

LA CONSTITUANTE, AUTEUR ÉPHÉMÈRE D'UNE ŒUVRE DURABLE

Antoine Geinoz

Secrétaire général de la Constituante

I. LE PÉRIPLÉ

A. L'équipage

12 mars 2000, naissance d'une Constituante. Ils étaient 748 à y aspirer, 130 sont élus. L'image qui restera de cette journée d'élection, c'est la joie incrédule de trois jeunes de 18 ans et des poussières : Sophie Bugnon, Mélanie Maillard et Christian Pernet ont transformé un exercice d'instruction civique en victoire ! Candidats sur les listes « Energie nouvelle » lancées par le Collège du Sud en Gruyère et en Veveysse, ils créent la surprise du jour. Tarif immédiat pour Christian Pernet : la boule à zéro... Tout au long du parcours, le trio ne manquera pas les occasions de montrer de l'énergie et de la détermination.

L'horloge a déjà basculé dans le 13 mars depuis quelques minutes lorsque tombent les résultats de Sarine-Campagne. Cruel contraste : là, les jeunes ont le masque. Les candidats de la liste « Conseil des Jeunes » ont récolté 19'323 suffrages, mais les portes de la Constituante se ferment juste devant leur nez. Le quorum (7,5 %) ¹ s'élève à 19'701 suffrages ! D'autres groupes ont évité l'écueil en apparentant leurs listes, parvenant à décrocher des sièges avec des scores nettement inférieurs à celui du Conseil des Jeunes ².

¹ Ce quorum a été supprimé à la suite d'un arrêt du Tribunal fédéral tranchant les recours déposés contre les résultats de l'élection de la Constituante, recours qui ont cependant été rejetés (arrêt du 20 octobre 2000 dans la cause 1P.442/2000). Seule subsiste une modeste barre de 1 % à atteindre pour avoir droit à l'aide financière accordée aux partis politiques (art. 2 de la Loi du 22 juin 2001 sur la participation de l'Etat aux frais de campagne, RSF 115.6).

² Avec 14'190 suffrages, par exemple, la liste « Jeunesse radicale-démocratique » a obtenu 2 sièges ; avec 4841 suffrages seulement, la liste « Engagement social » a obtenu un siège (cf. Arrêté du 20 mars 2000 indiquant le résultat de l'élection de la Constituante du 12 mars 2000, BOC 2000, p. 4 ss). En Sarine-Campagne

Passé le suspense et l'excitation des péripéties électorales, le canton de Fribourg se réveille avec une assemblée toute neuve mandatée pour dessiner son avenir. Cent trente élus largement représentatifs de la société, comme en témoignent à la fois la statistique des âges et celle des catégories socio-professionnelles. La première nous apprend que 23 constituants ont moins de 30 ans, alors que 23 de leurs collègues également avouent 60 ans et plus. Malgré ses 84 ans, le doyen d'âge Joseph Rey s'apprête à jouer son rôle jusqu'au bout avec verve et persévérance. La moyenne d'âge se situe à 45 ans. Quant à la provenance professionnelle, les enseignants sont en tête avec 24 sièges, devant les juristes (16), les personnes actives dans la santé et le social (14), les agriculteurs et forestiers (13), les mères de famille (8) et les retraités (8). Côté sexes, les électeurs ont choisi 81 hommes et 49 femmes ³.

Aux novices de tous âges se joignent des figures politiques connues : Pierre Aeby, Rose-Marie Ducrot, Bernard Garnier, Hubert Lauper, Placide Meyer, Félicien Morel, Martial Pittet, Jean-Bernard Repond, Claude Schorderet... Et plusieurs élus ont profité de l'absence d'incompatibilité pour se porter candidats alors qu'ils n'auraient pu le faire au Grand Conseil : c'est le cas de plusieurs fonctionnaires cantonaux non enseignants ⁴, mais aussi de magistrats de l'ordre judiciaire, le juge cantonal Adrian Urwyler et les présidents de tribunal Reinold Raemy et Philippe Vallet, et d'un préfet, Placide Meyer. Cette levée de tous les obstacles explique en partie le succès de cette élection. Mais le nombre record de candidats (la course au Grand Conseil n'a jamais atteint la barre des 700 participants) doit sans doute beaucoup au caractère inédit et historique du mandat.

comme en Ville de Fribourg, les responsables de listes hors parti avaient tenté de contourner l'obstacle du quorum en proposant l'«*apparemment total*», qui réunirait toutes les listes du cercle électoral sans états d'âme idéologiques. C'était toutefois trop demander pour l'un ou l'autre parti traditionnel : à l'hésitation de se frotter à l'autre bord s'ajoutait le risque d'être mathématiquement perdant au profit des plus petits groupes.

³ Ces statistiques ont quelque peu évolué en cours de route, du fait des nombreuses mutations enregistrées (38). Le rapport hommes/femmes, en particulier, s'est fixé à 85/45 durant la dernière année d'existence de la Constituante.

⁴ L'année suivante, en 2001, la nouvelle loi sur l'exercice des droits politiques a ouvert beaucoup plus largement l'accès au Grand Conseil aux collaborateurs de l'Etat (art. 49 al. 1 let. e et al. 2 LEDP). Une disposition qui est compatible avec la nouvelle Constitution (cf. art. 87).

Même si aucun groupe d'électeurs n'a pu proposer un « programme politique »⁵, les candidats étaient en général conscients de l'importance de l'enjeu. C'est ainsi qu'avant d'être porté à la Constituante, le pasteur Daniel de Roche a déclaré : « Du moment que des valeurs fondamentales y seront débattues, nous devons y être attentifs. C'est une chance de se faire entendre. »⁶

L'expédition peut commencer. Mais elle n'aurait pas été possible sans préparatifs, sans réflexions et décisions préalables, sans quelques bagages.

B. Les préparatifs

1. Les origines

Il faut remonter assez loin pour retrouver la première tentative de lancer le processus de révision totale : en 1968, alors qu'en France les étudiants font leur révolution culturelle, à Fribourg c'est un député « conservateur » qui juge que la Constitution de 1857 a fait son temps. Dans une motion qui sera acceptée par ses collègues, Bruno Fasel demande au Conseil d'Etat d'examiner l'opportunité d'une révision totale⁷. Inspiré par une commission consultative, le Gouvernement préfère la politique des petits pas, soit des révisions partielles.

En 1987, c'est le député socialiste John Clerc qui tente de rallumer la flamme. Sans succès : constatant « une absence significative de volonté politique en faveur d'une révision totale »⁸, le Conseil d'Etat

⁵ La situation de départ était quelque peu différente dans le canton de Vaud, où l'Assemblée constituante élue en 1999 se trouvait en présence de deux avant-projets de Constitution : celui d'un groupe d'experts mandaté par l'éphémère conseiller d'Etat Josef Zysiadis et celui du groupe de réflexion « A propos », d'inspiration libérale. Malgré la présence au sein de l'assemblée de quatre représentants d'« A propos » et de Josef Zysiadis lui-même, « ces deux projets ne seront pratiquement pas utilisés par les commissions et seront rapidement oubliés » (F. CRETIAZ, Chronique d'une révision accomplie, in P. MOOR (édit.), La Constitution vaudoise du 14 avril 2003, Berne 2004, p. 39 ss, 46).

⁶ *La Liberté* du 23 février 2000, p. 14. Daniel de Roche y évoque la représentation des milieux ecclésiastiques, mais ses propos expriment aussi la préoccupation de nombreux autres milieux.

⁷ BGC 1968, p. 688.

⁸ BGC 1988, p. 1787 s.

propose de refuser la motion, et le Grand Conseil le suit. Le vent va pourtant tourner en peu de temps. En 1992, une nouvelle intervention parlementaire, celle de l'UDC Jean-Luc Piller, et le programme de législature du Gouvernement coïncident dans le souhait de donner au canton une nouvelle Constitution. La motion Piller est acceptée sans opposition ⁹.

Le Gouvernement ne mettra pourtant guère d'empressement à lancer le chantier qu'il a lui-même appelé de ses vœux. Peut-être ce collègue largement renouvelé – 5 nouveaux sur 7 membres – a-t-il vu grand et s'est-il heurté à d'autres priorités, plus prosaïques ¹⁰.

C'est donc avec l'élection du Gouvernement suivant, fin 1996, que les opérations vont réellement se déclencher. Lors de l'élaboration du programme de législature, en 1997, sous l'impulsion d'un directeur de l'Intérieur déterminé, la révision totale de la Constitution réapparaît dans l'agenda politique.

Un mérite dont le canton de Fribourg ne saurait cependant se prévaloir, c'est celui de l'originalité : depuis la création du Jura en 1979 et jusqu'en 1997, neuf autres cantons ¹¹ se sont donné une nouvelle Constitution. Cinq cantons supplémentaires ¹² achèveront leur révision avant Fribourg tandis que trois autres ¹³ sont en cours de travaux en cette fin d'année 2004. Sachant que les chartes fondamentales de Nidwald et d'Obwald datent des années 1960, seuls cinq cantons ¹⁴ se satisfont encore aujourd'hui d'une Constitution du XIX^e siècle.

2. *Le lancement de la révision totale*

En 1997, donc, un comité de pilotage est mis sur pied pour organiser la révision totale fribourgeoise. Présidé par le conseiller d'Etat Pascal Corminboeuf, ce comité ne se contentera pas d'assister le Gou-

⁹ BGC 1992, p. 2572.

¹⁰ Il faut se souvenir que les années 1990 sont marquées par une longue crise économique, qui conduit le Conseil d'Etat à consacrer beaucoup de temps à des plans de mesures budgétaires et financières.

¹¹ AG, BL, UR, SO, TG, GL, BE, AR, TI.

¹² NE, SG, SH, VD, GR.

¹³ BS et ZH (votation en 2005) ; LU (2006 ou 2007).

¹⁴ GE, VS (1907), SZ, AI, ZG.

vernement dans la procédure : il lancera la réflexion de fond en publiant des « cahiers d'idées » qui aideront les futurs constituants à se préparer, mais aussi les simples citoyens et les groupements intéressés à s'associer au débat ¹⁵.

Le 20 novembre 1998, le Grand Conseil traite le projet de décret engageant la procédure de révision totale de la Constitution cantonale ¹⁶. Histoire de marquer la solennité du moment, le commissaire du Gouvernement Corminboeuf rompt les usages en s'exprimant debout. Tous les groupes parlementaires reconnaissent la nécessité et l'opportunité de cette révision totale. Le débat se concentre surtout sur la question de l'organe chargé de la mener à bien : Grand Conseil ou Constituante ? La Constitution en vigueur prévoit que le peuple choisit ¹⁷.

Pour les partisans de la formule « Constituante », il s'agit d'élargir le cercle des participants, de se donner 130 élus motivés et disponibles plutôt que de surcharger les députés, de donner un souffle novateur à l'exercice et d'offrir une chance aux jeunes. Rien n'empêchera d'ailleurs les députés intéressés de se présenter à l'élection de la Constituante. Pour les tenants de la formule « Grand Conseil », l'élaboration d'une nouvelle Constitution fait partie des responsabilités du Parlement en place : ses membres sont rompus au travail politique et pourront mieux coordonner la révision totale avec les réformes en cours. Ils ont plus de chances d'obtenir un succès devant le peuple. Enfin, confier la tâche au Grand Conseil en place serait moins onéreux.

La commission parlementaire, présidée par la future conseillère d'Etat Isabelle Chassot, est favorable à une Constituante, tout comme le Gouvernement. Le Grand Conseil opte au contraire pour garder le dossier entre ses mains par 63 voix contre 38.

¹⁵ Droits et devoirs de la personne, exercice des droits politiques, autorités cantonales, structures territoriales : l'essentiel de la matière constitutionnelle est passé au peigne fin dans 7 cahiers édités par la Direction de l'intérieur et de l'agriculture entre 1999 et 2000. Ces cahiers fourmillent d'informations et d'idées, mais aussi de questions. Sont-ils trop bien faits ? Le faible taux de réponse est en tout cas une déception pour leurs auteurs.

