

Nouvelle... Constitution ?

- Eclairages -

sur l'avant-projet de
Constitution cantonale
en consultation

Fribourg, mai 2003

Aux institutions et organisations consultées

Fribourg, le 22 mai 2003

Consultation sur l'avant-projet de Constitution cantonale

Madame, Monsieur,

L'Assemblée constituante a mis récemment en consultation un avant-projet de nouvelle Constitution cantonale. Ce texte, composé de 160 articles environ, sera appelé à durer puisqu'il va remplacer la Constitution actuelle, qui date de 1857, et deviendra le nouveau texte fondamental de notre canton.

Nous, quelques constituantes et constituants soucieux de défendre une Constitution cantonale tournée vers l'avenir, nous sommes réunis pour préparer à votre attention quelques remarques et quelques considérations qu'il nous a paru important de rappeler dans la consultation.

Cette démarche n'a pas vocation à traduire systématiquement un point de vue unanime, mais elle se veut constructive et participative, c'est-à-dire qu'elle comprend aussi nos doutes et nos interrogations par rapport à l'avant-projet en consultation.

Nous avons mis dans nos commentaires notre profonde connaissance des travaux de la Constituante, puisque nous y travaillons depuis plus de trois ans et nous espérons que ces travaux vous seront utiles pour partir à la découverte de l'avant-projet de constitution cantonale et vous donneront les éclairages nécessaires.

En vous remerciant de votre attention, nous vous envoyons, Madame, Monsieur, nos meilleures salutations.

Michel Bavaud, Treyvaux; **Alain Berset**, Belfaux; **Yvonne Gendre**, Avry-devant-Pont; **Alexandre Grandjean**, Morat; **Adolphe Gremaud**, Villars-sur-Glâne; **Peter Jäggi**, Schmitten; **Christian Levrat**, Vuadens; **Ambros Lüthi**, Fribourg; **Mélanie Maillard**, Porsel; **Martial Pittet**, Morat; **Joseph Rey**, Fribourg; **Erika Schnyder**, Villars-sur-Glâne; **Olivier Suter**, Estavayer-le-Gibloux, **Philippe Wandeler**, Fribourg

Constitution du canton de Fribourg

du ...

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

Nous, citoyennes et citoyens du canton de Fribourg,

conscients de notre responsabilité envers la Création,

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

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

nous nous donnons la présente Constitution :

Nous, peuple du canton de Fribourg,

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

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

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

Le peuple fribourgeois se donne la Constitution suivante :

TITRE PREMIER

Dispositions générales

Art. 1 Le canton de Fribourg

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

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

La Constituante a renoncé à l'adjectif « souverain ». Celui-ci correspond mal à un canton moderne, qui doit effectuer un nombre important de tâches en collaborations avec d'autres cantons ou avec la Confédération.

Art. 2 Territoire, capitale et armoiries

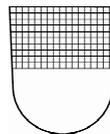
¹ Le canton comprend le territoire qui lui est garanti par la Confédération. Il est composé de communes.

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

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

Supprimer la seconde phrase de l'alinéa 1

Cette phrase est inutile.



Art. 3 Buts de l'Etat

Les buts de l'Etat sont :

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

Art. 4 Principes de l'activité étatique

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

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

Supprimer l'alinéa 2

Les principes qu'il contient sont contenus à l'art. 12 et à l'art. 57. Il s'agit d'une simple répétition.

Art. 5 Relations extérieures

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

² Il favorise la collaboration intercantonale et interrégionale.

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

Art. 6 Langues

a) Bilinguisme

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

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

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

Art. 7 b) Langues officielles

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

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

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

Cette solution représente un compromis longuement discuté entre les différents groupes intéressés à la question linguistique. Il est particulièrement risqué de remettre ce délicat équilibre en question. Nous soutenons ce compromis.

TITRE II

L'individu

Chapitre premier

Droits fondamentaux

Art. 8 Dignité humaine

La dignité humaine est intangible.

Art. 9 Egalité

a) en général

¹ Tous les êtres humains sont égaux devant la loi.

² Personne ne doit subir de discrimination.

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

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

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

Corriger l'alinéa 2 comme suit: « ...du travail, de l'accès à la fonction publique *et pour la promotion des femmes en politique* ».

Pour qu'une société démocratique fonctionne bien, il est indispensable que femmes et hommes soient partenaires. L'égalité formelle a fait de grands pas durant le dernier siècle, avec notamment les droits politiques reconnus aux femmes, la modification du droit familial ou encore l'introduction du

bonus éducatif dans l'AVS. Pourtant, ce processus n'est pas terminé, il suffit de songer à l'assurance maternité. Et surtout l'égalité n'est pas encore réalisée dans la pratique. Loin s'en faut. C'est pourquoi, compte tenu de leur importance concrète, certaines implications du principe de l'égalité méritent le rang de droit constitutionnel cantonal : c'est le cas de l'égalité salariale et de l'accès égal à la fonction publique et de la promotion des femmes en politique. Dans ces domaines, le canton et les communes ont un rôle essentiel à jouer.

Art. 11 [supprimé]

Art. 12 Interdiction de l'arbitraire et bonne foi

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

Art. 13 Liberté personnelle

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

Art. 14 Vie privée

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

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

Art. 15 Mariage et autres formes de vie en commun

¹ Le droit au mariage est garanti.

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

Ajouter un nouvel alinéa 3 : « Les partenaires enregistrés, de même sexe ou de sexe opposé, et les couples mariés sont mis sur pied d'égalité »

Il s'agit d'introduire dans la législation fribourgeoise, le principe d'un PACS applicable aussi bien aux couples homosexuels que hétérosexuels. Certes, la portée de ce PACS est limitée aux domaines régis par le droit cantonal. Celui-ci règle pourtant des éléments très importants pour les personnes concernées (succession, garde d'enfants antérieurs au partenariat, droit de visite...). Il s'agit ici non pas de diminuer la valeur du mariage qui demeure un pilier essentiel de la société, mais d'offrir une alternative à cel-

les et ceux qui ne peuvent pas (homosexuels) ou ne veulent pas (couples hétérosexuels âgés par exemple) se marier.

Art. 16 Conscience et croyance

¹ La liberté de conscience et de croyance est garantie.

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

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

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

Art. 17 Etablissement

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

Art. 18 Langue

¹ La liberté de la langue est garantie.

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

L'alinéa 2 est un principe simple, aujourd'hui pratiqué par l'administration cantonale. Il impose de tenir compte des compétences linguistiques lors du choix du personnel des différents services administratifs.

Art. 19 Opinion, information et médias

a) Opinion et information

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

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

Art. 20 b) Médias

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

Art. 21 c) Censure

La censure est interdite.

Art. 22 Art

La liberté de l'art est garantie.

