Peu de remarques générales ont été émises sur les articles concernant la société civile, si ce n'est l'éventuelle fusion des titres V (société civile) et VI (Eglises et communautés religieuses).

Certains consultés estiment que les dispositions de ce titre n'ont pas rang constitutionnel et proposent leur suppression.

2. Art. 153

De nombreux consultés critiquent la forme potestative de l'article et souhaitent la remplacer par de véritables obligations pour l'Etat et les communes.

Le CE critique l'expression indéterminée utilisée à l'al. 1 « *diverses entités organisées (...)* », en rappelant que l'aide étatique doit être conditionnée à la présence d'intérêts publics importants. Il salue l'idée de promouvoir le civisme et la formation civique ; selon lui cependant, les al. 2 et 3 devraient être rattachés aux dispositions sur la formation.

L'Union patronale voit dans l'al. 3 une base constitutionnelle pour le Parlement des jeunes et estime qu'un tel événement ne nécessite pas d'être cité dans la Constitution.

3. Art. 154

Pour le CE, le soutien des associations est nécessaire, mais l'art. 154 n'a pas rang constitutionnel. Nonobstant ce qui précède, il faudrait à tout le moins préciser dans l'article que seules les associations qui n'ont pas un but économique bénéficient d'aides et que ce soutien pourrait intervenir par le biais d'exemptions fiscales.

Des consultés critiquent la forme impérative de l'al. 3 et souhaitent la remplacer par la forme potestative. D'autres, à l'inverse, critiquent la forme non contraignante des deux premiers alinéas.

Pour certains, il est « cocasse de voir l'Etat faciliter le bénévolat, probablement en le subventionnant ! Ce sera effectivement la fin bénévolat ».

4. Art. 155

Le CE soutient l'article sur les partis politiques, ainsi que les Verts. Le PS et le PCS critiquent la formulation potestative de l'article.

En outre, le PS demande qu'un quatrième alinéa concernant la provenance des ressources financières soit ajouté.

IX. Eglises et communautés religieuses (Titre VI)

1. Remarques générales

Le CE estime que « les dispositions du titre VI, fruits de travaux importants, sont adéquates en ce qu'elles maintiennent le statu quo, déjà difficilement mis en place ».

Le Parti évangélique salue également de manière générale les dispositions adoptées. Il en va de même de la grande majorité des paroisses. Certains regrettent cependant que le titre en question soit relégué en fin de Constitution.

Les JDC rappellent que le « système d'organisation des relations entre les Eglises et les communautés religieuses et l'Etat est récent et donne satisfaction ». La Corporation ecclésiastique catholique du canton de Fribourg va dans le même sens.

L'Evêché soutient le système retenu d'Eglises reconnues, avec de grandes réserves sur l'impôt de mandat de l'art. 159.

2. Art. 156

Les paroisses soutiennent cet article.

Le CE estime que l'al. 1^{er} pourrait être plus précis, en indiquant quel rôle important est reconnu.

Les Verts demandent de séparer l'Eglise et l'Etat, selon l'exemple genevois ou neuchâtelois.

Le PS propose un compromis entre le statut de droit public octroyé aux Eglises et un pur statut de droit privé, en complétant la fin de l'al. 2 par «*Elles sont autonomes et régies par le droit privé* » et d'ajouter un nouvel al. 3 : «*Si leur importance sociale le justifie et si elles respectent les droits fondamentaux, la loi peut leur octroyer des prérogatives de droit public* ». Suivant cette proposition, les art. 157 et 158 seraient supprimés.

3. Art. 157

Certains partis, dont le PS et les Verts demandent la suppression de cet article (cf. ad art. 156).

Pour la grande majorité des autres consultés, cet article est à soutenir. Il est proposé de compléter l'al. 2 et de préciser que c'est l'organisation « civile » des Eglises reconnues qui est soumise à l'approbation de l'Etat. Plusieurs consultés se demandent la raison de ce contrôle par l'Etat.

La même tendance se retrouve dans les réponses à la question 20 du **questionnaire**; ainsi, par 65% contre 17,1%, les consultés approuvent un statut de droit public pour les Eglises catholique romaine et évangélique-réformée.

4. Art. 158

Il est souvent rappelé à cet article que le système actuel est moderne et récent et il fonctionne bien. Selon des consultés, « les mutations en cours nécessitent des dispositions souples. »

Certains s'inquiètent de l'interprétation à donner à la notion d' « importance sociale ».

Certains partis, dont le PS et les Verts, demandent la suppression de cet article (cf. ad art. 156). Le MIF propose de supprimer le second alinéa.

Les résultats du **questionnaire** (question 21) sont assez surprenants et tranchent singulièrement avec les prises de position rédigées, somme toute assez favorables.

Ainsi, 40,7% des consultés admettent que l'Etat peut accorder un statut de droit public à d'autres Eglises ou communautés religieuses, alors que 40,1% s'y opposent.

5. *Art. 159*

Tant l'imposition des personnes morales que le principe de l'impôt de mandat ont fait l'objet de nombreux commentaires. Les positions sont tranchées sur ces deux sujets : on est soit pour, soit contre ; il est cependant impossible de résumer les motivations de chacun dans un rapport. Seront par conséquent retracées ci-dessous les remarques pertinentes et les avis des organismes directement concernés.

La Corporation catholique du canton de Fribourg s'oppose à l'instauration de l'impôt de mandat, « qui ferait perdre aux paroisses leur souveraineté fiscale et aux Eglises en générale une part très importante du revenu fiscal de l'impôt ecclésiastique. » Elle ne pourrait soutenir cet impôt que si les membres des Eglises reconnues continuent de payer l'impôt ecclésiastique, les autres versant un impôt de mandat. De nombreux commentaires, dont ceux du Conseil synodal de l'Eglise évangélique-réformée et du PCS, vont dans ce sens.

L'Evêché indique qu'avec le système de l'impôt de mandat, les Eglises reconnues « se concentreraient sans doute sur leurs tâches culturelles, aux dépens des innombrables activités spirituelles, culturelles et sociales ».

Le groupe Energie Nouvelle estime que « dans la société actuelle, les sensibilités religieuses et culturelles sont de plus en plus diverses et ne rentrent pas forcément dans le « moule catholique fribourgeois » ». Il soutient par conséquent l'instauration d'un impôt de mandat.

Le PS estime que la Constitution doit prévoir que l'impôt ecclésiastique est un impôt de mandat.

Le PDC propose de supprimer l'al. 2, car il s'agit d'une compétence législative.

Concernant l'imposition des personnes morales, le Parti évangélique s'oppose à la proposition de minorité. Le PRD, l'Union patronale et le MIF, au contraire, la soutiennent.

Les Verts demandent la suppression de tout l'article.