Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}

1C 225/2016

Arrêt du 14 décembre 2016

Ire Cour de droit public

Composition
MM. les Juges fédéraux Fonjallaz, Président, Merkli, Karlen, Chaix et Kneubühler.
Greffière : Mme Tornay Schaller.

Participants à la procédure
1. Union Démocratique du Centre du canton de Fribourg (UDC-FR), représentée par Roland Mesot,
2. Roland Mesot,
recourants,

contre

Grand Conseil du canton de Fribourg,
case postale, 1701 Fribourg.

Objet
Validité de l'initiative constitutionnelle "Contre l'ouverture d'un centre « Islam et Société» à l'Université de Fribourg: non à la formation étatique d'imams",

recours contre le décret du Grand Conseil du canton de Fribourg du 18 mars 2016.

Faits :

A.
Par acte publié dans la Feuille officielle du canton de Fribourg du 16 octobre 2015, la Chancellerie d'Etat du canton de Fribourg a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire cantonale intitulée "Contre l'ouverture d'un centre «Islam et Société» à l'Université de Fribourg: non à une formation étatique d'imams". Cette initiative constitutionnelle conçue en termes généraux vise à modifier la constitution cantonale afin d'introduire une base légale n'autorisant pas la création d'un centre "Islam et société" tel que projeté et empêchant ainsi qu'une quelconque formation étatique d'imams soit instaurée.
L'exposé des motifs à l'appui de l'initiative susmentionnée mentionne en substance six points: le coût important du centre "Islam et société" à la charge des contribuables; la légitimité d'une formation universitaire de religieux uniquement pour les églises disposant d'un statut de droit public dans le canton; l'inutilité dudit centre vu l'offre déjà existante; l'inégalité de traitement de la formation universitaire sur l'islam par rapport aux autres religions; le risque que le centre intègre une formation coranique complète; l'institutionnalisation de l'islam à l'Université comme mauvaise réponse dans le contexte mondial du fondamentalisme islamique.

B.
Dans son message du 14 décembre 2015 au Grand Conseil du canton de Fribourg, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg a considéré que l'initiative litigieuse était contraire au droit supérieur (violation de l'interdiction de discrimination ancrée à l'art. 8 al. 2 Cst.). Il s'est fondé sur deux avis de droit des Professeurs Pascal Mahon et

Benjamin Schindler. Il a conclu à la nullité de l'initiative.
Par décret du 18 mars 2016, publié dans la Feuille officielle du 15 avril 2016, le Grand Conseil a décrété la nullité de l'initiative précitée.

C.
Agissant par la voie du recours en matière de droit public, le parti politique de l'Union Démocratique du Centre du canton de Fribourg ainsi que Roland Mesot demandent principalement au Tribunal fédéral d'annuler le décret du 18 mars 2016 et de constater la validité de l'initiative. Ils concluent subsidiairement à la constatation de sa validité partielle.
Invité à se déterminer, le Grand Conseil conclut au rejet du recours. Les recourants ont répliqué, par courrier du 7 juillet 2016.

Considérant en droit :

1.
Selon l'art. 82 let. c LTF, le Tribunal fédéral connaît des recours qui concernent le droit de vote des citoyens ainsi que les élections et votations populaires.

1.1. Cette disposition permet de recourir contre l'ensemble des actes affectant les droits politiques (cf. Message concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale du 28 février 2001, FF 2001 4118). Le recours en matière de droits politiques permet en particulier au citoyen de se plaindre de ce qu'une initiative populaire a été indûment soustraite au scrutin populaire, parce qu'elle a été déclarée totalement ou partiellement invalide par l'autorité cantonale chargée de cet examen (ATF 128 I 190 consid. 1.1 p. 193; cf. ATF 134 I 172 consid. 1 p. 175 s.). Selon l'art. 43 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2003 (Cst./FR; RS 131.219), le Grand Conseil invalide entièrement ou partiellement les initiatives populaires si elles violent le droit supérieur, ne respectent pas l'unité de la forme ou de la matière ou sont inexécutables. Cela ouvre à ce stade la voie du recours pour violation des droits politiques.