Art. 23 Science

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

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

Art. 24 Association

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

Art. 25 Réunion et manifestation

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

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

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

Art. 26 Pétition

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

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

Corriger l'alinéa 2 comme suit: « ... donne une réponse motivée dans un délai de six mois»

Une pétition appelle une réponse rapide des autorités. La notion de « délai raisonnable » n'est pas adéquate. Elle est trop vague et impossible à vérifier. Avec la formulation reconnue, le droit de pétition risque de n'être qu'une coquille vide.

Art. 27 Activité économique

¹ La liberté économique est garantie.

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

Art. 28 Défense des intérêts professionnels

a) Liberté syndicale

¹ La liberté syndicale est garantie.

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

Art. 29 b) Conflits collectifs

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

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

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

Corriger les alinéas 2 et 3 comme suit:

« ² Le droit de grève et le droit de mise à pied collective sont garantis ~~s'ils se rapportent aux relations de travail~~ et s'ils sont conformes... »

« ³ La loi peut supprimer ou restreindre le droit de grève ~~pour certaine catégorie de personnes~~ *de manière à assurer si nécessaire un service minimal*, notamment dans le secteur public.»

Sur l'alinéa 2:

Ce lien obligatoire avec les relations de travail restreint fortement le droit de grève. Il supprime toute possibilité de grèves de solidarité. Or, la loi suisse ne règle que peu le droit du travail. Celui-ci est largement délégué aux partenaires sociaux. Pour y parvenir, les syndicats patronaux et ouvriers doivent être mis sur pied d'égalité. La grève en tant que moyen d'ultime recours est malheureusement parfois nécessaire à la création de ce rapport de partenaire.

Comme souvent les grandes sociétés sont aujourd'hui divisées en un nombre important d'entités juridiques distinctes (par exemple Swisscom), il est indispensable que les moyens de lutte des syndicats ouvriers ne soient pas

limités aux seules entités directement concernées par une question, mais puisse s'étendre à l'ensemble du groupe.

De même, dans un autre domaine, est-il important que tous les paysans puissent s'unir dans un mouvement contre un grand distributeur afin de défendre leurs intérêts, par exemple le prix de la viande. Or, la disposition proposée par la Constituante aurait pour effet d'exclure de la lutte tous ceux qui ne sont pas fournisseurs actuels de ce distributeur. Ils sont pourtant eux aussi concernés par le niveau des prix de la viande offerts par ces géants de l'alimentation. Il est parfaitement normal qu'ils puissent s'appuyer sur un droit constitutionnel à la grève.

Sur l'alinéa 3:

Les fonctionnaires doivent faire preuve d'une réserve particulière face à la grève. Le public est en droit d'exiger un service minimal, notamment dans le domaine de la santé, de la police, de la justice, des transports. Il serait pourtant injuste d'exclure l'ensemble des fonctionnaires de ce droit. Comme d'autres, ils doivent négocier avec l'Etat leurs conditions de travail, et peuvent être appelés à mettre en œuvre des mesures de lutte.

Cette proposition de modification ne devrait pas entraîner une augmentation des mouvements de protestations dans la fonction publique, ni permettre à un groupe social de prendre ses concitoyen-ne-s en otage. En limitant l'intérêt public au service minimal, elle permettrait de placer à pied d'égalité les syndicats de la fonction publique et l'état.

Art. 30 Propriété

¹ La propriété est garantie.

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

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

Art. 31 Procédure

a) En général

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

² Elles ont le droit d'être entendues.

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

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

Art. 31^{bis} b) Accès au juge

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

Art. 32 c) Procédure judiciaire

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

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

Art. 33 d) Procédure pénale

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

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

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

Chapitre 2 **Droits sociaux**

Art. 34 Maternité

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

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

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

Corriger l'alinéa 2 comme suit: « Une assurance maternité cantonale couvre la perte de gain pendant au moins 16 semaines»

Sans aucun doute, l'assurance maternité est à sa place dans la constitution cantonale. Après l'échec en 1999 d'une assurance maternité fédérale, une solution cantonale se justifie en raison de la nécessité urgente de faire bénéficier d'une assurance perte de gain les travailleuses de notre canton qui vont accoucher et dont le revenu n'est pas assuré en cas de maternité. Le projet fribourgeois a également le mérite de reprendre le principe d'un soutien substantiel aux mères qui n'exercent pas d'activité lucrative. En tout état de cause, cela signifie que le dispositif cantonal devra être maintenu en cas d'adoption d'une assurance maternité fédérale probablement limitée à la perte de gains. Nous proposons une assurance maternité d'au moins 16 semaines. Deux semaines supplémentaires nécessaires et pour la mère et pour l'enfant ! Rappelons que l'initiative cantonale qui va dans le même sens a reçu un fort soutien populaire (plus de 8'500 signatures).

Art. 35 Protection particulière

a) En général

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

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

Art. 36 b) Enfants et jeunes

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

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

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

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

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

L'alinéa 3 de cette disposition est particulièrement important dans le cadre de la loi fédérale d'aide aux victimes d'infractions (LAVI). La protection actuelle des mineur-e-s doit être en tous les cas maintenue, voire renforcée, sur le plan cantonal.

Art. 37 c) Personnes handicapées

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

Art. 38 d) Personnes âgées

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

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

Art. 39 e) Fin de vie

Toute personne a le droit de mourir dans la dignité.

Art. 40 Situations de détresse

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

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

Chapitre 3

Champ d'application et restrictions

Art. 41 Champ d'application

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

Art. 42 Restrictions

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

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

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

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

Chapitre 4 **Devoirs**

Art. 43

¹ Toute personne est responsable d'elle-même.

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

L'évocation des devoirs du citoyen-ne envers autrui, la collectivité et les générations futures ne doit pas figurer après le chapitre sur les droits et libertés fondamentales, mais en tête de projet, dans le préambule.

TITRE III **Le peuple**

Chapitre premier **Droits politiques cantonaux**

Art. 44 Citoyenneté active

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

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

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

Les lettres b et c de l'alinéa 1 constituent sans doute un progrès important dans l'approche des droits civiques. Il s'agit d'accorder le droit de vote sur le plan cantonal aux Suissesses et aux Suisses de l'étrangers, ainsi qu'aux étranger-e-s résidant en Suisse. Nous soutenons explicitement cette démarche car :

Les étranger-e-s établi-e-s chez nous depuis de nombreuses années sont la plupart du temps parfaitement intégré-e-s. Ils/Elles connaissent les problèmes spécifiques du canton de Fribourg, et sont à même de donner une opinion qualifiée sur les objets soumis à leur appréciation. Pourquoi en effet permettre à un Appenzellois tout juste débarqué dans le canton de traiter de l'horaire d'ouverture des commerces, alors qu'un espagnol, installé ici depuis des dizaines d'années, peut-être même propriétaire d'une épicerie, n'a pas voix au chapitre ?