¹⁶ BGC 1998, p. 1405-1415.

¹⁷ Art. 80 al. 1 aCst. Cette disposition ne date toutefois que de 1978. A l'origine et jusque-là, la Constitution de 1857 prévoyait obligatoirement l'élection d'une Constituante.

3. *La décision du peuple*

Le peuple arbitrera ce match sept mois plus tard. Par 54,7 % des voix, le 13 juin 1999, il opte pour la Constituante. Mais sa grande décision du jour est un oui sans équivoque au principe d'une révision totale : 86 % des voix ! L'élan donné par Pascal Corminboeuf et suivi par l'ensemble de la classe politique est confirmé. La qualité de l'information fournie aux citoyens (par la brochure relative à la votation, mais aussi par un site Internet et par les cahiers d'idées) n'y est sans doute pas étrangère. Mais la nécessité d'une nouvelle Constitution s'impose aussi comme une évidence à des Fribourgeois qui ne veulent plus être les derniers de classe. Ceux qui prennent la peine de jeter un coup d'œil à la Constitution en vigueur se convainquent aisément de son caractère dysharmonieux et surtout désuet¹⁸.

Dans un troisième vote – sur lequel nous reviendrons –, le peuple approuve à 76,5 % la possibilité pour la Constituante de présenter des variantes pour certains articles de son projet de Constitution.

A peine sortis d'un automne électoral fédéral, les Fribourgeois devront donc se préparer à de nouvelles joutes. Les partis et groupes d'électeurs intéressés ont jusqu'au 31 janvier 2000 pour déposer leurs listes de candidats à la Constituante. Point de lassitude puisque, comme on l'a vu, cette élection connaît un succès sans précédent.

C. Le temps de s'organiser

Autorité nouvelle dans le paysage institutionnel fribourgeois, la Constituante trouvera ses marques – et la sécurité juridique de ses premiers pas – avec l'aide de ses devancières : le Grand Conseil et le Conseil d'Etat adoptent respectivement un décret et un arrêté concernant l'entrée en fonction de la Constituante. Tout y est, de la composition du Bureau provisoire à la validation de l'élection des membres, en

¹⁸ L'art. 8 aCst., par exemple, en disposant qu'« il ne pourra être prononcé de peine de mort pour cause de délit politique », laisse entendre que la peine capitale existe encore pour les crimes de droit commun ; l'art. 14 excluant le rétablissement des « majorats, substitutions et fidéicommiss de famille » laisserait bien des juristes contemporains perplexes ; peu d'enseignants, sans doute, connaissent l'art. 17 selon lequel l'éducation et l'instruction publiques « sont organisées et dirigées dans un sens religieux et patriotique »...

passant par la procédure de vote et la formule à utiliser pour s'adresser à l'assemblée – « Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs ». Sans oublier, bien sûr, l'ordre du jour de la séance constitutive, fixée au 30 mai 2000.

1. Un Bureau provisoire et des groupes définitifs

Le premier Bureau provisoire est formé des quatre constituants les plus âgés et des trois plus jeunes, alors que le secrétariat est confié à la Chancellerie d'Etat. Ce dernier élément, ajouté au lieu de séance – l'Hôtel cantonal –, donne un petit air de Grand Conseil à cette première réunion. Mais le rapprochement s'arrête là. « Nous n'avons pas été choisis pour devenir une doublure du Grand Conseil », précisera d'emblée le président-doyen d'âge Joseph Rey. « Nous n'avons pas davantage à lui faire concurrence, nos rôles étant totalement différents. » Avant de se découvrir d'autres différences avec leurs cousins députés, certains constituants tentent de s'opposer à une répartition des places dans la salle par groupe politique : « Je trouve qu'on n'est pas à un match de ping-pong, on veut élaborer une Constitution ensemble », professe Marie Garnier (Cit.), immédiatement relayée par une Marianne Terrapon (PDC) exprimant « l'espoir qu'on fasse autre chose que le Grand Conseil, qu'on fasse autre chose que de la politique partisane, donc qu'on reste placé autrement que par parti politique »¹⁹. En face, le président du groupe radical Denis Boivin ose une formule un peu cavalière : « Je crois que ce serait mieux pour le travail, plutôt que de courir à gauche et à droite, d'avoir tous ses moutons dans le même enclos. »²⁰

C'est que les groupes politiques ont « naturellement » pris forme. Onze élus venus de listes hors parti se réunissent à l'enseigne du « groupe citoyen », alors qu'un douzième, le Broyard Denis Chassot, rallie les rangs socialistes. Seul élu du Parti évangélique, le Lacois Daniel de Roche se joint au groupe démocrate-chrétien. Au bout du compte, sans oublier que certains candidats ont été élus sur des listes de parti sans en être membres, les 130 constituants se répartissent ainsi : PDC : 39 ; PRD : 27 ; PS : 27 ; Cit. : 11 ; UDC : 10 ; PCS : 9 ; Ouv. : 7.

¹⁹ BOC 2000, p. 52.

²⁰ BOC 2000, p. 51.

Une deuxième confrontation entre l'esprit « citoyen » et la tradition partisane intervient à l'occasion de la désignation du Bureau provisoire « définitif ». Le groupe socialiste propose en effet de maintenir en fonction le Bureau provisoire « provisoire ». Mais pour d'autres, démocrates-chrétiens en tête, le hasard de la pyramide des âges a mal fait les choses : en sélectionnant les quatre aînés et les trois benjamins, on a obtenu un chrétien-social, un radical, un socialiste et quatre « hors parti ». Les tenants d'un Bureau représentatif vont l'emporter, et cette instance est désignée avec à sa tête le radical Bernard Garnier ²¹.

2. *Le Règlement*

L'autre instance désignée lors de cette première séance plénière est la Commission du règlement (15 membres), avec à sa tête Nicolas Grand (PDC). Alors que la plupart de leurs collègues seront tranquilles jusqu'à l'automne, ces constituants vont aligner les séances (9 jusqu'au début septembre) pour délibérer sur la base d'un avant-projet de règlement fourni par le Conseil d'Etat.

Le projet de règlement sera le principal objet des séances plénières des 27 et 29 septembre 2000. Il est inspiré des règles de fonctionnement du Grand Conseil, mais tient compte des spécificités d'une Constituante. Le texte finalement adopté à l'unanimité ²² prévoit ainsi une Présidence tournante selon un rythme annuel, le président sortant

²¹ Né en 1927, également député, Bernard Garnier a la particularité d'avoir présidé à deux reprises le Grand Conseil en qualité de doyen d'âge, en 1991 et en 1996. Il va donc retrouver le perchoir, mais une fois mis en place les organes définitifs, il démissionnera de la Constituante avec cette explication : « Une situation un peu particulière a contribué à ma décision : d'une part, je suis encore député au Grand Conseil et d'autre part, ma fille Marie est membre de la Constituante. » (BOC 2001, p. 101).

²² Le Règlement subira par la suite deux modifications : le 31 janvier 2001, le Bureau propose avec succès au plénum de lui déléguer la compétence de valider le mandat des nouveaux constituants (art. 12 ch. 11). Il s'agit d'éviter qu'un élu soit empêché de siéger en commission durant une longue période sans séance plénière. Le 21 janvier 2003, la Constituante décide de se doter d'un troisième vice-président, qui sera président en 2004 (art. 10 principalement). Elle l'élit le jour même en la personne d'Adolphe Gremaud (Ouv.) Et elle profite de l'occasion pour ancrer dans le Règlement la possibilité de procéder aux élections par acclamation (art. 64 al. 6).

reprenant la deuxième vice-présidence. La Constituante se donne un secrétariat indépendant, rattaché administrativement à la Direction de l'intérieur. Au terme de discussions nourries, elle décide que les débats du plénum feront l'objet d'une traduction simultanée²³. Enfin, plusieurs articles portent directement sur le travail d'élaboration d'un projet de Constitution²⁴.

3. *L'élection des organes et l'assermentation*

Le 4 octobre 2000, la présidente et les deux vice-présidents sont élus par acclamation. Il s'agit de Rose-Marie Ducrot (PDC), de Katharina Hürlimann (PRD) et de Christian Levrat (PS). Le Bureau définitif est complété par un membre de chacun des sept groupes politiques²⁵.

En fin de journée, les constituants se déplacent à l'Aula de l'Université pour la cérémonie d'assermentation. Entre musique et chant, ils écoutent les propos de la présidente du Conseil d'Etat Ruth Lüthi et du conseiller fédéral Joseph Deiss, mais aussi de deux représentants du Conseil des jeunes, Muriel Bowie et Yann Grandjean. Ce dernier titille l'assemblée avec une certaine verve : « Trop souvent, dans le passé, notre canton est passé pour trop conservateur, voire réactionnaire. [...] Soyez l'imagination de notre République ! Laissez à d'autres le soin d'en être la raison ! »²⁶

4. *Un secrétariat propre*

La Constituante accorde ensuite un peu de repos à la plupart de ses « matelots » pendant que les capitaines achèvent de mettre au point l'embarcation. Le secrétariat passe de la Chancellerie à la Direction de l'intérieur, en attendant de trouver une existence propre. Responsable

²³ Nous y reviendrons sous le point II/C « Le bilinguisme ».

²⁴ En particulier art. 23 et 24 (commissions thématiques et Commission de rédaction), 30 (auditions et mandats), 52 à 55 (adoption du projet et variantes).

²⁵ Les considérations géographiques n'ont guère pesé dans ces choix : la Ville de Fribourg et la Sarine-Campagne sont absentes du trio sommital (composé d'une Veveysanne, d'une Lacoise et d'un Gruérien), mais se rattrapent avec trois sièges au Bureau. Lac et Sarine-Campagne se partagent la moitié des 10 sièges du Bureau, dont la Glâne et la Broye restent absents.

²⁶ Cité par R.-M. DUCROT, Faits et gestes de 130 défricheurs, in Avant-propos n° 1, 2001.

de la communication avec l'extérieur, le Bureau institue un groupe de travail chargé d'élaborer un concept de consultation et de communication. Les membres de ce groupe de travail présidé par Yvonne Gendre (PS) vont vivre un changement de siècle très actif, puisqu'ils tiendront cinq séances entre le 4 décembre 2000 et le 15 janvier 2001. La Présidence, elle, met au point la planification-cadre des travaux et le budget prévisionnel. Les présidents de groupe préparent le programme d'une journée de réflexion fixée au 10 janvier.

A la suite d'une mise au concours, le Bureau et les présidents de groupe auditionnent les quatre candidats au poste de secrétaire général sélectionnés par la Présidence le 5 décembre 2000. Leur choix se porte sur l'auteur de ces lignes, qui sera présenté comme candidat unique au plénum et élu par acclamation le 10 janvier 2001.

5. *Le remue-méninges*

Ce même jour, les constituants entendront des acteurs et experts des révisions constitutionnelles des cantons de Berne, Soleure, Neuchâtel et Vaud²⁷. Ils se répartiront ensuite en ateliers pour se livrer à un remue-méninges sur les trois thèmes suivants : droits et/ou buts sociaux, droits politiques des étrangers, structures territoriales et nombre de districts.

Avec le recul, en relisant les brèves synthèses de ces réflexions²⁸, on est frappé d'y trouver les prémisses assez nettes des débats ultérieurs. Pour les deux premiers thèmes, plusieurs éléments avancés vont même subsister jusqu'au projet de Constitution soumis au peuple (principe d'un catalogue de droits sociaux, droit de la famille, assurance maternité, promotion du civisme, droit de vote et d'éligibilité des étrangers au niveau communal). Sur le thème des structures territoriales, en revanche, les appétits de réforme exprimés vont

²⁷ Le professeur de l'Université de Berne Ulrich Zimmerli, ancien conseiller aux Etats, l'ancien secrétaire général de la Constituante soleuroise, Konrad Schwalder, devenu chancelier d'Etat, l'ancienne constituante soleuroise et conseillère nationale Ruth Grossenbacher, le professeur de l'Université de Neuchâtel Pascal Mahon, expert de la commission « Constitution » du Grand Conseil, et la coprésidente de l'Assemblée constituante du canton de Vaud Yvette Jaggi, ancienne conseillère aux Etats (BOC 2001, p. 10 ss).