1.2. La qualité pour recourir dans le domaine des droits politiques appartient à toute personne disposant du droit de vote dans l'affaire en cause (art. 89 al. 3 LTF), même si elle n'a aucun intérêt juridique personnel à l'annulation de l'acte attaqué (ATF 138 I 171 consid. 1.3 p. 176). La qualité pour agir du recourant, citoyen fribourgeois et membre du comité d'initiative, est ainsi indiscutable. Elle peut aussi être reconnue au parti de l'Union Démocratique du Centre du canton de Fribourg, en tant que parti politique à l'origine de l'initiative litigieuse (ATF 134 I 172 consid. 1.3.1 p. 175).

1.3. Les autres conditions de recevabilité sont remplies, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

2.
Les recourants reprochent au Grand Conseil fribourgeois d'avoir invalidé l'initiative litigieuse en considérant à tort qu'elle n'était pas conforme au droit supérieur.

2.1. D'une manière générale, une initiative populaire cantonale, quelle que soit sa formulation, doit respecter les conditions matérielles qui lui sont imposées. Elle ne doit, en particulier, rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international (ATF 133 I 110 consid. 4.1 p. 115 s.; art. 43 Cst./FR). En vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral ancré à l'art. 49 al. 1 Cst., les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les matières exhaustivement réglementées par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit, pour autant qu'elles ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral et qu'elles n'en compromettent pas la réalisation (ATF 134 I 125 consid. 2.1 p. 128; 133 I 286 consid. 3.1 p. 290 et les arrêts cités).

2.2. Pour examiner la validité matérielle d'une initiative, la première règle d'interprétation est de prendre pour point de départ le texte de l'initiative, qu'il faut interpréter selon sa lettre et non pas selon la volonté des initiants (ATF 129 I 392 consid. 2.2 p. 395; 123 I 152 consid. 2c p. 155 et les arrêts cités). Une éventuelle motivation de

l'initiative et les prises de position de ses auteurs peuvent être prises en considération. Bien que l'interprétation repose en principe sur le libellé, une référence à la motivation de l'initiative n'est pas exclue si elle est indispensable à sa compréhension (ATF 139 I 292 consid. 7.2.1 p. 298). La volonté des auteurs doit être prise en compte, à tout le moins, dans la mesure où elle délimite le cadre de l'interprétation de leur texte et du sens que les signataires ont pu raisonnablement lui attribuer (ATF 139 I 292 consid. 7.2.5 p. 299 s.).
Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, elle doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit ainsi permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité (ATF 132 I 282 consid. 3.1 p. 286; 129 I 392 consid. 2.2 p. 395). Tel est le sens de l'adage " in dubio pro populo ", selon lequel un texte n'ayant pas un sens univoque doit être interprété de manière à favoriser l'expression du vote populaire (cf. ATF 134 I 172 consid. 2.1; 111 Ia 292 consid. 3c p. 300; 104 Ia 343 consid. 4 p. 348; 101 Ia 354 consid. 9c p. 367). Cela découle également du principe de la proportionnalité (art. 34 et 36 al. 2 et 3 Cst.), selon lequel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens. Les décisions d'invalidation doivent autant que possible être limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants (ATF 134 I 172 consid. 2.1 p. 177; 132 I 282 consid. 3.1 p. 286 et les arrêts cités; 129 I 381 consid. 4a p. 388). Cela étant, la marge d'appréciation de l'autorité de contrôle est évidemment plus grande lorsqu'elle examine une
initiative non formulée que lorsqu'elle se trouve en présence d'une initiative rédigée de toutes pièces, sous la forme d'un acte normatif. Cependant lorsque, de par son but même ou les moyens mis en oeuvre, le projet contenu dans une telle initiative ne pourrait être reconnu conforme au droit supérieur que moyennant l'adjonction de réserves ou de conditions qui en modifient profondément la nature, une telle interprétation entre en conflit avec le respect, fondamental, de la volonté des signataires de l'initiative et du peuple appelé à s'exprimer; la volonté de ce dernier ne doit pas être faussée par la présentation d'un projet qui, comme tel, ne serait pas constitutionnellement réalisable (ATF 124 I 107 consid. 5b p. 119 et les arrêts cités).

2.3. En l'espèce, il convient d'examiner si l'initiative litigieuse est conforme au droit supérieur, notamment à l'interdiction de discrimination (art. 8 al. 2 Cst.).