Les étranger-e-s paient leurs impôts et les différentes charges au même titre que les Suisses et les Suissesses, ils participent à la prospérité, respectivement partagent les difficultés, du canton.

Le droit de vote permet de faciliter l'intégration pleine et entière des étranger-e-s dans leurs communautés d'accueil.

Contrairement enfin à ce que l'on a pu entendre ou lire, la naturalisation ne constitue pas une alternative au droit de vote. Celle-ci repose sur un choix individuel, intime même. Elle implique une procédure aujourd'hui encore assez lourde. Pour beaucoup, elle signifie également qu'ils seraient contraints d'abandonner leur nationalité première, parce que leur pays d'origine refuse la double nationalité.

Art. 45 Initiative

a) En général

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

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

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

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

Art. 46 b) Initiative entièrement rédigée

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

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

Art. 47 c) Initiative conçue en termes généraux

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

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

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

Art. 48 d) Révision totale de la Constitution

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

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

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

Art. 49 Référendum
 a) obligatoire

Sont soumis obligatoirement à un vote populaire :

a) les révisions totales ou partielles de la Constitution ;

- b) les actes du Grand Conseil qui entraînent une dépense nette nouvelle supérieure à 1% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil.

Art. 50 b) facultatif

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

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

Art. 51 Motion populaire

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

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

Corriger l'alinéa 1 comme suit: « 100 citoyennes et citoyens »

La motion populaire permet à un groupe de citoyen-ne-s d'obliger le parlement à débattre d'un objet. Il s'agit dans les faits d'un droit populaire dont la portée est très limitée. Dans ce contexte, il est disproportionné d'exiger 300 signatures. Les cantons qui connaissent la motion populaire ont fixé à 100 le nombre de signatures nécessaires.

Art. 52 Elections

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

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

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

Corriger l'alinéa 1 comme suit:

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

La Constituante propose, à l'article 44, d'accorder le droit de vote aux étranger-e-s sur le plan cantonal. La question traitée ici est celle du droit d'éligibilité. Il n'y a aucune raison d'interdire aux étranger-e-s d'être candidat-e-s par exemple au Grand Conseil. Deux motifs spécifiques s'ajoutent aux raisons déjà avancées à l'article 44 :

Les étranger-e-s représentent presque 20% de la population du canton. Il est dans l'intérêt même du canton qu'ils/elles puissent avoir des représentant-e-s dans les instances politiques. Le dialogue entre les différentes communautés en serait raffermi.

Ce sont en très grande majorité des citoyen-ne-s suisses qui décideront de voter ou non pour telle ou telle personne. Il convient de faire confiance au peuple, de le laisser juge d'accorder sa voix – ou non – à une personne de nationalité étrangère. Le fait de pouvoir se porter candidat-e n'implique pas, beaucoup en ont fait l'expérience, la garantie d'être élu-e.

Chapitre 2

Droits politiques communaux

Art. 53 Citoyenneté active

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

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

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

La Constituante se propose à l'article 44 d'accorder le droit de vote aux étranger-e-s sur le plan cantonal. Celui-ci se justifie encore davantage sur le plan communal, dans la mesure où sont traités avant tout des problèmes locaux qui concernent l'ensemble de la communauté villageoise ou urbaine concernée.

Art. 54 Commune

a) Participation

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

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

Art. 55 b) Elections

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

Art. 56 Associations de communes

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

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

TITRE IV

L'Etat

Chapitre premier

Tâches

Art. 57 Principes

a) Accomplissement des tâches

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

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

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

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

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

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

Art. 59 c) Délégation de tâches

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

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

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

Corriger l'alinéa 3 comme suit:

« L'exécutif conserve sa responsabilité : il doit contrôler la légalité de l'accomplissement des tâches déléguées et de l'utilisation des moyens. Il établit à intervalle régulier un rapport circonstancié à l'intention du législatif sur les délégations. »

La participation à des entreprises correspond à ce qui existe déjà actuellement. En ce qui concerne la délégation, cela se fait déjà, mais les critères de contrôle sont plutôt faibles. Quant au contrôle de la légalité et des moyens, il semble plutôt vague et il y a lieu de craindre que l'exécutif n'use et abuse de son droit de délégation, au détriment du service public.

Art. 60 Sécurité matérielle

a) Travail

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

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

Ajouter un nouvel alinéa 3 comme suit:

« La loi fixe le montant du salaire minimal. »

Le phénomène des working poors est connu. Toujours plus de travailleurs et travailleuses ne gagnent pas de quoi vivre dignement, et doivent avoir recours à l'aide sociale en complément de leur salaire. A Fribourg, un tiers des bénéficiaires de l'aide sociale sont des salarié-e-s. Nous assistons dans les faits à une subvention cachée de l'Etat à des entreprises et des branches économiques qui refusent de payer correctement leur personnel.

Face au scandale que constitue cette situation, face à la misère de ces milliers d'habitant-e-s de notre canton, il importe de réagir. La fixation par la loi d'un salaire minimal, à tout le moins là où n'existe pas de convention collective de travail (soit pour la moitié des salarié-e-s) permettra d'éviter les abus les plus criants.

Art. 61 b) Précarité

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

Corriger l'alinéa 3 comme suit: « L'Etat ~~et les communes prennent~~ *prend* des mesures pour prévenir les situations de précarité et mettent en place une aide sociale »

Deux arguments plaident pour un transfert total des compétences liée à l'aide social à l'Etat, au détriment des communes :

l'égalité de traitement entre citoyennes et citoyens, quelle que soit leur commune de résidence ;

l'efficacité des prestations apportée à ce titre.

Remarquons au demeurant que ce transfert de compétence n'implique pas une centralisation des services d'aide sociale (qui pourraient demeurer dans les districts, respectivement dans les régions), mais une simplification des responsabilités et des procédures.

Art. 62 c) Logement

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

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

Art. 63 Economie

a) Promotion

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

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

Art. 64 b) Monopoles et régales

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

Art. 65 Familles

a) Principes

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

² Ils reconnaissent les diverses formes de famille.

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

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

⁵ La législation doit respecter les intérêts des familles.

Cette disposition est relativement innovatrice, car elle parle des diverses formes de famille. Mais elle ne les cite pas. On entend ici notamment les familles monoparentales, constituent une nouvelle réalité sociale. Celles-ci sont en effet particulièrement précarisées. La politique familiale doit tenir compte des autres mesures sur le plan fédéral ou imposées par le droit fédéral. Il s'agit donc de mesures complémentaires.