²⁸ BOC 2001, p. 35 à 37.

s'estomper, la Constitution du 16 mai 2004 ne prévoyant ni la réduction du nombre de districts, ni la création de véritables régions.

La deuxième et avant-dernière séance plénière de l'année 2001, le 31 janvier, sera la dernière escale technique avant le grand voyage dans les flots constitutionnels. La Constituante y adopte la planification-cadre de ses travaux ²⁹, son budget 2001 et le budget prévisionnel 2002-2004 ³⁰, le Concept de consultation et de communication, ainsi que l'ordonnance instituant les commissions thématiques. Cette dernière et le message qui l'accompagne sont largement inspirés par les réflexions et propositions du Comité de pilotage. Au terme de leur présentation par le rapporteur du Bureau, ils ne font l'objet d'aucune discussion. Les constituants vont donc se répartir dans huit commissions thématiques dont les attributions sont les suivantes :

- Commission 1 : Principes fondamentaux, relations extérieures, langues ;
- Commission 2 : Droits et devoirs fondamentaux, buts sociaux ;
- Commission 3 : Tâches de l'Etat, finances ;
- Commission 4 : Droits politiques, révision de la Constitution, dispositions transitoires ;
- Commission 5 : Parlement et gouvernement (y compris l'administration) ;
- Commission 6 : Autorités judiciaires et médiation ;

²⁹ Cette planification prévoyait que le projet de Constitution serait sous toit à fin 2003, le message du Bureau nuancant toutefois en ces termes : « Il est précisé d'abord qu'il s'agit d'un objectif. Ainsi, l'échéance du 31 décembre 2003 ne doit pas être comprise comme un délai ultime à atteindre à tout prix. On ne saurait en particulier, au motif du respect absolu de cette date, escamoter les débats sur les questions fondamentales que suppose une révision constitutionnelle. » Le plénum n'a apporté par la suite qu'une seule modification, mais de taille, à cette planification : au lieu de lancer la procédure de consultation sur les thèses adoptées, dans la seconde partie de l'année 2002, on l'a fait sur l'avant-projet de Constitution, au printemps-été 2003, après la 1^{re} lecture. Le plénum a ainsi suivi une proposition du groupe démocrate-chrétien, qui jugeait important que les personnes et organismes consultés puissent se prononcer sur des textes précis (BOC 2002, p. 308-327). L'adoption du projet n'a finalement été retardée que d'un mois, mais le calendrier des votations fédérales a conduit la Constituante à repousser la votation au mois de mai 2004.

³⁰ BOC 2001, p. 94 à 100 et 115 s. Nous y reviendrons au point II/B consacré aux relations avec les autres autorités.

- Commission 7 : Structure territoriale ;
- Commission 8 : Eglises reconnues et autres communautés religieuses, associations, partis politiques.

Ces commissions comptent entre 15 et 17 membres, chaque groupe politique ayant le droit d'être représenté dans chacune d'elles³¹. Comme le groupe Ouverture ne compte que 7 membres, l'un d'eux, Maurice Reynaud, sera affecté à deux commissions (5 et 6). Chaque groupe politique a droit à une présidence de commission ; la dernière sera attribuée au plus grand groupe, celui du PDC.

D. Le labeur des commissions thématiques

1. Des regards divers sur une page blanche

C'est en toute liberté que les commissions thématiques empoignent le matériau constitutionnel. Lors de sa séance constitutive du 30 mai 2000, en effet, l'assemblée a choisi l'option de la « page blanche » : elle a refusé une proposition du groupe Ouverture tendant à mandater un ou des experts pour la rédaction d'un avant-projet qui servirait de base de travail. Elle a confirmé cette option à l'automne, lors de l'adoption de son Règlement, qui charge les commissions du travail de fond³². Mis à part la désignation des membres et du président par le Bureau, chaque commission thématique s'organise librement.

C'est ainsi que l'on peut observer d'importantes différences dans les méthodes de travail. La Commission 6, par exemple, reprend systématiquement les questions du cahier d'idées « Le pouvoir judiciaire » pour y apporter ses propres réponses. Le président de la Commission 2 demande à chaque membre de dresser la liste des droits fondamentaux qu'il souhaiterait inscrire dans la future Constitution. La Commission 4 demande au Secrétariat d'établir un tableau de tous les droits populaires existants dans les cantons suisses. La Commission 1 se divise en ateliers pour « dégrossir » des thèmes comme les relations extérieures ou les langues. La Commission 3 se distingue non seulement en étant la première à siéger, le 16 février 2001, mais

³¹ Art. 38 al. 2 du Règlement.

³² Art. 23, 30 et 31.

aussi en faisant le tour des districts, alors que les autres commissions siègent généralement dans le Grand-Fribourg.

Outre leurs connaissances personnelles et la documentation fournie par le Secrétariat, les constituants nourrissent leur réflexion de nombreuses auditions d'experts et de quelques auditions d'associations³³. La Constitution fédérale et les Constitutions cantonales récentes sont également une source d'inspiration importante³⁴, tout comme le projet en cours d'élaboration dans le canton de Vaud. Signe des eaux calmes dans lesquelles va mûrir le projet fribourgeois, les constituants se montrent aussi fort respectueux – presque trop – de la législation cantonale en vigueur...

2. *L'élaboration de thèses*

De février à décembre 2001, les commissions thématiques tiennent entre 16 (Commission 8) et 24 séances (Commission 6), pour un total de 165 séances. Bien que le Règlement prévoie qu'elles « élaborent des avant-projets de normes constitutionnelles »³⁵, le Bureau et le plénum leur ont demandé de présenter des thèses, appelées à être ultérieurement transformées en articles constitutionnels³⁶. Cette procédure se révélera heureuse, l'élaboration de thèses souffrant mieux la diversité des styles... La rédaction d'un avant-projet de Constitution se doit de suivre une ligne, et il est préférable de ne pas s'y mettre à 130 mains.

En revanche, il n'est pas inutile de se réunir pour faire le point à mi-parcours : le 28 septembre, le plénum se penche sur les rapports

³³ Au total, 44 auditions ont permis d'entendre 62 experts et 5 associations. La Commission 3 tient la palme avec 8 auditions, alors que la Commission 6 est la plus modeste avec 3 auditions.

³⁴ La Cst. BE (1993) et la Cst. NE (2000) sont les plus fréquemment citées dans les travaux.

³⁵ Art. 23 al. 1.

³⁶ L'ordonnance du 31 janvier 2001 relative à la planification-cadre des travaux de la Constituante parle de « thèses ou propositions » et le message l'accompagnant donne le commentaire suivant : « Le Bureau a ainsi pris en compte la volonté de la Constituante exprimée dans son Règlement (cf. art. 23) de confier à des commissions thématiques l'élaboration préalable de 'normes' constitutionnelles. La question de savoir sous quelle forme plus précise les commissions devront présenter à la Constituante les résultats de leurs travaux [...] ne relève pas de la présente ordonnance. » (BOC 2001, p. 91).

intermédiaires des huit commissions. Les présidents inaugurent leur rôle de rapporteurs. Le débat est ensuite limité aux porte-parole des groupes politiques et ne débouche sur aucune décision : simple prise de température, qui donne cependant des indications aux commissions sur les chances ultérieures de leurs thèses³⁷. C'est aussi l'occasion de constater publiquement la bonne ambiance de travail qui règne dans les commissions.

Et d'oublier le contexte tragique dans lequel s'inscrit cette séance. La veille, 27 septembre, c'était la tuerie du Grand Conseil zougais : en quelques instants, trois conseillers d'Etat et onze députés sont tombés sous les balles d'un forcené. Après une rapide analyse de la situation, la Présidence de la Constituante a considéré qu'il n'était pas pour autant nécessaire de prendre des mesures particulières de sécurité. Mais la présidente Rose-Marie Ducrot n'a pas manqué de dire son émotion et la sympathie de l'assemblée à l'égard des familles touchées et de la population du canton de Zoug. Pire encore : deux semaines et demie avant, c'étaient les attentats de New-York et de Washington, ce 11 Septembre qui, par le fait du terrorisme, allait devenir un nom propre.

Durant le 4^e trimestre de l'année, les commissions poursuivent leur labour chacune de son côté. Elles ont jusqu'au 31 décembre 2001 pour rendre leur rapport final, avec toutes les thèses qu'elles proposent au plénum.

3. La coordination et les rapports finaux

La coordination entre les commissions s'effectue parfois de manière bilatérale, mais aussi au sein de la Conférence des présidents, dont c'est la mission. Cette instance réunissant les présidents et vice-présidents des huit commissions ainsi que la Présidence siège à trois reprises durant l'année 2001. Elle règle dès le printemps les conflits de

³⁷ Tout est relatif, pourtant, la Constituante sachant que « seuls les imbéciles ne changent jamais d'avis »... L'introduction d'un système de députés-suppléants l'illustre bien : avancée par la Commission 5, cette thèse est bien accueillie le 28 septembre 2001, où seul le groupe UDC exprime son opposition tandis que le PDC se dit sceptique. En lecture 0, le plénum accepte la suppléance (sous forme potestative) par 72 voix contre 38. En lecture 1, elle est sauvée de justesse (55-54), mais tombe en lecture 2 (72-30). Le renoncement aux députés-suppléants sera confirmé en lecture 3 (90-21).

compétence entre commissions, sur la base d'un catalogue établi par les conseillers juridiques de la Constituante³⁸. La Conférence des présidents édicte en outre des directives sur le type de thèses à présenter ou sur la forme des rapports.

La fin de l'année sera palpitante pour les constituants et pour le Secrétariat. Certaines commissions ajoutent des séances à leur programme pour achever leur tâche ; leur président ou parfois un groupe de rédaction met la dernière main au rapport final, et tous les rapports arrivent dans le délai au Secrétariat, le dernier tombant à 16 heures ce 31 décembre. Parallèlement est lancée l'opération « traduction » : 8 documents d'une trentaine de pages à faire traduire en quelques jours... Le 11 janvier en effet, les rapports doivent être postés dans la langue maternelle de chaque constituant.

E. La genèse d'une Constitution

1. La lecture 0

Cinq sessions de 4 demi-journées³⁹ seront nécessaires à absorber la « lecture 0 », de janvier à mai 2002. Aux thèses des commissions font souvent face celles de leurs minorités, puis les amendements des groupes et ceux des constituants. Plusieurs thèses sont rejetées par le plénum, souvent pour des raisons formelles mais quelquefois aussi sur le fond. C'est le cas, par exemple, de la cantonalisation de l'aide sociale, de la limitation du mandat de député à trois législatures ou du droit de recours d'intérêt général pour les associations, qui disparaissent de l'avant-projet avant même sa mise en forme.

³⁸ Certaines commissions ont éprouvé de la peine à respecter la répartition des sujets convenue, peu disposées qu'elles étaient à lâcher un os dont elles s'étaient emparées. C'est ainsi par exemple que la Commission 5 a persisté à traiter l'élection des juges cantonaux, avec une solution différente de celle de la Commission 6 dont c'était la compétence. Quant aux Commissions 2 et 3, malgré une étroite coopération, elles ne sont pas toujours parvenues à laisser à la première les buts sociaux et à la seconde les tâches de l'Etat.