2.3.1. Selon l'art. 8 al. 2 Cst., nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique.
Une discrimination au sens de l'art. 8 al. 2 Cst. est réalisée lorsqu'une personne est juridiquement traitée de manière différente, uniquement en raison de son appartenance à un groupe déterminé historiquement ou dans la réalité sociale contemporaine, mise à l'écart ou considérée comme de moindre valeur. La discrimination constitue une forme qualifiée d'inégalité de traitement de personnes dans des situations comparables, dans la mesure où elle produit sur un être humain un effet dommageable, qui doit être considéré comme un avilissement ou une exclusion, car elle se rapporte à un critère de distinction qui concerne une part essentielle de l'identité de la personne intéressée ou à laquelle il lui est difficilement possible de renoncer.
Toutefois l'interdiction de la discrimination au sens du droit constitutionnel suisse ne rend pas absolument inadmissible le fait de se fonder sur un critère prohibé tels que ceux énumérés de manière non exhaustive par l'art. 8 al. 2 Cst. L'usage d'un tel critère fait naître une présomption de différenciation inadmissible qui ne peut être renversée que par une justification qualifiée : la mesure litigieuse doit poursuivre un intérêt public légitime et primordial, être nécessaire et adéquate et respecter dans l'ensemble le principe de la proportionnalité (ATF 138 I 205 consid. 5.4 et 5.5 p. 213 s. et les arrêts cités).

2.3.2. L'initiative litigieuse tend à modifier la constitution cantonale "afin d'introduire une base légale n'autorisant pas la création d'un centre «Islam et Société» tel que projeté et empêchant ainsi qu'une quelconque formation étatique d'imams soit instaurée". Elle fonde une inégalité de traitement dans des situations comparables dans la mesure où elle crée une interdiction liée à une seule religion. La religion est l'un des critères prévus à l'art. 8 al. 2 Cst., de sorte que l'interdiction prônée par l'initiative doit être considérée comme discriminatoire au sens de cette disposition. Les recourants ne contestent pas vraiment cette qualification. Ils soutiennent en revanche que cette discrimination repose sur des motifs justificatifs: d'une part, "vu la situation économique actuelle du canton de Fribourg [...], il est inopportun de dépenser les deniers publics pour créer de nouvelles institutions

non impératives pour la population"; d'autre part, à l'exception des communautés religieuses auxquelles la constitution cantonale octroie le statut de droit public, soit les Eglises catholique-romaine et évangélique-réformée (art. 141 al. 1 Cst./FR), l'Etat de Fribourg ne peut pas favoriser une religion au détriment des autres.
Ces deux motifs justificatifs manquent cependant de pertinence dans la mesure où ils n'expliquent pas en quoi l'interdiction d'une activité de recherche et d'enseignement ne concerne qu'une seule religion n'ayant pas le statut de droit public dans le canton de Fribourg et pas toutes les autres religions non reconnues. Ils ne sauraient dès lors rendre admissible la discrimination fondée sur l'un des critères mentionnés par l'art. 8 al. 2 Cst.
Pour le reste, les recourants soutiennent aussi que l'initiative litigieuse se distingue d'une initiative législative thurgovienne - visant à interdire l'utilisation de certains manuels scolaires religieux - qui a été invalidée récemment par le Tribunal fédéral, au motif que la volonté des initiants, clairement exprimée en particulier dans le formulaire de récolte des signatures, était d'interdire exclusivement les fondements écrits d'une seule religion, l'islam (ATF 139 I 292). Il est vrai que l'initiative fribourgeoise est non formulée, au contraire de l'initiative thurgovienne qui était rédigée. Les recourants avancent aussi un critère de distinction quantitatif; l'initiative thurgovienne précitée concernait l'ensemble de la population puisqu'elle touchait à l'école obligatoire, alors que l'initiative litigieuse touchera un très faible nombre de personnes (et que "les potentielles nuisances causées par l'hypothétique teneur discriminante de l'initiative ne sauront donc qu'être infimes sur la population"). Le nombre de personnes susceptibles de faire l'objet d'une discrimination n'enlève cependant rien à l'existence même de la discrimination. Un tel critère n'a pas de pertinence s'agissant de déterminer la conformité au droit supérieur.