Art. 66 b) Mesures

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

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

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

Compléter l'alinéa 1 comme suit: «¹ L'Etat met en place un système de prestations en faveur de chaque enfant, qui couvrent une part substantielles de ses frais d'entretien et d'éducation. »

Les mesures en faveur des familles sont – et c'est important – axées sur les prestations en faveur des enfants. Chaque enfant donne lieu à une prestation, ce qui est une innovation par rapport à la situation actuelle. Par contre, il faut viser une prestation d'importance (substantielle) en faveur des enfants. La disposition de l'avant projet est trop générale pour véritablement donner un coup de pouce à une politique familiale novatrice.

Art. 67 c) Jeunesse

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

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

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

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

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

Notre société est marquée par une forte évolution sociale. Toutes ces mutations pèsent lourd sur les familles, confrontées au chômage, au divorce ou à la précarité. Elles pèsent également lourd sur la jeunesse, confrontée au manque de places d'apprentissage, aux difficultés de s'intégrer dans un système marqué par la concurrence, aux problèmes psychiques ou à la violence. Et, dans la mise en œuvre sur le plan cantonal de l'égalité entre femmes et hommes, le Bureau de l'égalité joue un rôle central. Il se justifie de doter l'Etat et les communes, par mandat constitutionnel, d'organismes chargés de promouvoir une politique de la famille, de la jeunesse et de l'égalité entre femmes et hommes. C'est le signe d'une réelle volonté de mettre en œuvre une politique dynamique dans ces domaines.

Art. 69 Formation
a) Enseignement de base
1. Principes

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

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

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

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

Cette disposition vise l'école gratuite et accessible à tous, à tous les niveaux, mais en fonction de l'aptitude de chacun. L'inclusion de deux ans d'école enfantine permet de mieux faire face aux nécessités éducatives de l'enfant dès son jeune âge dans la société.

Art. 70 2. Buts

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

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

Art. 71 3. Langues

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

Cette exigence est essentielle à la cohésion du canton et de la Suisse. Elle correspond à la position des directeurs romands de l'éducation au printemps 2003.

Art. 72 b) Formation supérieure et professionnelle

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

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

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

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

Art. 73 c) Formation des adultes

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

Art. 74 d) Ecoles privées

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

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

Art. 75 e) Neutralité

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

Art. 76 Santé

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

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

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

Corriger l'alinéa 3 comme suit: « L'Etat ~~et les communes~~ organisent les services médico-sociaux. »

Dans cette disposition, on veille à l'accessibilité des soins de base et de qualité à tous. Les hôpitaux sont du ressort de l'Etat, tandis que les services médico-sociaux restent attribués aux communes. C'est une faiblesse de cette disposition, car les communes ne sont pas toutes organisées de la même manière et on risque d'avoir des systèmes fort différents. Il faut que l'ensemble de l'activité médico-sociale : EMS, ambulances, aides et soins à domicile, etc. reste du ressort du canton, mais avec participation financière des communes.

Art. 77 Etrangères et étrangers

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

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

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

Cette disposition vise un meilleur accueil des étranger-e-s et une facilitation de la naturalisation, tant du point de vue matériel que financier.

Art. 78 Aide humanitaire et coopération au développement

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

Compléter l'alinéa 1 comme suit: « L'Etat encourage l'aide humanitaire, la coopération au développement et le commerce équitable, en y consacrant un pourcentage significatif du PIB cantonal. Il favorise les échanges entre les peuples. »

La disposition vise une meilleure participation de l'Etat à l'aide au développement et à l'action humanitaire. C'est un bon début, mais elle manque de consistance. On pourrait l'étoffer, à l'instar de certains cantons romands, par exemple en prévoyant un pourcentage du PIB affecté à ces tâches de solidarité. L'ONU a fixé un objectif de 0,7% du PIB. Il serait important de se rapprocher de ce montant.

Art. 79 Environnement et territoire

a) Environnement

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

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

Art. 80 b) Aménagement du territoire

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

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

Art. 81 c) Nature et patrimoine

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

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

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

Art. 82 d) Agriculture et sylviculture

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

Art. 83 e) Catastrophes

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

Art. 84 Sécurité et ordre publics

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

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

Art. 85 Approvisionnement en eau et en énergie

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

Art. 86 Transports et communications

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

² Il voue une attention particulière à la sécurité.

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

Compléter l'alinéa 1 comme suit: « L'Etat conduit une politique coordonnée des transports et des communications, accessibles à tous et tenant compte des régions excentrées. »

Les infrastructures publiques jouent un rôle déterminant pour le développement économique de régions entières. Il serait dangereux et choquant que celles-ci soient limitées aux grands axes et que les citoyen-ne-s des communes périphériques ne bénéficient que d'un accès rudimentaire aux services de transports et de communications.

Art. 87 Culture

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

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

Art. 88 Loisirs

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

Art. 89 Protection des consommatrices et des consommateurs

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

C'est une nouveauté, car l'Etat cantonal se mêlera désormais de consommation. On peut imaginer les mesures anti-tabac ou contre l'alcool, surtout en matière de publicité.

Chapitre 2 **Finances**

Art. 90 Impôts

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

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

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

Art. 91 Gestion financière

a) Principe d'économie

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

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

Corriger l'alinéa 2 comme suit: "Ils vérifient périodiquement ~~que~~ les tâches qu'ils accomplissent et les subventions qu'ils octroient ~~sont toujours utiles, nécessaires et supportables financièrement.~~"

La première phrase prévoit de toute manière la vérification des tâches et des subventions. Une liste de critères – non exhaustifs – n'amène rien. Le fait de savoir si des subventions sont nécessaires et supportables financièrement relève d'abord d'un choix politique. Il ne devrait donc pas être question de limiter ici la marge de manœuvre, en particulier des communes, ni de les obliger à fournir des rapports sur la nécessité de telles subventions.

De plus, et de manière rédhibitoire, l'examen proposé par la Constituante se limite à une chasse aux subventions qu'il serait possible de supprimer. Il conviendrait mieux de procéder à un examen globale des tâches de l'Etat et des subventions accordées, aussi bien sur le plan négatif (celles qu'il faudrait supprimer) que positif (celles qu'il faudrait introduire).

Art. 92 b) Equilibre budgétaire

¹ L'Etat équilibre son budget de fonctionnement.

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

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

Remplacer l'alinéa 1 par l'alinéa suivant: « *Le budget de fonctionnement de l'Etat doit être équilibré à terme* »

Remplacer l'alinéa 2 par l'alinéa suivant: « *L'Etat veille à entretenir une politique économique qui tend à atténuer les effets des cycles économiques* »

Supprimer l'alinéa 3 «~~Les déficits engendrés par ces situations doivent être compensés dans les cinq ans~~»

L'article de l'avant-projet ne répond pas correctement à la légitime préoccupation d'équilibre budgétaire et conduit à introduire un remède pire que le mal.