³⁹ Des demi-journées parfois fort longues, puisque le Bureau a adopté la formule *open-end*, à savoir que la séance n'est levée qu'une fois achevé l'ordre du jour obligatoire. Le mercredi 24 avril 2002, la Constituante a établi son record en siégeant jusqu'à 21 heures 54.

Le marathon de la lecture 0 s'achève le 23 mai 2002. Pas moins de 391 thèses ont été adoptées par le plénum. Les constituants ne sont nullement épuisés, plutôt heureux d'avoir pu en découdre, avec une conscience raffermie de l'importance de l'enjeu. La plupart d'entre eux seront tranquilles jusqu'à l'automne, saison de rentrée pour les commissions.

2. *La rédaction de l'avant-projet*

L'été est en effet réservé à un travail dans l'ombre, confié aux conseillers juridiques Tarkan Göksu et Pierre Scyboz : la transformation des thèses en articles constitutionnels, en d'autres termes la rédaction de l'avant-projet de Constitution. La « co-rédaction », conviendrait-il de dire, puisqu'il s'agit de rédiger simultanément une version française et une version allemande. L'exercice est donc ardu – tant sur le plan juridique que linguistique – mais visiblement passionnant. En cours de travaux déjà, les deux auteurs prennent l'avis de l'expert désigné par le Bureau, le professeur Marco Borghi. Et au terme de la rédaction, ils lui soumettent l'ensemble de leur(s) texte(s), afin de pouvoir tenir compte de ses remarques. Dans son attestation, l'expert portera un regard laudatif sur le travail des conseillers juridiques.

Le texte « définitif » de l'avant-projet est arrêté au milieu du mois de septembre. « Définitif » entre guillemets, car il est encore soumis à la sagacité de la Commission de rédaction, désignée par le Bureau avec à sa tête Antoinette de Weck (PRD)⁴⁰. Les commissions thématiques sont ensuite appelées, en novembre/décembre 2002, à vérifier l'adéquation des articles constitutionnels aux thèses adoptées. Elles ne peuvent toutefois que proposer des amendements au plénum, sans intervenir directement dans le texte.

A dix jours de la 1^{re} lecture, le 10 janvier 2003, l'avant-projet est présenté à la presse, qui lui accorde une large place, ravivant l'intérêt du public après de longs mois sans séance plénière. *La Liberté* adresse cependant à la Constituante de virulentes critiques pour son dispositif

⁴⁰ La Commission de rédaction est composée de deux sous-commissions, une par langue. Antoinette de Weck préside également la sous-commission de langue française, alors que la sous-commission de langue allemande est présidée par Monika Bürge-Leu (PDC). Ces deux constituantes évoquent le rôle de la Commission de rédaction dans leur contribution à ce numéro spécial.

sur les langues (art. 6 et 7 de l'avant-projet)⁴¹. S'il n'y avait eu aucune évolution par la suite, il est probable que le « quotidien romand édité à Fribourg » n'aurait pu inviter ses lecteurs, le jour venu, à voter oui.

3. La 1^{re} lecture

Le retour explicite du principe de territorialité des langues sera d'ailleurs la première modification d'importance décidée en 1^{re} lecture. On peut en citer quelques autres, qui vont subsister jusque dans le texte final : la suppression du salaire minimum (art. 60 de l'avant-projet), la naturalisation facilitée, avec droit de recours (art. 77⁴²), le passage de 130 à 110 députés (art. 106⁴³), l'institution obligatoire d'un organe de médiation en matière administrative (art. 134⁴⁴), l'élection de tous les magistrats de l'ordre judiciaire par le Grand Conseil, sur préavis du Conseil de la magistrature (art. 142 puis 143⁴⁵).

D'autres modifications intervenues en lecture 1, et non des moindres, ne vont pas résister aux lectures 2 et 3 : la suppression de tout partenariat enregistré (art. 15 de l'avant-projet)⁴⁶, le droit de vote des étrangers sur le plan cantonal, la suppression de la mention des districts au profit de possibles circonscriptions administratives.

La 1^{re} lecture aura aussi été l'occasion de parler pour la première fois en plénum du préambule de la nouvelle Constitution. Avant d'en traiter et conformément au Concept de consultation et de communication, la Commission 1 a organisé, au début de l'année 2002, un concours ouvert à tous les habitants du canton. Le jury présidé par Noël Ruffieux (PCS)⁴⁷ s'est penché sur 116 propositions de préam-

41 L. RUFFIEUX, « Au secours, un monstre ! » (*La Liberté* du 11 janvier 2003, p. 12).

42 Art. 69 du texte final.

43 Art. 95 al. 1 du texte final.

44 Art. 119 du texte final.

45 Art. 128 du texte final.

46 Dans l'avant-projet résultant de la lecture 0, l'al. 3 de l'art. 15 était ainsi libellé : « Les partenaires enregistrés, de même sexe ou de sexe opposé, et les couples mariés sont mis sur pied d'égalité. » Il a été biffé en lecture 1, et le partenariat pour les seuls couples homosexuels a été réintroduit en lecture 2, dans des termes différents (art. 14 al. 2 du texte final).

47 Désigné par le Bureau, le jury comprenait des représentants du Bureau lui-même, de la Commission 1 et du Secrétariat.

bule et 53 dessins. Plusieurs projets de qualité ont été primés, mais la Constituante s'en est par la suite considérablement éloignée – le règlement du concours prévoyait logiquement qu'elle ne serait pas liée par les résultats.

Le 21 mars 2003, début du printemps et « dessert » de la 1^{re} lecture, le plénum ouvre le débat sur le préambule... pour le refermer presque aussitôt. Une motion d'ordre du groupe Ouverture propose en effet de renoncer à toute discussion mais de sélectionner parmi les neuf textes soumis au plénum, en autant de votes, les trois meilleurs. L'heure avancée d'une part, mais d'autre part également le souci de laisser un choix lors de la procédure de consultation, assurent un succès aisé de la motion d'ordre (77-20)⁴⁸. Ce bref débat permet déjà de constater que le point le plus sensible du préambule est l'invocation divine. Une des trois formules retenues fait directement référence à Dieu, la deuxième se « contente » de la Création, alors que la troisième ne se réfère à rien puisqu'il s'agit, en fait, d'un non-préambule⁴⁹.

La session s'achève par le premier vote d'ensemble sur l'avant-projet : la version issue des débats de 1^{re} lecture est adoptée par 76 voix contre 19 (7 abstentions).

4. La procédure de consultation

a) Une large participation

Le printemps 2003 représente un peu l'heure de vérité pour la Constituante. Du 11 avril au 11 juillet, elle lance la procédure de consultation sur son avant-projet issu de la lecture 1. Même si l'ensemble des travaux ont connu une large publicité, même si le concours de création du préambule offrait un avant-goût de consultation, cette procédure est la véritable occasion de prendre la température et d'orienter les débats futurs vers le succès.

⁴⁸ BOC 2003, p. 425-428.

⁴⁹ « Le peuple fribourgeois se donne la Constitution suivante : [...] ». Cette proposition de Christian Seydoux (PS) a rallié plusieurs constituants souhaitant un préambule religieusement neutre ou estimant qu'à défaut de portée juridique, ces quelques lignes ouvrant une Constitution n'ont aucune valeur. La proposition de se passer de préambule ne sera toutefois pas rééditée lors des débats ultérieurs.

A disposition des personnes et organismes consultés : le texte de l'avant-projet avec un message explicatif, un questionnaire en 21 points et une lettre d'accompagnement. Ce matériel a été mis au point par le groupe de travail « consultation et communication », assisté du secrétaire général, et approuvé par le Bureau et les présidents de groupe. Pour certains articles sur lesquels la Constituante s'est montrée divisée, la version de la minorité est également mentionnée⁵⁰ afin d'enrichir et de faciliter la réflexion.

Le dossier de consultation est adressé à un public-cible de plus de 900 adresses (autorités cantonales, communes, partis, associations, écoles, Eglises, médias, ...) et offert à toute personne intéressée. Il est évidemment mis en ligne sur le site Internet de la Constituante, et le questionnaire est publié dans les quatre principaux journaux du canton. Cet effort de diffusion va se révéler payant, puisque pas moins de 2565 personnes et organisations répondent à la consultation. Parmi elles, 2486 remplissent le questionnaire (dont 500 utilisent également la page « autres remarques ») et près de 200 rédigent une prise de position séparée.

Ce succès inespéré place la Constituante du canton de Fribourg devant sa voisine vaudoise, qui n'a recueilli « que » 1930 questionnaires dans un canton deux fois et demi plus peuplé ! Mais il exige un redoublement d'efforts – et un renforcement temporaire – du Secrétariat pour accomplir le dépouillement dans des délais très serrés, qui peuvent difficilement être repoussés. Le Rapport de synthèse des résultats doit être remis aux constituants avant la mi-septembre, une période d'un mois étant alors prévue pour leur examen par les commissions thématiques. Pari tenu : le 11 septembre 2003, la Présidence et le Secrétariat tiennent conférence de presse afin de présenter les documents reçus le jour même par les constituants. En 145 pages, le Rapport de synthèse donne une bonne image des prises de positions rédigées et une analyse détaillée des réponses au questionnaire.

b) Des critiques d'ensemble

De ces résultats, on note un seul point sur lequel les « consultés » sont franchement en désaccord avec l'assemblée : la suppression de

⁵⁰ Au total, 25 propositions minoritaires, faciles à identifier par leur présentation graphique.

l'ancrage des districts et des préfets dans la Constitution, qui pourrait signifier leur disparition d'ici dix ans. Sur le droit de vote accordé aux étrangers au niveau cantonal, la balance penche légèrement du côté du non. Dans les remarques rédigées, la critique la plus fréquente porte sur le caractère trop détaillé du projet, en particulier dans les droits fondamentaux et sociaux et dans le catalogue des tâches de l'Etat. Nombre de dispositions ne seraient pas de rang constitutionnel, critique déjà entendue dans la salle de la Constituante. Un autre reproche souvent exprimé porte sur les conséquences financières de la nouvelle Constitution : pas évaluées⁵¹, trop lourdes, au-dessus des moyens du canton.

Dans l'ensemble, le bilan de la consultation est mitigé. La tendance est plutôt positive sur les articles de l'avant-projet considérés individuellement, mais des critiques globales assez péremptoires proviennent des organisations patronales (Union patronale et Chambre fribourgeoise du commerce, de l'industrie et des services) et de certains partis (Parti radical-démocratique et Union démocratique du centre).

5. *Le consensus de Posieux*

Le président Christian Levrat est convaincu que c'est le dernier moment pour redresser la barre. C'est-à-dire pour la tenir à la fois de la main gauche et de la main droite, renoncer aux affrontements partisans pour œuvrer à un consensus solide. Afin d'augmenter les chances de réussite de la 2^e lecture et, à terme, de la votation populaire, Christian Levrat prend l'initiative de réunir les sept présidents de groupe autour de la Présidence. Réunion informelle, mais sans doute capitale, qui se tient à Posieux⁵² en deux épisodes, les 16 octobre et

⁵¹ En réalité, les incidences financières de l'avant-projet ont été examinées par le Conseil d'Etat, à la demande de la Constituante. Dans un rapport de 25 pages daté du 28 octobre 2003, le Gouvernement donne de nombreuses informations sur les effets des innovations prévues, mais très peu d'éléments chiffrés. Il souligne que les incidences financières ne pourront être évaluées que lorsqu'on connaîtra l'ampleur donnée par le législateur à la concrétisation des dispositions constitutionnelles.