2.3.3. Il y a lieu ensuite d'examiner si l'initiative, formulée en termes généraux, peut être interprétée de manière conforme à la Constitution. Les recourants font valoir que l'initiative doit être interprétée non pas comme visant l'islam en particulier, mais comme voulant opérer une distinction entre les communautés religieuses reconnues par l'Etat et celles qui ne bénéficient pas d'une telle reconnaissance.
L'intitulé de l'initiative et son texte font toutefois expressément référence à l'islam et seulement à cette religion; la reconnaissance étatique n'est pas mentionnée comme critère dans le texte. De même, le texte se réfère uniquement au centre "Islam et société" dont l'objectif est l'étude de la religion musulmane dans un contexte suisse; seule la formation d'imams y est mentionnée.
De plus, l'argumentaire des initiants accorde un poids prépondérant aux motifs dirigés contre l'islam. Il en ressort notamment que le centre "Islam et société" est inutile vu l'offre déjà existante, qu'il s'agit d'éviter une inégalité de traitement de la formation universitaire sur l'islam par rapport aux autres religions et qu'il existe un risque que ledit centre "intègre une formation coranique complète, ouvrant ainsi l'Université de Fribourg à des chercheurs islamiques éventuellement controversés". Figure encore dans l'exposé des motifs des initiants que l'institutionnalisation de l'islam à l'Université est une mauvaise réponse dans le contexte mondial du fondamentalisme islamique. L'argumentaire mentionne aussi l'opposition à la création du centre précité pour des raisons financières ("à l'heure des restrictions budgétaires, un investissement dans ce centre n'est pas judicieux"). Il en ressort enfin qu'en dehors des communautés religieuses auxquelles la Constitution cantonale octroie le statut de droit public, "ce n'est pas à l'Etat de financer une formation théologique de religieux". Ces deux derniers éléments sont toutefois les deux seuls points (sur les six que contient l'argumentaire des initiants) qui ne traitent pas de
la religion musulmane. Les quatre autres points font expressément et exclusivement référence à l'islam.
Par conséquent, on peut raisonnablement déduire de l'intitulé et du texte de l'initiative ainsi que de la grande majorité du contenu de l'argumentaire des initiants, que les citoyens qui ont signé l'initiative pouvaient la comprendre comme se rapportant à l'islam uniquement et non pas comme interdisant la création de centres universitaires et de formation concernant toutes les communautés religieuses non reconnues par l'Etat.

2.4. Enfin, les recourants mettent en avant le fait que l'initiative est conçue en termes généraux. Cependant, lorsqu'une initiative conçue en termes généraux contient des éléments formulés de manière suffisamment précise, cette densité normative et cette précision restreignent le pouvoir d'appréciation des autorités cantonales de mise en oeuvre. Plus le texte d'une initiative rédigée en termes généraux est dense et précis, plus l'initiative doit être mise en oeuvre en suivant rigoureusement sa lettre. Il est incompatible avec les droits politiques des citoyens de réduire, amplifier ou modifier de manière importante la portée d'une initiative lors de sa mise en oeuvre (arrêt 1C 586/2013 du 7 octobre 2014 consid. 4.4, in RDAF 2016 p. 257 et in ZBl 2015 p. 100).

En l'occurrence, le texte de l'initiative est si clair et si précis qu'on ne peut l'interpréter de manière plus large, sans s'écarter de la volonté des signataires. En effet, si on concrétisait cette initiative dans le sens qu'elle interdirait la création de centres universitaires et la formation de représentants d'autres mouvements religieux que l'islam, cela modifierait de manière importante son sens et cela s'écarterait notablement de la volonté des signataires.
Pour les mêmes motifs, il ne peut pas être donné suite à la demande subsidiaire des recourants de soumettre au vote populaire uniquement la partie relative à l'interdiction de la formation étatique d'imams. Cette partie seule de l'initiative viole aussi l'interdiction de discrimination et ne peut être interprétée de manière conforme à la Constitution sans contrevenir à la volonté des signataires.

3.
Il s'ensuit que l'invalidation totale de l'initiative intitulée "Contre l'ouverture d'un centre «Islam et Société» à l'Université de Fribourg: non à une formation étatique d'imams", décidée par le Grand Conseil est conforme au droit constitutionnel, fédéral et cantonal. Le recours est donc rejeté.
Conformément à l'art. 66 al. 1 LTF, les frais judiciaires sont mis à la charge des recourants qui succombent. Il n'est pas alloué de dépens au Grand Conseil (art. 68 al. 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Les frais judiciaires, arrêtés à 1'000 francs, sont mis à la charge des recourants.

3.
Le présent arrêt est communiqué aux recourants et au Grand Conseil du canton de Fribourg.

Lausanne, le 14 décembre 2016
Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Fonjallaz

La Greffière : Tornay Schaller