L'alinéa 1 impose un principe absolu, beaucoup plus rigide que celui de la Constitution fédérale, pourtant jugé bien assez dur. Nous proposons donc de nous en tenir strictement à la version issue de la Constitution fédérale.

L'alinéa 2 n'est pas clairement rédigé. Ce qui importe ici, c'est que l'Etat entretienne une politique économique (comme c'est d'ailleurs expressément prévu à l'article 63).

L'alinéa 3 est irréaliste et pourrait conduire à mener une politique économique qui creuse encore un chômage déjà important ou augmente encore une inflation déjà trop élevée. Il pourrait également conduire le canton à mener une politique économique très restrictive et à équilibrer fictivement son budget en reportant des charges supplémentaires sur les autres collectivités, notamment sur les communes, ce qui n'est pas souhaitable. Les alinéas 1 et 2 sont des garants suffisants de l'équilibre budgétaire et nous proposons donc de supprimer l'alinéa 3.

Art. 93 c) Publicité et surveillance

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

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

Chapitre 3 Organisation

Section 1

Dispositions générales

Art. 94 Séparation des pouvoirs

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

Art. 94^{bis} Respect du droit supérieur

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

Art. 95 Eligibilité

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

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

Corriger l'alinéa 1 comme suit: « Peuvent être membres des autorités toutes les personnes ~~de nationalité suisse domiciliées dans le canton~~ qui ont la citoyenneté active en matière cantonale »

La Constituante propose, à l'article 44, d'accorder le droit de vote aux étranger-e-s sur le plan cantonal. La question traitée ici est celle du droit d'éligibilité. Il n'y a aucune raison d'interdire aux étranger-e-s d'être candidats par exemple au Grand Conseil. Deux motifs spécifiques s'ajoutent aux raisons déjà avancées à l'article 44 :

Les étranger-e-s représentent presque 20% de la population du canton. Il est dans l'intérêt même du canton qu'ils puissent avoir des représentants dans les instances politiques. Le dialogue entre les différentes communautés en serait raffermi.

Ce sont en très grande majorité des citoyen-ne-s suisses qui décideront de voter ou non pour telle ou telle personne. Il convient de faire confiance au peuple, de le laisser juge d'accorder sa voix – ou non – à une personne de nationalité étrangère. Le fait de pouvoir se porter candidat n'implique pas, beaucoup en ont fait l'expérience, la garantie d'être élu.

Art. 96 Incompatibilités

¹ Les fonctions suivantes sont incompatibles :

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

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

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

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

Corriger l'alinéa 2 comme suit: « La loi peut prévoir ~~des exceptions ou~~ d'autres incompatibilités »

Il est sage de renvoyer les incompatibilités à la loi. Cependant, la loi devrait seulement pouvoir prévoir d'autres incompatibilités, et en aucun cas d'exception. La séparation des pouvoirs empêche effectivement une personne d'être à la fois membre du Grand Conseil et du Conseil d'Etat, ou alors membre du Conseil d'Etat et juge au Tribunal cantonal.

L'incompatibilité entre le mandat de conseiller-e d'Etat ou de préfet-e (cette incompatibilité est prévue dans les dispositions transitoires) et de membre de l'Assemblée fédérale se justifie par le fait que, pour être vraiment efficace, il n'est pas possible d'être élu sur le plan cantonal et de remplir un mandat cantonal complet à mi-temps.

Art. 97 Récusation

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

Art. 98 Information

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

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

La publication des intérêts se justifie par un souci de transparence entre les élu-e-s et les citoyen-ne-s. Une telle publication existe dans d'autres cantons et ne pose pas de problème particulier.

Art. 99 Liberté de parole et immunité

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

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

Art. 100 Responsabilité de l'Etat

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

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

Art. 101 Actes des autorités

a) Formes

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

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

Art. 102 b) Urgence

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

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

Art. 103 c) Délégation

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

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

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

Le veto du Grand Conseil peut s'exercer sur les actes qu'il a confiés au Conseil d'Etat, si ce dernier s'écarte manifestement de la volonté du législateur. Cet outil assure un meilleur équilibre entre les pouvoirs.

Art. 104 Conseils consultatifs

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

Section 2

Pouvoir législatif

Art. 105 Rôle

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

Art. 106 Composition et élection

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

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

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

La réduction du nombre de député-e-s est liée à une refonte des cercles électoraux. En l'absence de celle-ci, cette réduction pourrait entraîner une perte de représentativité de la population, en particulier dans les petits districts.

Art. 107 Séances

¹ Le Grand Conseil se réunit :

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

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

³ Les membres du Grand Conseil votent sans instructions.

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

Art. 108 Interventions parlementaires

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

L'initiative parlementaire permet au Grand Conseil de voter un projet de loi, sur proposition d'un ou plusieurs de ses membres. C'est l'outil parlementaire par excellence, tel que le connaissent les parlements des autres cantons.

Art. 109 Groupes

Les membres du Grand Conseil peuvent former des groupes politiques.

Art. 110 Commissions

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

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

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

Un meilleur équilibre des pouvoirs passe par un renforcement des commissions du Grand Conseil. Une certaine spécialisation des députés est devenue absolument nécessaire, ce qui pourra être réalisé par les commissions thématiques. Cette spécialisation sur un thème existe déjà dans les commissions les plus importantes du Grand Conseil et ne nuit absolument pas aux

qualités de généralistes des députés qui en sont membres. Au contraire, cette spécialisation renforce la pertinence des débats et assure un meilleur fonctionnement politique.

Art. 111 Secrétariat

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

Actuellement, la chancellerie d'Etat s'occupe aussi bien du secrétariat du Grand Conseil que de celui du Conseil d'Etat. Une séparation permettra une plus grande transparence et une plus grande efficacité dans leurs fonctionnements. Il n'y a pas de poste à créer, puisqu'il suffit de répartir différemment les postes de travail existant.

Art. 112 Relations avec le Conseil d'Etat

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

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

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

Art. 113 Compétences

a) Législation

1. En général

¹ Le Grand Conseil exerce le pouvoir législatif.

² Il peut proposer la révision de la Constitution.

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

Art. 114 2. Traités intercantonaux et internationaux

¹ Le Grand Conseil approuve les traités intercantonaux et internationaux.

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

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

Art. 115 b) Planification

¹ Le Grand Conseil examine :

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

² Il peut en déclarer certains éléments prioritaires.

Art. 116 c) Finances

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

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

Art. 117 d) Elections

¹ Le Grand Conseil élit :

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

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

Corriger la lettre d) comme suit:

« d) ~~sur préavis du Conseil de la magistrature~~, les membres du pouvoir judiciaire et du Ministère public ; »

Les compétences électives du Grand Conseil sont celles qui sont naturellement dévolue à l'autorité suprême du canton. Il n'y a en principe pas de préavis. Aussi, pour les élections judiciaires, le préavis doit absolument se borner à une analyse technique des dossiers de candidature et ne formuler aucun avis en opportunité.