⁵² Lieu chargé d'histoire, puisque 151 ans plus tôt, les conservateurs fribourgeois y rassemblaient 15'000 personnes – alors que le canton comptait à peine 25'000 électeurs – pour contester la légitimité du régime radical et de sa Constitution de 1848. Cette assemblée fut à l'origine du renversement de majorité de 1856 et de

6 novembre 2003. L'invitation demande aux chefs de groupe comment ils envisagent les débats de la 2^e lecture et quel est leur sentiment sur la perception des travaux de la Constituante dans la population. Et elle leur pose surtout les questions suivantes : « Quelles sont, dans l'avant-projet de Constitution, les principales pierres d'achoppement ? Voyez-vous à leur propos des possibilités de compromis ? »

L'ambiance est aussi sérieuse que constructive, mais nullement tendue. Comme de coutume, les relations sont cordiales, et l'on perçoit une réelle envie d'obtenir du premier coup, au printemps 2004, la récompense de quatre années de travaux. Les participants indiquent franchement les écueils qui leur feraient quitter le bateau avec leurs troupes, mais ils ne cherchent pas à les multiplier. D'une séance à l'autre, on échafaude des propositions communes sur les thèmes sensibles.

C'est ainsi que, en vue des sessions de novembre et décembre, les présidents de groupe vont cosigner des amendements sur le préambule, l'assurance maternité, l'équilibre des finances, le Conseil de la magistrature et les districts. Ils manquent de peu un accord sur un sixième point, les droits politiques des étrangers. Sur les cinq premiers, à une nuance près pour l'assurance maternité, leurs propositions seront retenues par le plénum et figurent aujourd'hui dans la Constitution⁵³.

La dynamique du consensus est donc lancée. Elle s'exprime aussi dans la recherche d'articles de moindre importance auxquels on pourrait

la Constitution de 1857, la première soumise à votation populaire (cf. contribution de l'historien-député J.-P. DORAND, *La Constitution de 1857 : une étude historique*, annexe au Message n° 110 du 29 septembre 1998 accompagnant le projet de décret engageant la procédure de révision totale de la Constitution cantonale, BGC 1998, p. 1042 ss, 1045-1047). Le choix de Posieux pour les réunions beaucoup plus discrètes de l'automne 2003 répondait pourtant plus à des motifs pratiques qu'à un goût du symbole...

⁵³ Cela s'est fait d'extrême justesse pour l'art. 152 (art. 136 du texte final) sur les districts : les partisans de la version de 1^{re} lecture, qui prévoyaient simplement de possibles circoncriptions administratives, et ceux du maintien de l'ancrage constitutionnel des districts ont fait match nul (56-56). C'est la voix prépondérante du président Christian Levrat qui a tranché en faveur des districts. Parmi les constituants excusés pour cette séance du 11 décembre 2003, Laurent Schneuwly, président de la Commission 7 et partisan de la 1^{re} lecture, en train d'assister à la naissance de sa fille Marion. En venant au monde, la petite Marion a donc retourné la Constituante et sauvé les districts fribourgeois... (BOC 2003, p. 749 ss ; cf. également BOC 2004, p. 182, intervention de Laurent Schneuwly).

renoncer pour alléger le projet. Les constituants répondent ainsi à une des principales critiques émises lors de la consultation. Par rapport à sa version de 1^{re} lecture, le texte du projet perdra 12,6 % de son volume.

Les commissions thématiques sont aussi chargées de traiter les résultats de la consultation. Avec leurs propres tentatives de modifier le projet – le dernier moment approche ! – elles en tirent 88 amendements et 34 propositions de minorité.

6. *La 2^e lecture*

a) *Les effets de la consultation*

La lecture 2 se déroule dans de bonnes conditions. Sans faire l'économie de débats sur les thèmes sensibles et même sur quelques autres, les constituants absorbent le programme en neuf séances plénières au lieu des dix prévues. Ils se réfèrent souvent à la procédure de consultation sans pour autant en faire un guide que l'on suivrait aveuglément. Les responsables de l'assemblée l'ont d'ailleurs toujours dit : la consultation n'était ni une pré-votation, ni un sondage représentatif, puisqu'y participaient ceux qui le désiraient. C'était une prise de température, qu'il s'agit d'apprécier en finesse, en mesurant les risques ou les chances du maintien, de la suppression ou de la modification d'une disposition.

Sur deux points, la Constituante va s'écarter du résultat de la consultation : le partenariat enregistré (auquel une majorité de consultés étaient défavorables) et le nombre de députés (retour à 130 alors qu'une nette majorité de consultés approuvaient la réduction à 110). *La Liberté* en tirera un joli titre : « La Constituante joue au yo-yo avec le nombre de députés »⁵⁴. Et l'assemblée lui donnera raison en continuant l'exercice en 3^e lecture, où elle arrêtera définitivement le nombre de députés à 110.

Deux autres modifications seront « effacées » en 3^e lecture : la limitation aux mères de condition économique modeste du droit aux prestations de maternité pour femmes sans activité lucrative et la suppression du droit de vote des Suisses de l'étranger. Une dernière, l'art. 18^{bis} (« L'accès au savoir est garanti. ») disparaîtra au profit du

⁵⁴ *La Liberté* du 11 décembre 2003, p. 14.

« droit à un enseignement de base suffisant et gratuit » (art. 18 du texte final)⁵⁵.

b) *Les différences avec la 1^{re} lecture*

Dans l'ensemble, l'avant-projet subit en 2^e lecture une trentaine de modifications matérielles. Outre celles déjà évoquées, nous mentionnons ici les plus significatives. La liste des buts de l'Etat de l'art. 3 est flanquée d'un al. 2 précisant que « l'Etat poursuit ces buts dans le respect de la liberté et de la responsabilité de l'être humain ainsi que du principe de subsidiarité », un amendement venu du groupe démocrate-chrétien, qui obtient également une autre expression du principe de subsidiarité à l'art. 7^{bis}⁵⁶. Le « droit de mourir dans la dignité » (art. 39) est jugé superflu, la dignité humaine étant déclarée intangible à l'art. 8. La Constituante renonce au droit de vote des étrangers sur le plan cantonal (art. 44). Elle biffe aussi l'al. 1 de l'art. 60⁵⁷, qui demandait à l'Etat et aux communes de veiller à ce que « toute personne puisse assurer son entretien par un travail qu'elle exerce dans des conditions équitables » : ainsi s'évapore le dernier relent de salaire minimum... Les al. 2 et 3 de l'art. 76⁵⁸ sur la santé sont supprimés : ils attribuaient l'organisation de l'ensemble du réseau hospitalier à l'Etat et celle des services médico-sociaux à l'Etat et aux communes. La Constituante s'abstient ainsi de figer la répartition des tâches dans ce domaine. Le délai de compensation des éventuels déficits budgétaires (art. 92⁵⁹) est assoupli : ce n'est plus « dans les cinq ans » mais « dans les années suivantes ». Plusieurs compétences du Grand Conseil sont supprimées : l'élection du chancelier d'Etat et celle du

⁵⁵ Ephémère victoire du doyen d'âge Joseph Rey, l'« accès au savoir » a disparu du texte à la suite d'un malentendu entre lui et le président de la Commission 2, Jean Baeriswyl. En 3^e lecture, ce dernier a proposé au plénum de remplacer la notion d'« accès au savoir » par celle de « droit à l'enseignement », ajoutant avoir obtenu au préalable l'accord de Joseph Rey (BOC 2004, p. 120). La Commission de rédaction s'est chargée du travail, et ce point fut le seul contesté le jour du vote final du projet. La Constituante a tranché en faveur du droit à l'enseignement de base par 66 voix contre 44 (BOC 2004, p. 202-204).

⁵⁶ Art. 7 du texte final.

⁵⁷ Art. 55 du texte final.

⁵⁸ Art. 68 du texte final.

⁵⁹ Art. 83 du texte final.

trésorier (art. 117⁶⁰), le pouvoir de déclarer prioritaires certains éléments du programme de législation et du plan financier (art. 115⁶¹) et la faculté de donner son avis lors des consultations fédérales (art. 119⁶²). L'élan initial de renforcement du Parlement par rapport au Gouvernement est ainsi quelque peu freiné. Enfin, l'impôt de mandat, introduit sous forme potestative pour remplacer l'impôt ecclésiastique (art. 159), est abandonné.

c) La discussion rouverte

Au terme de la lecture 2, deux constituants demandent la réouverture d'une discussion telle que prévue par le Règlement (art. 52). Joseph Rey se la voit refuser pour son amendement visant à introduire dans la Constitution le principe d'un revenu minimum garanti. Bernadette Hänni a davantage de succès : non seulement elle obtient le feu vert pour la réouverture de la discussion sur l'article sur les langues (art. 6), mais elle fait aisément passer son amendement (83 voix contre 20 et 6 abstentions)⁶³. Pour la présidente de la Commission 1, les transformations opérées sur les art. 6 et 7, finalement fusionnés en un seul art. 6, ont malencontreusement fait perdre le mot « bilinguisme ». A l'al. 4 consacré au rôle de l'Etat dans la compréhension entre les communautés linguistiques, elle propose d'ajouter : « Il encourage le bilinguisme. »

d) La provenance des solutions adoptées

La lecture 2 s'achève par le vote nominal d'ensemble sur l'avant-projet. C'est par 64 voix contre 29 et 16 abstentions que celui-ci est accepté. Le camp du non est essentiellement composé des constituants UDC et radicaux.

En analysant la provenance des versions adoptées en 2^e lecture, on constate que sur 257 objets, la Constituante a maintenu le texte de 1^{re} lecture dans 122 cas. Sur les 135 modifications apportées, la moitié (69) est l'œuvre des commissions thématiques, alors que dans 5 cas,

⁶⁰ Art. 103 du texte final.

⁶¹ Art. 101 du texte final.

⁶² Art. 105 du texte final.

⁶³ BOC 2003, p. 759-761.

c'est un amendement de la Commission de rédaction qui a été retenu. Les présidents de groupes ont obtenu gain de cause à 8 reprises, soit quasiment sur toutes leurs propositions. Parmi les amendements individuels adoptés, 10 étaient « intergroupes ». Enfin, au hit-parade des groupes ayant fourni le plus d'amendements vainqueurs, le PDC arrive nettement en tête avec un total de 21. Il précède les groupes PRD (9), PS (6), PCS (4), Cit. (2), Ouv. (1) et UDC (0).

7. *La 3^e lecture*

a) *Le contenu définitif du projet*

Pour la 3^e lecture, fixée aux 15 et 16 janvier 2004, les constituants reçoivent une « synopse » présentant pour chaque disposition la version de lecture 2 en regard de la version de lecture 1. C'est en principe entre les deux que le plénum doit se déterminer, à moins qu'il n'en décide autrement à une majorité qualifiée⁶⁴. Des demandes d'élargir le débat à de nouvelles propositions seront tentées sur quatre points. Trois échouent, dont celle, pour le moins persévérante, de Joseph Rey visant à garantir un revenu minimum. Le seul article sur lequel le plénum s'autorise à débattre de nouvelles propositions est l'art. 34 sur la maternité⁶⁵. L'enjeu porte sur les femmes sans activité lucrative (totalement ou partiellement)⁶⁶ : à l'instigation du groupe démocrate-chrétien, la limitation du cercle des bénéficiaires de prestations aux mères « dans une situation économique modeste » est supprimée. Le retour à la version de 1^{re} lecture n'est pas souhaité en raison d'une formulation jugée peu heureuse. L'amendement du PDC est accepté à une nette majorité.

A l'usage, les règles autorisant la réouverture d'une discussion (art. 52 du Règlement) et l'ouverture du débat de 3^e lecture à de nou-

⁶⁴ La majorité absolue des membres de la Constituante, soit 66 élus (art. 53 al. 3 du Règlement).

⁶⁵ Art. 33 du texte final.

