Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

1C 76/2018

Arrêt du 20 août 2018

Ire Cour de droit public

Composition

MM. les Juges fédéraux Merkli, Président,
Karlen, Fonjallaz, Eusebio et Kneubühler.
Greffier : M. Kurz.

Participants à la procédure

1. Franz Ruppen,
2. Jérôme Desmeules,
3. Nathalie Biner,
4. Antoine Carraux,
5. Alexandre Cipolla,
6. Charles Clerc,
7. Cyrille Fauchère,
8. Ilan Garcia,
9. Michael Graber,
10. Aïda Lips,
11. Grégory Logean,
12. Alexandre Moret,
13. Nadine Reichen,
14. David Udressy,
15. Union démocratique du Centre du Valais
romand (UDCVR),
16. Schweizerische Volkspartei Oberwallis (SVPO),
tous représentés par Me Jean-Luc Addor, avocat,
recourants,

contre

Conseil d'Etat du canton du Valais.

Objet

Initiative populaire cantonale "Pour des élèves tête nue
dans les écoles publiques valaisannes",

recours contre la décision d'invalidation
du Grand Conseil du canton du Valais
du 15 décembre 2017.

Faits :

A.

Le 2 mars 2016, le Conseil d'Etat du canton du Valais a constaté l'aboutissement de l'initiative populaire cantonale intitulée "Pour des élèves tête nue dans les écoles publiques valaisannes", munie de 4329 signatures valables. Conçue en termes généraux, l'initiative demande "l'élaboration d'une loi imposant une tenue tête nue dans les écoles publiques valaisannes".

Dans son rapport du 28 juillet 2016, la Commission de justice du Grand Conseil valaisan a conclu à la recevabilité de cette initiative, considérant notamment qu'une interdiction de porter un voile ou un foulard portait atteinte aux droits protégés notamment par les art. 9 CEDH et 15 Cst., mais pouvait être admissible moyennant une base légale que l'initiative tendait précisément à introduire. Dans son message au Grand Conseil, le Conseil d'Etat proposait de rejeter l'initiative dans la mesure de sa recevabilité. L'initiative posait problème au regard de la liberté religieuse et de la liberté personnelle,

compte tenu de la jurisprudence qui jugeait disproportionnée l'interdiction générale de porter un couvre-chef en classe (ATF 142 I 49). Le 10 mars 2015, le Grand Conseil avait accepté une motion proposant une modification des bases légales permettant de prononcer une interdiction du port du voile dictée par l'intérêt public et respectant le principe de la proportionnalité; une acceptation de l'initiative contredirait cette décision. L'initiative faisait un amalgame entre les vêtements inopportuns ou choquants (déjà proscrits de manière générale) et les vêtements religieux afin d'empêcher le port du voile à l'école; elle

empêcherait aussi le port de la casquette ou du bonnet dans la cour de récréation; s'étendant en outre des premières classes aux écoles tertiaires, elle serait disproportionnée.

Par décision du 15 décembre 2017, le Grand Conseil a déclaré l'initiative irrecevable. Cette décision a été publiée le 12 janvier 2018, sans motivation, dans le Bulletin officiel du canton du Valais.

B.

Par acte du 12 février 2018, Franz Ruppen et treize consorts, tous membres du comité d'initiative, ainsi que l'Union démocratique du Centre du Valais romand (UDCVR) et le Schweizerische Volkspartei Oberwallis (SVPO) forment un recours en matière de droit public par lequel ils demandent l'annulation de la décision du Grand Conseil et la constatation de la recevabilité de l'initiative, subsidiairement le renvoi de la cause au Grand Conseil afin qu'il rende une nouvelle décision respectant l'exigence de motivation.

Le Grand Conseil conclut au rejet du recours. Dans leurs dernières observations, les recourants persistent dans leurs conclusions.

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. 33 de la Constitution du canton du Valais (Cst./VS), le Grand Conseil constate la nullité d'une initiative, notamment si elle ne respecte pas le droit supérieur (ch. 1). 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 des recourants, citoyens valaisans et membres du comité d'initiative, est ainsi indiscutable. Elle peut aussi être reconnue au parti de l'Union démocratique du Centre du Valais romand et du Haut-Valais, en tant que parti politique à l'origine de l'initiative litigieuse (ATF 134 I 172 consid. 1.3.1 p. 175; arrêt 1C 225/2016 consid. 1.2 non publié aux ATF 143 I 129).

1.3. Pour le surplus, le recours est formé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) contre une décision non susceptible d'un recours cantonal (art. 88 al. 2 in fine LTF).

2.

Invoquant l'art. 29 al. 2 Cst., les recourants reprochent au Grand Conseil de n'avoir pas motivé sa décision, alors que ni la Commission de justice, ni le Conseil d'Etat n'avaient remis en cause la validité de l'initiative. La décision attaquée reposerait sur des motifs exclusivement politiques et rien ne permettrait d'en expliquer les raisons juridiques, au regard en particulier de la jurisprudence récente. Aucune objection tenant à la constitution cantonale n'aurait été élevée, alors que seul un tel motif permettait de déclarer l'initiative irrecevable selon l'art. 121 al. 4 de la loi cantonale sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs (LOCRP; RS/VS 171.1).