Art. 118 e) Haute surveillance

Le Grand Conseil exerce la haute surveillance sur :

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

Art. 119 f) Autres compétences

Le Grand Conseil :

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

Section 3

Pouvoir exécutif

Art. 120 Composition et élection

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

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

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

Art. 121 Présidence

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

Art. 122 Chancellerie d'Etat

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

Art. 123 Relations avec le Grand Conseil

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

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

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

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

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

Art. 124 Compétences

a) En général

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

Art. 125 b) Législation et mise en œuvre

1. Législation

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

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

Art. 126 2. Mise en œuvre

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

Art. 127 3. Circonstances extraordinaires

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

Art. 128 c) Planification

Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil :

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

Art. 129 d) Finances

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

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

Art. 130 e) Relations extérieures

¹ Le Conseil d'Etat représente le canton.

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

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

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

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

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

Art. 131 g) Nominations

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

Art. 132 [supprimé]

Art. 133 Administration

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

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

Art. 134 Médiation

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

Remplacer l'article 134 par la formulation qui suit:

« Art 134 Médiation et autres modes de résolution extrajudiciaire des conflits

1 La loi prévoit des modes complémentaires ou alternatifs de résolution extrajudiciaire des litiges.

2 Elle institue des organes de médiation indépendants en matière administrative et en matière judiciaire.

3 Elle encourage la médiation privée dans les autres domaines »

L'article 134, médiation, devrait être complété pour prévoir non seulement la médiation en matière administrative, mais également en matière judiciaire. Un organe de médiation permettrait de résoudre une foule de conflits mineurs et, de fait, permettrait de décharger les autorités judiciaires et permettrait d'importantes économies.

Section 4

Pouvoir judiciaire

Art. 135 Principes

a) Organisation générale

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

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

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

Art. 136 b) Indépendance

¹ L'indépendance du pouvoir judiciaire est garantie.

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

Art. 137 *[supprimé]*

Art. 138 Juridictions civile, pénale et administrative

¹ La juridiction civile est exercée par :

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

² La juridiction pénale est exercée par :

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

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

⁴ La loi peut instituer des autorités judiciaires spéciales.

Art. 139 Tribunal cantonal

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

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

Art. 140 Conseil de la magistrature

a) Rôle

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

Cf. commentaire sur art. 117

Art. 141 b) Composition et élection

¹ Le Conseil de la magistrature comprend :

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

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

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

Remplacer l'article 141 par la formulation suivante:

« 1 Le Conseil de la magistrature est composé de sept membres élus par le Grand Conseil pour 5 ans.

2 Les membres du Conseil de la magistrature ne peuvent y siéger pendant plus de deux périodes consécutives.

3 Le Conseil de la magistrature comprend au moins un membre du Grand Conseil, du Conseil d'Etat et du Tribunal cantonal La loi précise la composition et les modalités d'élection du Conseil de la Magistrature. »

La composition du Conseil de la magistrature est trop rigide, et ne permettrait par exemple pas d'y nommer une personnalité aux talents reconnus, mais qui ne figure pas dans les organes énumérés aux litt. a) à g). On peut en particulier penser à un Conseiller d'Etat retraité, à un juge fribourgeois

nommé au Tribunal fédéral, à un professeur d'Université émérite, à un juge retraité, à une personnalité extérieure au canton etc.

La composition du Conseil de la magistrature devrait donc être renvoyée à la loi, pour permettre plus de souplesse.

Art. 142 c) Surveillance

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

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

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

Art. 143 d) Elections

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

Cf. commentaire art. 117

Chapitre 4 **Structure territoriale**

Le canton de Fribourg n'échappe pas au grand débat des structures territoriales. A une époque de mondialisation, la relation de proximité avec les institutions locales devient un repère essentiel. Le rôle à jouer par les communes, l'agglomération urbaine ou les régions s'inscrit dans ce contexte.

Centre de l'organisation administrative de proximité, maillon de l'organisation territoriale, les communes se caractérisent encore trop souvent dans notre canton par leurs difficultés à prendre en charge des tâches toujours plus nombreuses et plus complexes, comme les structures d'accueil de la petite enfance ou l'assistance aux personnes sans ressources. Les questions d'efficacité politique, d'économies d'échelles, de nécessaire professionnalisme se posent avec toujours plus d'acuité. Si la fusion, pour les plus petites communes, est une réponse adéquate, elle n'empêchera

pourtant pas le recours à la collaboration intercommunale qui prendra toujours plus d'essor. Or, les deux principaux reproches qui sont faits à l'intercommunalité (déficit démocratique et multiplication des lieux de décision) ont trouvé une première réponse. L'avant-projet introduit le droit d'initiative et de référendum ainsi que le droit de la population à être consultée en matière de décisions d'associations de communes (art. 56) pour pallier au déficit démocratique engendré par la collaboration intercommunale. Il propose avec l'association de communes à buts multiples non connexes une solution à la multiplication des lieux de décision, les différentes associations pouvant être regroupées en une seule (art. 149).

Quant aux districts, l'avant-projet favorise la souplesse plutôt que l'immobilisme, et dans ce sens se projette dans l'avenir. Ce premier pas est important. Si une « déconstitutionnalisation » des districts n'a rien de révolutionnaire, elle permet pourtant d'aller de l'avant avec une réforme importante pour le canton.

Art. 144 Communes

a) Rôle et statut

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

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

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

Art. 145 b) Tâches

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

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

Art. 146 c) Organes

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

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

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

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

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

Compléter l'alinéa 2 comme suit:

« ² Chaque commune a une assemblée communale ou un conseil général ainsi qu'un conseil communal. Les communes de plus de 2'000 habitant-e-s ont un Conseil général. »

Saluons d'abord l'octroi du droit d'éligibilité aux immigré-e-s ! Nous renvoyons à notre commentaire à l'art. 44.

Al. 2 Chaque commune a une assemblée communale ou un conseil général ainsi qu'un conseil communal. Les communes de plus de 2'000 habitant-e-s ont un conseil général.

L'assemblée communale doit céder le pas au conseil général lorsque la population d'une commune dépasse 2'000 habitant-e-s. Dans ce cas, l'indépendance du pouvoir législatif par rapport au pouvoir exécutif, ainsi que la légitimité démocratique le postulent.

Art. 147 d) Finances

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

² Elles établissent un plan financier.