⁶⁶ Enjeu d'autant plus important que pour les mères ayant une activité lucrative, une solution fédérale a été votée le 26 septembre 2004. L'al. 2 de l'art. 33 (« Une assurance maternité couvre la perte de gain. » – avec la durée minimale de 14 semaines inscrite à l'art. 148) ne nécessite donc plus la création d'un système cantonal. Il reste cependant tout à fait pertinent pour « couvrir » le système fédéral dont bénéficieront les femmes fribourgeoises.

velles propositions (art. 53 al. 3) s'avèrent judicieuses. Elles permettent de corriger des imperfections ou de réparer d'éventuels oublis. Elles répondent au souci d'assurer pleinement le débat politique. La qualité finale d'un texte constitutionnel vaut certainement qu'on ne se refuse pas des occasions de l'améliorer. Ces règles sont utiles même si le temps séparant la 3^e lecture de la 2^e (un mois) est finalement beaucoup plus court qu'on ne le pensait lors de l'adoption du Règlement ⁶⁷. Au bilan final, force est de reconnaître que les constituants ont fait un usage modéré de ces possibilités.

Quant au contenu définitif du texte constitutionnel, il ressemble beaucoup à sa version de 2^e lecture. Sur les 113 votes utiles à trancher entre la 1^{re} et la 2^e lectures, seuls cinq le font en faveur de la première :

– A l'art. 44 ⁶⁸, le droit de vote des Suisses de l'étranger en matière cantonale est restauré. Il avait disparu de l'avant-projet pour une voix en lecture 2.

– A l'art. 52 ⁶⁹, l'al. 3 – « L'élection des membres du Conseil national est réglée par le droit fédéral. » – est rétabli : il s'agit, comme on le voit, d'une disposition à vocation purement informative, mais dont l'absence se faisait ressentir à la lecture de l'al. 2 consacré aux membres du Conseil des Etats.

– A l'art. 84 ⁷⁰, l'al. 2 – « L'Etat veille à la sûreté intérieure. » – est jugé superflu et peu clair. Il est donc supprimé.

– A l'art. 106 ⁷¹, la réduction du nombre de députés à 110 est préférée au statu quo (130) décidé en lecture 2.

– A l'art. 152 ⁷², l'al. 3 – « Lors de fusions de districts, les citoyennes et citoyens actifs des communes des districts concernés sont consultés. » – est supprimé. Cette disposition pourrait, aux yeux du plénum, paralyser une évolution peut-être souhaitable ; de plus, rien de tel n'existe dans la Constitution de 1857.

⁶⁷ BOC 2000, p. 214 s., en particulier l'intervention de Pierre Aeby, auteur de l'amendement relatif à la 3^e lecture.

⁶⁸ Art. 39 du texte final.

⁶⁹ Art. 40 du texte final.

⁷⁰ Art. 76 du texte final.

⁷¹ Art. 95 du texte final.

⁷² Art. 136 du texte final.

Les dispositions finales, fort peu controversées, fixent l'entrée en vigueur de la Constitution au 1^{er} janvier 2005, avec un délai d'adaptation de l'ensemble du droit cantonal au 1^{er} janvier 2009.

b) *La question des variantes*

Après cette 3^e lecture, la Constituante doit encore se prononcer sur l'opportunité de présenter des variantes sur trois objets au maximum et, en cas de décision de principe positive, désigner ces trois objets. Ce débat sera l'un des plus nourris de la brève histoire de la Constituante, puisque pas moins de 30 intervenants y prendront part. Le plénum est déchiré à la fois par une question tactique et par une question juridique. Question tactique : la présentation de variantes augmente-t-elle ou diminue-t-elle les chances de succès du projet devant le peuple ? Les partisans – UDC, PRD, minorité du PDC – plaident pour l'augmentation, chaque citoyen pouvant voter oui à la Constitution tout en refusant un point sensible. Les opposants – PS, Cit., PCS, Ouv., majorité du PDC – craignent au contraire que le citoyen soit conduit à voter non car il ne saurait plus exactement sur quelle Constitution il se prononce (trois points sensibles pouvant basculer le jour de la votation). De plus, la netteté des votes de 3^e lecture permet à la Constituante d'assumer l'intégralité de son œuvre ⁷³.

Quant à la question juridique, elle est soulevée par le président du groupe UDC, Ueli Johner : la Constituante n'est-elle pas liée par la votation du 13 juin 1999, où le peuple fribourgeois a dit oui à 76,5 % au principe des variantes ⁷⁴ ? L'orateur répond oui sans hésiter. On peut le comprendre en sachant qu'il a sous les yeux le bulletin de vote remis aux citoyens de langue allemande pour la votation de 1999 avec ces termes : « *Soll der zur Abstimmung unterbreitete Verfassungsentwurf Varianten enthalten, falls der Grundsatz der Totalrevision der Staatsverfassung vom 7. Mai 1857 gutgeheissen wird ?* » Hélas, cette formulation résultait d'une erreur de traduction, la question posée aux citoyens de langue française étant : « Si le principe de la révision totale de la Constitution du 7 mai 1857 est accepté, acceptez-vous que le projet qui sera soumis au vote *puisse* comporter des variantes ? »

⁷³ Cf. sur ce point l'intervention du président du groupe Ouverture, Félicien Morel (BOC 2004, p. 190).

⁷⁴ BOC 2004, p. 190 et 195.

La validité de cette forme potestative est attestée non seulement par le message adressé alors aux électeurs (dans les deux langues) et l'information qu'en a tirée la presse germanophone, mais aussi par les débats du Grand Conseil sur le principe de la révision totale ⁷⁵, puis sur la révision y relative de la LEDP ⁷⁶, et enfin par les art. 54 et 55 du Règlement et les débats y relatifs ⁷⁷. En ce 16 janvier 2004, la Constituante s'en convainc assez largement pour se sentir libre de recourir à des variantes ou non. Ce sera finalement non par 73 voix contre 35. On n'ose imaginer la longueur de cette séance qui s'est achevée un vendredi à 18 heures 20 s'il avait encore fallu se mettre « d'accord » sur des objets de variantes !

8. *Le vote final*

Le projet de Constitution se trouve donc matériellement dans sa version finale. Il subira encore quelques modifications de forme de la part de la Commission de rédaction avant d'être remis aux constituants pour le vote final du 30 janvier.

Pour cette séance où, en principe, tout se décide mais rien ne se discute, le Bureau et les chefs de groupe entendent donner la parole à ceux qui le souhaitent, ne serait-ce que pour faire part de leur motivation à dire oui ou non. Après les déclarations des porte-parole des groupes, place donc aux déclarations personnelles, mais sur inscription et avec une limite de temps ⁷⁸. Vingt et un constituants usent de cette possibilité. Les joutes oratoires s'ouvrent sur les propos doux-amers du citoyen Michel Bavaud, que le périple constituant n'a pas rendu moins sévère à l'égard des partis politiques : « Les mots d'ordre, hélas bien nommés, font bon ménage, me dit-on, avec la politique. Sont-ils concevables en démocratie ? Mais la liberté, nom de Zeus, ce n'est pas avant tout un droit revendicatif, elle est un devoir à pratiquer ! La liberté ne s'use, contrairement aux piles électriques, que

⁷⁵ BGC 1998, p. 1414 s.

⁷⁶ BGC 2001, p. 360 s.

⁷⁷ BOC 2000, p. 215 s.

⁷⁸ La seule limitation à 10 minutes par orateur prévue par le Règlement (art. 48 al. 4) n'aurait pas suffi en la circonstance. Le Bureau a réparti un total de 70 minutes accordées aux déclarations individuelles par groupe : PDC 20 min. ; PRD et PS 15 min. ; Cit, UDC, PCS et Ouv. 5 min.

si on ne l'emploie pas. C'est tellement plus facile de suivre en somnolant et d'obéir, plutôt que de s'engager de toute notre différence. »⁷⁹ L'exercice s'achèvera avec le plaidoyer du chrétien-social Noël Ruffieux qui, en égrenant quelques raisons de dire oui à la nouvelle charte du canton, traduit bien l'esprit de consensus qui en a marqué la genèse : « Parce que même si cette Constitution n'est pas tout à fait celle de son cœur, on peut vivre avec cette Constitution. Elle ne nous oblige à rien de mal et elle ne nous interdit pas de faire le bien. Parce qu'elle est une étape modeste vers une société plus juste, mais qu'elle n'oblige pas l'Etat à se substituer aux responsabilités des uns et des autres à l'égard des autres, mais qu'elle les soutient. Et parce qu'aucune constitution, aucun régime même démocratique n'est capable de faire le paradis sur Terre, mais elle peut empêcher que notre Terre devienne un enfer. »⁸⁰

C'est sur ces bonnes paroles que les constituants vont répondre à la question « Acceptez-vous le projet de Constitution du canton de Fribourg tel qu'il ressort de nos délibérations ? » Pour donner à ce vote la solennité qui lui sied, on a renoncé à l'usage de l'installation électronique, chacun étant appelé à dire « Oui », « Non » ou « Abstention » à haute voix.

Résultat : 97 oui, 21 non et 2 abstentions. Le camp du non est composé de 7 élus de l'UDC (les trois quarts du groupe), de 8 radicaux (le tiers du groupe) et de 6 voix éparses. A noter que tous les membres présents des groupes citoyen et chrétien-social soutiennent le projet. Ce quatrième et dernier vote d'ensemble est le plus net avec 82 % de oui.

F. Au souverain de parler

1. La campagne

Reste l'étape menant à la votation populaire du 16 mai. Le président Adolphe Gremaud appelle de ses vœux la formation d'un comité de soutien. Les membres de la Présidence et les chefs de groupe favorables au projet se réunissent informellement le 18 février afin

⁷⁹ BOC 2004, p. 211.

⁸⁰ BOC 2004, p. 220.

d'examiner les démarches possibles. Ils ne peuvent s'engager qu'à titre individuel dans la campagne, et la Constituante n'a pas de budget à y consacrer⁸¹. Les constituants vont y aller de leur poche, sacrifiant une partie de leurs indemnités de séance pour contribuer au financement de la campagne publicitaire.

Le 12 mars, quatrième anniversaire de l'élection de la Constituante, la Présidence présente le matériel de vote à la presse : une brochure contenant le texte de la nouvelle Constitution dans les deux langues et un message explicatif également publié dans les deux langues. Ce matériel a été conçu par le Groupe de travail « consultation et communication ». Le Conseil d'Etat a accepté d'y faire figurer son avis, qui recommande clairement aux citoyens de voter en faveur du projet. A l'occasion de cette présentation, les quatre présidents successifs de l'assemblée et le secrétaire général signent les deux versions originales de la Constitution.

Les présidents de groupe favorables au projet ont été invités à cette conférence de presse et y exposent brièvement leur point de vue. Cela suscite l'ire du seul groupe défavorable, l'UDC, qui tient sa propre conférence de presse le matin même. « La campagne démarre sur une polémique », titre *La Liberté* du lendemain. Elle va se poursuivre sur un ton assez musclé, les opposants se montrant très critiques à l'égard du projet de Constitution et parfois de ses auteurs.

Le fer de lance du non est l'Union patronale du canton de Fribourg, et en particulier son directeur, Jean-Pierre Siggen. L'Union patronale avait lancé une première attaque en janvier 2003, avant même la 1^{re} lecture. Malgré l'évolution du projet, souvent dans le sens requis par elle, l'association n'a pas modéré son opposition. Elle met en place un comité avec d'autres milieux patronaux ainsi que des personnalités politiques et la Communauté romande du Pays de Fribourg (CRPF). Son slogan : « Osons dire non à la nouvelle Constitution ».

⁸¹ Cf. à ce propos les ATF 121 I 252 et 117 Ia 41, selon lesquels l'autorité doit en principe se borner à une information objective mais n'est pas tenue à la neutralité. « En matière de votations, il est admis que l'autorité compétente recommande au peuple d'accepter le projet qu'elle lui soumet et qu'elle lui adresse un message explicatif, tandis qu'une intervention plus importante dans le débat ne se justifie qu'exceptionnellement et doit répondre à des motifs pertinents. » (ATF 121 I 252 c. 2).

En face, le comité « Oui à la nouvelle Constitution » s'est également formé, avec pour coprésidents rien moins que le président du Conseil d'Etat, Michel Pittet, et le conseiller national Hugo Fasel.