Compléter l'alinéa 2 comme suit:

« ² Elles établissent un plan financier. La somme des impôts et taxes ne doit pas présenter des écarts excessifs entre les communes. »

Cette proposition a le mérite de mettre un garde-fou au libéralisme en matière d'autonomie fiscale. De trop grandes disparités entre les taux sont difficilement acceptables sous l'angle de l'équité. Elle permet également de corriger la situation, par exemple, des communes de montagne accablées par de lourdes charges et dont la population s'en va.

Art. 148 Péréquation financière

¹ Une péréquation financière est instaurée entre les communes.

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

Art. 149 Collaboration intercommunale

¹ L'Etat encourage la collaboration intercommunale.

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

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

Art. 150 Fusions

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

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

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

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

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

La figure de la commune de demain n'est pas encore définitivement dessinée. Cet article fait référence à la politique de fusion que mène le canton depuis 30 ans. Cette politique doit se poursuivre, si nécessaire par le chemin exceptionnel de la fusion imposée. Nous approuvons cet article sans autre commentaire.

Art. 151 Structures régionales

Les communes peuvent créer des structures administratives régionales.

Art. 152 Circonscriptions administratives

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

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

Les quadrillages administratifs actuels ne sont pas à même d'assurer une gestion optimale des politiques publiques. Le district n'est plus l'espace de référence, bien souvent les collaborations intercommunales ou les déconcentrations des tâches de l'Etat s'organisent par-dessus ses frontières. Alors faut-il figer l'organisation territoriale en continuant à « constitutionnaliser » les districts ? Nous considérons que ce serait une erreur de faire la part trop belle à l'immobilisme et au micro-régionalisme. Cependant, changer les structures territoriales est une affaire délicate qui nécessite une habile et fine pesée des intérêts en présence. La Constituante l'a bien compris. Il faut lire l'article 152 avec sa disposition transitoire. La souplesse voulue par le projet s'accompagne du mandat impératif au Grand Conseil d'entreprendre une réflexion qui permettra à notre canton de se doter dans les dix ans d'une organisation territoriale efficace, modulable et équilibrée. Nous soutenons cet article, qui est un signe d'ouverture bienvenu au milieu de propositions qui se caractérisent par leur conservatisme.

Ajouter un nouvel article 152 bis, comme suit:

« Art. 152 Régions et agglomérations

¹ Le territoire cantonal est divisé en régions et agglomérations.

² La loi définit le nombre, l'organisation, la structure politique et le financement des régions et des agglomérations. »

Il importe, au-delà des circonscriptions administratives, d'ouvrir la porte à des unités politiques intermédiaires, entre le canton et les communes. La multiplication des associations intercommunales, la naissance de l'agglomération, la complexification croissante de la gestion publique appellent des solutions nouvelles. La Constituante doit prévoir la création à moyen terme de régions et/ou d'agglomérations, dotées de pouvoir financiers propres, d'un législatif et d'autorités indépendantes, parallèlement ou en remplacement des circonscriptions administratives.

TITRE V

La société civile

Art. 153 Principes

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

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

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

Modifier l'alinéa 1 comme suit

« ¹ L'Etat et les communes soutiennent les diverses entités organisées de la société civile. »

La formulation potestative retenue dans l'avant-projet est trop vague. Il convient d'exiger de l'Etat qu'il affirme plus fortement l'importance de la société civile.

Art. 154 Associations

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

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

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

Modifier l'alinéa 2 comme suit:

« ² L'Etat et les communes consultent les associations sur les objets qui les concernent. . »

Il n'y a pas de raison de permettre que l'Etat puisse renoncer à consulter les associations et les communes sur les objets qui les concernent directement. Cette consultation doit dans ce cas au moins être automatique.

Art. 155 Partis politiques

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

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

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

Corriger les alinéas 2 et 3 et introduire un nouvel alinéa 4 comme suit:

«² L'Etat et les communes *soutiennent* financièrement les partis politiques.

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

⁴ *Les partis politiques rendent publique la provenance de leurs ressources financières, dans la forme prévue par la loi et dans le respect de la protection des données personnelles.* »

Il s'impose de fixer quelques règles minimale sur le financement des partis politiques. Celles-ci relèvent toutes d'une logique identique. Contrairement à ce que connaissent d'autres états européens, il ne doit pas y avoir de limitation au financement par des privés des partis. Par contre, afin de garantir une démocratie réelle, ce financement doit être exposé de manière transparente. C'est d'une part une exigence éthique élémentaire, d'autre part la conséquence logique des règles de transparence qu'impose à l'Etat le projet de Constitution. Comment en effet pourrait-on obliger l'Etat cantonal travailler de manière plus ouverte, tout en admettant l'opacité actuelle dans les comptes des partis politiques ?

TITRE VI

Eglises et communautés religieuses

Art. 156 Principes

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

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

Compléter l'alinéa 2 de l'article 156, introduire un nouvel alinéa 3 et supprimer les articles 157 et 158 comme suit:

Art. 156 — Principes

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

² Les Eglises et les communautés religieuses s'organisent librement dans le respect de l'ordre juridique. Elles sont autonomes et régies par le droit privé.

³ Si leur importance sociale le justifie et si elles respectent les droits fondamentaux, la loi peut leur octroyer des prérogatives de droit public.

Art. 157 — Eglises reconnues

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

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

Art. 158 — Autres Eglises et communautés religieuses

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

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

Cette proposition constitue un compromis entre le statut de droit public octroyé aujourd'hui aux églises et un pur statut de droit privé. Une saine lecture du principe de séparation Eglise – Etat impose de modifier la situation actuelle. Les églises sont intrinsèquement des associations indépendantes de l'Etat, et elles n'ont pas à bénéficier d'un statut réservé aux collectivités ou aux organismes qu'elles contrôlent. Par contre, il s'agit de reconnaître le rôle particulier des églises en leur conférant certaines compétences réservées habituellement aux corporations de droit public.

Art. 157 — Eglises reconnues

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

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

Art. 158 Autres Eglises et communautés religieuses

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

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

Art. 159 Impôts

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

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

TITRE VII

Dispositions transitoires et finales

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

Art. ... Maternité (art. 34)

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

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

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

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

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

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

b) Les préfets sont élus par le peuple.

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

TABLE DES MATIÈRES

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

Art. 24	Association.....	10
Art. 25	Réunion et manifestation.....	10
Art. 26	Pétition.....	10
Art. 27	Activité économique	11
Art. 28	Défense des intérêts professionnels a) Liberté syndicale 11	
Art. 29	b) Conflits collectifs.....	11
Art. 30	Propriété.....	12
Art. 31	Procédure a) En général.....	12
Art. 31^{bis}	b) Accès au juge.....	13
Art. 32	c) Procédure judiciaire.....	13
Art. 33	d) Procédure pénale.....	13
Chapitre 2 Droits sociaux.....		13
Art. 34	Maternité.....	13
Art. 35	Protection particulière	14
	a) En général	14
Art. 36	b) Enfants et jeunes	14
Art. 37	c) Personnes handicapées	15
Art. 38	d) Personnes âgées	15
Art. 39	e) Fin de vie	15
Art. 40	Situations de détresse	15
Chapitre 3 Champ d'application et restrictions		15
Art. 41	Champ d'application	15
Art. 42	Restrictions	16
Chapitre 4 Devoirs		16
Art. 43	16
TITRE III Le peuple		16
Chapitre premier Droits politiques cantonaux		16
Art. 44	Citoyenneté active.....	16
Art. 45	Initiative a) En général	17
Art. 46	b) Initiative entièrement rédigée	18

Art. 47	c) Initiative conçue en termes généraux.....	18
Art. 48	d) Révision totale de la Constitution.....	18
Art. 49	Référendum a) obligatoire.....	18
Art. 50	b) facultatif.....	19
Art. 51	Motion populaire.....	19
Art. 52	Elections.....	19
Chapitre 2 Droits politiques communaux.....		20
Art. 53	Citoyenneté active.....	20
Art. 54	Commune a) Participation.....	21
Art. 55	b) Elections.....	21
Art. 56	Associations de communes.....	21
TITRE IV L'Etat.....		21
Chapitre premier Tâches.....		21
Art. 57	Principes a) Accomplissement des tâches.....	21
Art. 58	b) Répartition des tâches entre Etat et communes.....	22
Art. 59	c) Délégation de tâches.....	22
Art. 60	Sécurité matérielle a) Travail.....	22
Art. 62	c) Logement.....	23
Art. 63	Economie a) Promotion.....	24
Art. 64	b) Monopoles et régales.....	24
Art. 65	Familles a) Principes.....	24
Art. 66	b) Mesures.....	24
Art. 67	c) Jeunesse.....	25
Art. 68	d) Bureau de la famille, de la jeunesse et de l'égalité.....	25
Art. 69	Formation a) Enseignement de base 1. Principes.....	26
Art. 70	2. Buts.....	26
Art. 71	3. Langues.....	26
Art. 72	b) Formation supérieure et professionnelle.....	26
Art. 73	c) Formation des adultes.....	27
Art. 74	d) Ecoles privées.....	27
Art. 75	e) Neutralité.....	27

Art. 76	Santé	27
Art. 77	Etrangères et étrangers	28
Art. 78	Aide humanitaire et coopération au développement....	28
Art. 79	Environnement et territoire a) Environnement	28
Art. 80	b) Aménagement du territoire.....	29
Art. 81	c) Nature et patrimoine.....	29
Art. 82	d) Agriculture et sylviculture.....	29
Art. 83	e) Catastrophes.....	29
Art. 84	Sécurité et ordre publics	29
Art. 85	Approvisionnement en eau et en énergie	29
Art. 87	Culture	30
Art. 88	Loisirs	30
Art. 89	Protection des consommatrices et des consommateurs	30
Chapitre 2 Finances		30
Art. 90	Impôts	30
Art. 91	Gestion financière a) Principe d'économie	31
Art. 92	b) Equilibre budgétaire.....	31
Art. 93	c) Publicité et surveillance.....	32
Chapitre 3 Organisation		33
Section 1 Dispositions générales		33
Art. 94	Séparation des pouvoirs.....	33
Art. 94^{bis}	Respect du droit supérieur.....	33
Art. 95	Eligibilité	33
Art. 96	Incompatibilités.....	34
Art. 97	Récusation.....	34
Art. 98	Information	34
Art. 99	Liberté de parole et immunité.....	35
Art. 100	Responsabilité de l'Etat.....	35
Art. 101	Actes des autorités a) Formes	35
Art. 102	b) Urgence.....	35
Art. 103	c) Délégation	36

Art. 104	Conseils consultatifs.....	36
Section 2	Pouvoir législatif	36
Art. 105	Rôle.....	36
Art. 106	Composition et élection.....	36
Art. 107	Séances	37
Art. 108	Interventions parlementaires.....	37
Art. 109	Groupes.....	37
Art. 110	Commissions.....	37
Art. 111	Secrétariat	38
Art. 112	Relations avec le Conseil d'Etat	38
Art. 113	Compétences a) Législation 1. En général	38
Art. 114	2. Traités intercantonaux et internationaux	38
Art. 115	b) Planification.....	39
Art. 116	c) Finances	39
Art. 117	d) Elections	39
Art. 118	e) Haute surveillance	40
Art. 119	f) Autres compétences	40
Section 3	Pouvoir exécutif	40
Art. 120	Composition et élection.....	40
Art. 121	Présidence	41
Art. 122	Chancellerie d'Etat.....	41
Art. 123	Relations avec le Grand Conseil.....	41
Art. 124	Compétences a) En général	41
Art. 125	b) Législation et mise en œuvre 1. Législation	41
Art. 126	2. Mise en œuvre	42
Art. 127	3. Circonstances extraordinaires	42
Art. 128	c) Planification	42
Art. 129	d) Finances	42
Art. 130	e) Relations extérieures	42
Art. 130^{bis}	f) Surveillance des communes.....	42
Art. 131	g) Nominations.....	43

Art. 132	<i>[supprimé]</i>	43
Art. 133	Administration	43
Art. 134	Médiation	43
Section 4	Pouvoir judiciaire	43
Art. 135	Principes a) Organisation générale	43
Art. 136	b) Indépendance	44
Art. 137	<i>[supprimé]</i>	44
Art. 138	Juridictions civile, pénale et administrative	44
Art. 139	Tribunal cantonal	44
Art. 140	Conseil de la magistrature a) Rôle	45
Art. 141	b) Composition et élection.....	45
Art. 142	c) Surveillance	46
Art. 143	d) Elections	46
Chapitre 4	Structure territoriale	46
Art. 144	Communes a) Rôle et statut.....	47
Art. 145	b) Tâches.....	47
Art. 146	c) Organes	47
Art. 147	d) Finances	48
Art. 148	Péréquation financière	49
Art. 149	Collaboration intercommunale	49
Art. 150	Fusions	49
Art. 151	Structures régionales	49
Art. 152	Circonscriptions administratives.....	49
TITRE V	La société civile	51
Art. 153	Principes	51
Art. 154	Associations	51
Art. 155	Partis politiques.....	52
TITRE VI	Eglises et communautés religieuses	52
Art. 156	Principes	52
Art. 157	Eglises reconnues	53
Art. 158	Autres Eglises et communautés religieuses.....	54

Art. 159	Impôts	54
TITRE VII Dispositions transitoires et finales		54
Art. ...	Maternité (art. 34)	54
Art. ...	Circonscriptions administratives (art. 152)	54