Les principaux défauts reprochés à la nouvelle Constitution sont d'être trop détaillée, trop interventionniste, trop chère. Les objets ponctuels de mécontentement sont le partenariat enregistré, les droits politiques des étrangers, l'assurance maternité et, pour la CRPF, les langues. De quoi nourrir une bonne dizaine de débats publics entre le 15 avril et le 6 mai, ainsi que des débats organisés dans les collèges du canton par le mouvement « Energie nouvelle ». A chaque fois, les constituants partisans du oui s'emploient à souligner les vertus et les limites du consensus, à démontrer qu'on ne pourrait offrir beaucoup « mieux » dans un cadre démocratique, à expliquer ce qui a motivé les innovations proposées, à rassurer sur des conséquences financières dont le texte lui-même empêche l'explosion.

Outre qu'ils accueillent un abondant courrier de lecteurs, les médias accomplissent un travail considérable de présentation des enjeux. Les derniers (?) Fribourgeois ignorants de l'arrivée d'une nouvelle Constitution ne peuvent plus l'être.

2. La votation populaire

Au matin du dimanche 16 mai, les paris sont ouverts. La place tôt occupée par les opposants dans la campagne, l'usage d'arguments émotionnels ou financiers fort accessibles suscitent quelques inquiétudes chez les auteurs du projet soumis au peuple. Elles seront rapidement dissipées : à 13 heures, avec les résultats des quarante premières communes, le oui frise les 60 %. Vers 15 heures tombe le résultat définitif : par 44'863 oui contre 32'446 non (58,03 % contre 41,97 %), le peuple fribourgeois s'est donné une nouvelle Constitution.

Avant d'aller retrouver leurs collègues pour fêter ça, les responsables de la Constituante tiennent un point presse en l'Hôtel cantonal, en compagnie des co-présidents du comité de soutien et du Directeur des institutions Pascal Corninboeuf, fidèle « parrain » des opérations : « Il n'y a pas de Constitution idéale », commente-t-il. « Forcément, ce texte ne peut satisfaire tout le monde. Mais il est équilibré. Et permettra à Fribourg de se hisser parmi les cantons les plus progressistes de

ce pays »⁸². Et la vice-présidente Rose-Marie Ducrot, qui fut syndique, députée et conseillère nationale, de s'exclamer : « C'était mon dernier mandat politique. Finir en beauté, c'est super ! »

II. LES INSTRUMENTS DE NAVIGATION

A. La structure de l'assemblée

Mettre en place une assemblée de 130 membres chargée de la plus haute mission d'un Etat n'est pas simple. Si une Constituante peut en partie se calquer sur l'organisation d'un Parlement traditionnel, elle doit également tenir compte de la spécificité de sa tâche et de sa nature éphémère. Celle du canton de Fribourg bénéficie d'un précieux appui scientifique avec le Comité de pilotage, qui va notamment élaborer un projet de règlement⁸³.

1. Les points communs avec le Grand Conseil

A Fribourg – comme dans d'autres cantons – le mode d'élection de la Constituante est le même que pour le Grand Conseil (les incompatibilités en moins). L'assemblée élue en 2000 emprunte en outre assez naturellement la salle de ce dernier, en l'Hôtel cantonal. Ses membres se répartissent en groupes politiques qui, pour la plupart, sont les mêmes qu'au Grand Conseil. Et la formation de groupes informels va suivre : à l'image des « clubs » créés par les députés (agricole, économique, alémanique, environnement, sport et loisirs, questions familiales, éducation et formation, communes), les constituants lancent Di@logue-Femmes, le groupe Langues et culture, Contact-Jeunes et le groupe Education et formation. Chacun dans son domaine, ces groupes approfondissent la réflexion et animent le débat, y compris sur la place publique ou dans les écoles. Un cinquième groupe informel va

⁸² *La Liberté* du 17 mai 2004, p. 11.

⁸³ La conception du projet de règlement a été confiée à la jeune juriste Christelle Luisier, qui œuvrait à Fribourg tout en étant constituante dans le canton de Vaud, où elle présidait même le groupe radical. L'expérience de Mme Luisier au sein de cette Assemblée qui avait une bonne année d'avance sur la Constituante fribourgeoise ainsi que ses qualités personnelles furent un apport très apprécié à plusieurs stades des travaux.

apparaître lors de la procédure de consultation, sous l'appellation « Eclairages ». Formé d'une quinzaine de constituants des quatre groupes de gauche et de centre-gauche, il diffuse une brochure qui commente et amende le projet de Constitution pour rendre celle-ci plus « nouvelle ».

Le Bureau de la Constituante est aussi composé de manière analogue à celui du Grand Conseil. Mais ici, le trio présidentiel évolue en « circuit fermé » : la présidente 2001 devient 2^e vice-présidente en 2002 et 1^{re} vice-présidente en 2003. La formule d'une Présidence tricéphale a cependant été adoptée dans l'idée que l'essentiel des travaux serait achevé fin 2003. La modification de la planification, avec un léger report de la votation de mars à mai 2004, conduit la Constituante à passer du triangle au carré, en élisant au début 2003 un troisième vice-président qui sera président en 2004. C'est le tour d'un représentant d'un petit groupe (le plus petit même), Adolphe Gremaud (Ouv.)⁸⁴.

2. *La place des chefs de groupe*

Le rôle des chefs de groupe dans l'organisation des travaux varie au cours des ans. Le Règlement prévoit que « le Bureau peut appeler les présidents et présidentes de groupe à siéger au Bureau, avec voix consultative » (art. 8 al. 3). Au tournant du siècle, les chefs de groupe sont très présents, en particulier dans le choix du secrétaire général, la répartition des présidences de commission, l'organisation de la journée de réflexion du 10 janvier 2001 ou l'adoption du Concept de consultation et de communication. Durant le reste de l'année 2001 et la première moitié de l'année 2002, le Bureau siège en général sans eux. D'aucuns estiment que c'est dommageable sur le plan de la communication entre le Bureau et le plénum et que le Bureau gagnerait en représentativité en associant systématiquement les présidents de groupe à ses travaux. Bien que ce point de vue n'emporte pas l'adhésion du Bureau, il va s'imposer dans les faits, les chefs de groupe étant convoqués à toutes les séances dès le mois de mars 2003. En outre, l'usage transforme leur voix consultative en voix délibérative.

⁸⁴ BOC 2003, p. 29 s. (Ordonnance du 21 janvier 2003 modifiant le règlement de la Constituante du canton de Fribourg [présidence 2004]) et p. 38-40 (Modification du Règlement de la Constituante et Election d'un nouveau membre de la Présidence).

Cette situation correspond assez largement à celle du Bureau du Grand Conseil, qui convie systématiquement depuis une vingtaine d'années les présidents de groupe à ses séances, bien que la Loi portant règlement du Grand Conseil ne le prévoit que sous forme potestative. De plus, pour les décisions d'ordre organisationnel, on les fait voter.

3. *Pragmatisme et transparence*

L'autre particularité de la structure de la Constituante est évidemment la présence de commissions thématiques. On peut considérer que durant l'année 2001, celles-ci se substituent en quelque sorte au plénum. Mais si l'on se replace dans une optique de comparaison avec le Grand Conseil, il faut plutôt leur reconnaître le rôle du Conseil d'Etat et de son administration dans la préparation et la présentation des projets. La Commission de rédaction, enfin, est aussi une spécificité constituante.

Avec le recul, on peut affirmer que les structures réglementaires étaient adaptées à la mission de la Constituante, à condition toutefois d'être maniées avec quelque souplesse. La Présidence, le Bureau et les chefs de groupe ont régulièrement su trouver la bonne mesure entre pragmatisme et formalisme pour assurer le bon fonctionnement de la machine. Ils l'ont fait dans la concertation et la transparence, notion que les constituants ne se sont pas contentés d'inscrire dans la nouvelle charte fondamentale... Cet état d'esprit était sans doute la clé du succès, les questions de procédure ou de compétence n'ayant pratiquement jamais fait l'objet de controverses.

B. Les relations avec les autres autorités

Pour une autorité nouvelle dans le paysage institutionnel, dernière-née mais promise à une disparition prochaine, il n'est pas facile de se faire reconnaître. Souvent, elle ne figure pas dans la liste des organismes à inviter à une manifestation. Au début 2001, on pense *in extremis* à inviter la présidente de la Constituante à la cérémonie des vœux de l'An des autorités.

1. *Le Conseil d'Etat*

L'ordre protocolaire des autorités cantonales est fixé dans un décret de 1836⁸⁵, antérieur aux deux dernières Constitutions ! Sans le modifier formellement, le Conseil d'Etat prend un arrêté fixant le rang de la Constituante entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat⁸⁶. Le Gouvernement accompagne d'ailleurs les premiers pas de la nouvelle assemblée en déléguant sa présidente, son président ou le directeur de l'Intérieur lors de moments-clés. Le 24 avril 2001, il rencontre *in corpore* le Bureau de la Constituante pour un échange de vues sur les relations entre les deux autorités et sur leurs travaux respectifs. D'autres rencontres sont organisées par la suite avec la délégation du Conseil d'Etat pour les affaires de la Constituante.

Le 25 septembre 2001, à la demande de la Constituante, le Gouvernement déclare renoncer – sauf cas d'urgence – à soumettre au Grand Conseil tout projet de loi « dont la portée relève plus ou moins directement du niveau constitutionnel ».

Par ailleurs, le Comité de pilotage, devenu « Comité de suivi », porte fort bien son nom. Il se tient informé des travaux en invitant régulièrement à ses séances le secrétaire général de la Constituante et il répond sans rechigner aux demandes de renseignements ou d'enquêtes des commissions.

2. *Le Grand Conseil*

Les relations sont moins harmonieuses avec le Grand Conseil qui, rappelons-le, avait souhaité conduire lui-même la révision totale de la Constitution. Certes, les Bureaux des deux « parlements » se rencontrent à deux reprises en 2001, les 1^{er} juin et 12 octobre. Mais ils peinent à s'entendre sur un *modus vivendi* : les députés entendent poursuivre leur travail parlementaire en toute indépendance, les constituants souhaitent que le Grand Conseil renonce provisoirement aux projets interférant avec la future Constitution. Il serait en effet malheureux qu'une loi, ou qui plus est une révision partielle de la Consti-

⁸⁵ Décret du 27 mai 1836 fixant le rang des autorités supérieures dans les cérémonies publiques (RSF 129.3.1).

⁸⁶ Arrêté du 13 mars 2001 fixant le rang de la Constituante dans les cérémonies publiques (BL 2001, p. 80).

tution, contredise la nouvelle Constitution quelques mois avant son passage devant le peuple. Il serait également regrettable que la Constituante se sente politiquement liée par une série de décisions récentes.

Sans avoir vraiment voulu les entendre, le Grand Conseil va finir par exaucer les vœux de sa « petite sœur ». A six reprises, il renonce à donner la suite usuelle à des interventions parlementaires ou projets de décret⁸⁷. A la fin de ses travaux, la Constituante adressera un rapport au Grand Conseil⁸⁸ sur le sort réservé à ces objets, manifestement toujours conforme aux objectifs de départ.

Mais comme on dit que l'argent est « le nerf de la guerre », l'épisode le plus désagréable dans les relations entre les deux autorités est d'ordre budgétaire. A la suite d'un malentendu sur le budget 2001, plutôt que de reconnaître la bonne foi de la Constituante, la Commission des finances et de gestion (CFG) opte pour des mesures de rétorsion sur le budget 2002. Sur 1,63 millions de dépenses prévues, elle propose au Grand Conseil de couper 200'000 francs, dont 150'000 sur les indemnités de séance et 50'000 sur les traitements du personnel. La Présidence de la Constituante l'apprend au dernier moment. Elle demande d'urgence une rencontre à la CFG, sans succès. Dans un vote très serré – deux voix d'écart – le Grand Conseil suit sa commission et met la Constituante dans l'embarras.

Tout en déployant d'importants efforts d'économie, le Bureau traverse l'année 2002 dans l'incertitude. Celui du Grand Conseil, qu'il rencontre le 12 avril, ne peut que lui faire part de sa « compréhension »⁸⁹. Le Conseil d'Etat est disposé à passer par la voie du dé-

⁸⁷ Le cas le plus remarquable est celui de la création d'un Conseil supérieur de la magistrature. Quelques jours après la première rencontre entre les deux Bureaux, en juin 2001, le Grand Conseil prenait en considération la motion Charles-Antoine Hartmann, qui impliquait une révision partielle de la Constitution de 1857. Le Conseil d'Etat fut ainsi contraint de préparer un projet de décret dans ce sens, mais il recommanda au Parlement de ne pas entrer en matière et de renvoyer l'objet à la Constituante. Ce qui fut fait par 79 voix contre 2, la Commission de justice (présidée par le même député Hartmann) s'étant rangée à cette position.

⁸⁸ BGC 2004, p. 1756 ss.

⁸⁹ Il faut noter qu'il s'agit d'un nouveau Grand Conseil, les élections ayant eu lieu quelques jours après les événements de novembre 2001. La CFG, en particulier, a été largement remaniée.

passement de crédit. Cette rallonge sera finalement de 70'000 francs, la Constituante bouclant les comptes 2002 130'000 francs en dessous de « son » budget ⁹⁰.

Pour les deux exercices suivants, les budgets adoptés par la Constituante passeront sans anicroche le cap du Parlement. Entre-temps, depuis février 2002, le processus de reconnaissance a trouvé une nouvelle illustration avec les couleurs du canton flottant sur le toit de l'Hôtel cantonal durant les sessions de la Constituante... Et les relations avec le Grand Conseil se sont « réchauffées » dans la neige, les constituants étant associés dès 2003 à la journée de sports d'hiver des députés.

3. *Les Tribunaux cantonaux*

Les échanges avec le Tribunal cantonal et le Tribunal administratif sont beaucoup plus rares. Hormis l'audition de juges par la Commission 6 et la prise de position des deux Cours lors de la consultation, un seul « incident » à signaler : le 19 janvier 2004, soit après la 3^e lecture, le Tribunal cantonal écrit à la Constituante pour déplorer de n'avoir pas été consulté sur les dispositions finales. Le Bureau lui apporte une réponse circonstanciée.

4. *Les assemblées constituantes d'autres cantons*

Le Bureau et le Secrétariat de la Constituante se sont régulièrement intéressés aux travaux de révision totale en cours dans d'autres cantons, en particulier Vaud et Bâle-Ville. Dans ces deux cas, une rencontre des Bureaux a été mise sur pied : le 22 juin 2001 à Châtel-St-Denis avec les Vaudois, le 22 août 2002 à Meyriez et Morat avec les Bâlois. Les collaborateurs des Secrétariats y ont ajouté des visites de leurs locaux et des échanges sur leurs méthodes de travail. Les discussions avec une Constituante en avance sur celle du canton de Fribourg et avec une autre légèrement en retard ont apporté de riches enseignements sur le fonctionnement. Une prise de conscience, aussi, d'une communauté de destin, qui s'est notamment traduite par le déplacement

⁹⁰ Le coût total des travaux de la Constituante (2000-2004) s'est élevé à 5,2 millions de francs. Les indemnités de séance et de déplacement des constituants représentent 40 % des dépenses, les traitements du personnel 30 %.

d'une délégation du Bureau à Lausanne, le jour de la votation populaire vaudoise, pour y féliciter le Comité de l'Assemblée constituante ⁹¹.

Quelques constituants vaudois avaient d'ailleurs rejoint leurs homologues fribourgeois pour prendre ensemble le départ du Morat-Fribourg 2001, arborant logo et slogan de circonstance (« Un canton qui bouge ! »).

C. Le bilinguisme

« Sa capitale est la ville de Fribourg, *Freiburg* en allemand »/« Die Hauptstadt ist Freiburg, auf Französisch *Fribourg* » : l'al. 2 de l'art. 2 de la nouvelle Constitution est aussi original que symptomatique. Original parce qu'aucun autre canton bilingue ou trilingue n'a traduit le nom de sa capitale dans chaque version de sa charte fondamentale. Symptomatique d'un besoin vivement ressenti d'affirmer le caractère bilingue du canton ⁹². Mais aussi d'un problème d'identification de la ville de Nuithonie par rapport à son homonyme de Brisgau (en allemand *Breisgau...*) ⁹³.

1. La traduction simultanée

Cela pour constater que le bilinguisme marque la Constitution du 16 mai 2004 dès ses premières lignes. Il a également marqué la vie de la Constituante dès ses débuts. Le 29 septembre 2000, lors des délibérations sur son règlement, l'assemblée a eu un long débat sur l'opportunité d'assurer une traduction simultanée aux séances plénières. Outre les questions de coûts, les opposants estimaient qu'un canton bilingue doit par nature permettre à chacun de parler sa langue et compter sur la « compréhension » de l'autre. Les partisans de la traduction simultanée relevaient au contraire que de nombreux constituants ne sont pas bilingues et que l'efficacité des débats postule qu'ils comprennent leur collègues. En outre, la minorité linguistique ferait fatalement les

⁹¹ C'était le 22 septembre 2002. Le peuple vaudois a dit oui à sa nouvelle Constitution par 56 % des voix.

⁹² Le thème des langues dans la nouvelle Constitution fait l'objet de la contribution d'AUGUSTIN MACHERET dans ce numéro spécial.

⁹³ BOC 2002, p. 37-38, introduction du débat sur la thèse 1.6.3 par le rapporteur Bernadette Hänni.

frais d'un renoncement à ce service : ses représentants devraient parler la langue de la majorité lorsqu'ils tiendraient à se faire entendre ⁹⁴.

C'est finalement par un vote très clair (84-25) que la Constituante trancha en faveur de la traduction simultanée. Elle n'eut jamais à le regretter. Elle bénéficia en particulier de la fidèle collaboration d'un interprète impressionnant d'aisance en la personne de Sulpice Piller. Déambulant micro en main à travers la salle afin d'être toujours proche de l'orateur, il traduisait dans les deux sens en termes choisis, semblant parfois précéder les fins de phrases de la version originale...

Lors des premières séances de l'année 2001, soixante casques de réception étaient à disposition et les constituants en réclamèrent davantage. C'est ainsi qu'ils disposèrent par la suite de huitante appareils, qu'ils utilisèrent plus ou moins régulièrement.

Cela ne suffit pourtant pas à mettre le plénum à l'abri de tout incident linguistique. Le 13 novembre 2003, un constituant germanophone propose de mettre un terme à la discussion sur les droits politiques des étrangers. Le président Christian Levrat lui demande en allemand s'il faut considérer son intervention comme une motion d'ordre, puis met celle-ci au vote, toujours dans la langue de Goethe. La motion d'ordre est largement acceptée. Un constituant francophone, qui avait omis de porter son récepteur, proteste : « Nous n'avons jamais eu l'habitude d'entendre le président parler en allemand. Et moi, je ne savais pas d'où venait cette voix et je n'ai même pas voté ! » ⁹⁵ La Constituante a alors confirmé son vote... en français.

2. *Un Secrétariat bilingue*

Autorité bilingue, la Constituante se devait d'avoir aussi un Secrétariat bilingue. Juste avant l'élection du secrétaire général, le 10 janvier 2001, la présidente Rose-Marie Ducrot promet que si ce dernier était francophone, on engagerait un conseiller juridique de langue allemande ⁹⁶. Dès le printemps 2002, en outre, le poste de collabora-

⁹⁴ BOC 2000, p. 202-209, en particulier sur ce dernier point l'intervention de Martial Pittet (p. 205).

⁹⁵ BOC 2003, p. 622 s. Cf. également *SECRETARIAT DE LA CONSTITUANTE, Je constitue, donc je suis – Le meilleur de la Constituante*, Fribourg juin 2004, p. 17.

⁹⁶ BOC 2001, p. 9.

trice administrative a été confié à une germanophone bilingue, Julia Brügger. Le Secrétariat fut ainsi en mesure de traiter la plupart du temps avec ses propres moyens les amendements qu'il s'agissait de fournir dans les deux langues aux 130 constituants⁹⁷. Pour d'autres travaux, il a évidemment dû recourir aux traductrices de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts et à des traducteurs indépendants.

Selon une estimation grossière, le coût administratif du bilinguisme a été d'environ 70'000 francs par an, sans compter la contribution du personnel salarié du Secrétariat et de la Direction. Sans compter, non plus, les coûts spécifiques d'une Commission de rédaction à l'effectif étoffé (16 membres) et composée de deux sous-commissions pour répondre aux exigences du bilinguisme⁹⁸.

3. Le blocage d'une commission

Dès le départ, la Constituante a renoncé à introduire la traduction simultanée dans les séances de commission. Elle a pratiqué, en somme, exactement comme le Conseil national, considérant qu'il serait disproportionné de doter ces cercles restreints d'un interprète. Si les autres commissions s'en accommodèrent sans gros problèmes, la Commission thématique n° 1 adressa bien vite au Bureau une requête en vue de disposer d'une traduction simultanée. Cette commission comptait une légère majorité d'élus alémaniques et elle était présidée par une personne qui ne comprenait pas l'allemand. Bien que les constituants germanophones ne parlèrent pas toujours leur langue, les difficultés de fonctionnement étaient importantes. Le Bureau ayant refusé la requête de la commission en se référant aux décisions antérieures du plénum, la présidente de la Commission 1 présenta sa démission de la Constituante le 2 avril 2001.

Cet épisode et ses interprétations furent un des rares moments où l'image de la Constituante se trouva ternie. En matière de compréhension entre les deux communautés linguistiques, l'assemblée et ses organes ont plutôt pratiqué au quotidien ce qui allait devenir l'art. 6

⁹⁷ Pas moins de 264 amendements ont été déposés en 1^{re} lecture et 243 en 2^e lecture.

⁹⁸ Sur les aspects rédactionnels des travaux de la Constituante en lien avec l'existence de deux versions du projet de Constitution, voir la contribution de MONIKA BÜRGE-LEU dans ce numéro spécial.

al. 4 de la Constitution. Le mérite en revient particulièrement aux constituants alémaniques, qui ont souvent facilité la tâche de leurs collègues en s'exprimant en français. Et sans jamais se plaindre de cette inégalité de fait...

III. A BON PORT

16 juin 2004 : le navire arrive à bon port. La cérémonie de dissolution de la Constituante se déroule devant le chalet des Colombettes, à Vuadens⁹⁹. Rien de tel que le plein air gruérien pour se volatiliser ! Mais l'assemblée ne le fera pas sans remettre officiellement le texte de la Constitution « vieille » d'un mois au Conseil d'Etat. C'est des mains de sa benjamine, Sophie Bugnon, que le livre passe dans celles du président du Gouvernement, Michel Pittet. Quant au doyen d'âge Joseph Rey, saisissant le caractère exceptionnel du moment, il n'hésite pas à embrasser le magistrat !

Une fois célébrés l'équilibre, l'ouverture et la modernité de la nouvelle charte, le secrétaire général adresse ce souhait aux constituants : « Restez longtemps les auteurs de la Constitution en vigueur ! » Et le président Adolphe Gremaud devient solennel : « Avec la satisfaction du devoir accompli mais aussi avec un brin d'émotion, je déclare dissoute la Constituante du canton de Fribourg. »

Le périple est achevé. Reste à le relire, à le faire revivre à bord d'embarcations plus modestes peut-être, mais fidèles aux traits du vaisseau amiral. De quoi occuper des générations de juristes, de politiques, mais aussi de citoyennes et de citoyens.

⁹⁹ BOC 2004, p. 225 ss.