2.1. Telle qu'elle est publiée dans le bulletin officiel, la décision d'invalidation n'est effectivement pas motivée. Toutefois, tenant compte de la difficulté de connaître la motivation réelle d'une décision d'invalidation prise par une assemblée législative, la jurisprudence constante retient que la motivation de l'acte attaqué n'intervient, dans un tel cas, qu'avec la réponse de l'autorité intimée, sans que le

Tribunal fédéral n'ait à rechercher si cette motivation correspond bien aux débats qui se sont tenus devant cette autorité. Conformément au droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., un délai est ensuite imparti aux recourants pour présenter un mémoire completif, afin de se déterminer sur les motifs invoqués. Cela permet de suppléer à une carence éventuelle de la motivation de la décision (arrêt 1P.622/2003 du 26 mai 2004 consid. 1.3.2). Cas échéant, il sera tenu compte de ladite carence dans la fixation des frais judiciaires.

2.2. Compte tenu des avis exprimés par la Commission de justice et par le Conseil d'Etat, et de l'issue des délibérations du Grand Conseil, les recourants pouvaient supposer que la majorité des députés avait suivi les réserves exprimées à propos du respect du droit supérieur, notamment de la liberté personnelle et religieuse. En outre, le Grand Conseil a fourni une réponse circonstanciée, confirmant les doutes exprimés auparavant, arguments que les recourants ont largement traités dans leur écriture initiale. Ils ont eu par ailleurs l'occasion de répliquer à la réponse du Grand Conseil, de sorte que leur droit d'être entendu est respecté. Le silence des instances précédentes sur l'application de l'art. 121 al. 4 LOCRP (impossibilité de concrétiser l'initiative par une loi sans déroger à la Constitution cantonale) est également sans incidence du point de vue du droit d'être entendu car, en dépit du texte de cette disposition, il apparaît évident qu'une initiative cantonale doit respecter non seulement la Constitution cantonale, mais également l'ensemble du droit supérieur (consid. 3.1 ci-dessous). Sur ce dernier point, la motivation présentée par le Grand Conseil est à l'évidence suffisante du point de vue formel.

3.

Sur le fond, les recourants relèvent qu'une initiative ne pourrait être invalidée qu'en cas de violation manifeste du droit. En l'occurrence, selon eux, l'initiative "Pour des élèves tête nue dans les écoles publiques valaisannes" est conçue en termes généraux et ne vise particulièrement ni les musulmans, ni les signes vestimentaires religieux, contrairement à l'initiative ayant fait l'objet de l'ATF 143 I 129 qui visait un objet particulier. Il serait donc possible de l'interpréter conformément au droit supérieur et d'élaborer une loi d'application qui respecte l'interdiction de la discrimination et la liberté religieuse. S'agissant du voile islamique, les recourants estiment qu'il n'aurait qu'un rapport lointain avec la religion et que son port, discriminatoire à l'égard des femmes, présenterait des effets néfastes sur la cohésion sociale et la paix confessionnelle. Du point de vue de la proportionnalité, le législateur conserverait toute latitude pour aménager les exceptions et restrictions nécessaires et l'initiative tendrait à protéger notamment les droits des mineures musulmanes, et à éviter que les écoles ne deviennent des lieux de propagande. Plus généralement, l'obligation de se découvrir serait un signe de bienséance et

de respect applicable à chacun. Les recourants critiquent enfin la jurisprudence du Tribunal fédéral (en particulier l'ATF 142 I 49) en ce qu'elle serait plus favorable au port du voile que celle de la CourEDH.

3.1. 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.). 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). Contrairement à ce que les recourants entendent déduire du texte de l'art. 121 al. 4 LOCRP, le respect du droit supérieur n'est pas limité à la constitution cantonale mais s'étend à l'ensemble de l'ordre juridique, comme cela ressort de l'art. 33 al. 3 Cst./VS.

3.2. 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 en premier lieu selon sa lettre (ATF 129 I 392 consid. 2.2 p. 395; 123 I 152 consid. 2c p. 155 et les arrêts cités). Bien que son interprétation repose en principe sur son libellé, une référence à la motivation de ses auteurs n'est pas exclue si cela 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 la 292 consid. 3c p. 300; 104 la 343 consid. 4 p. 348; 101 la 354 consid. 9c p. 367). Cela découle également du principe de la proportionnalité (art. 34 et 36 al. 2 et 3 Cst.), en vertu duquel 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 143 I 129 consid. 2.2 p. 132; 124 I 107 consid. 5b p. 119 et les arrêts cités).

3.3. L'objet de l'initiative est apparemment plus général, mais il vise en réalité essentiellement le port du voile. Cela ressort clairement de la campagne d'affichage menée parallèlement à la récolte de signatures où l'on voit apparaître une femme voilée avec le slogan "Voile à l'école NON", l'intitulé de l'initiative figurant en caractère nettement plus petits. Le communiqué de l'UDCVR annonçant le dépôt de l'initiative n'aborde également que le thème du port du voile. Même si, à rigueur de texte, l'initiative pourrait être interprétée de manière différente, la présentation qui en était faite aux signataires impliquait que la grande majorité de ceux-ci ont apporté leur soutien au texte en référence à l'interdiction du voile à l'école. On ne saurait ainsi, comme tentent de le faire les recourants, prétendre qu'il s'agirait d'une simple règle de bonne convenance au sein des écoles publiques, règle qui, selon les instances cantonales, serait d'ailleurs déjà appliquée.

3.4. Dans son arrêt du 11 décembre 2015 (ATF 142 I 49), le Tribunal fédéral rappelle dans le détail la portée de la liberté de conscience et de croyance (art. 15 Cst., consid. 3) ainsi que l'ensemble de la jurisprudence rendue à propos des restrictions imposées aux élèves dans le cadre de l'école publique s'agissant de comportements et de signes religieux (consid. 4); la jurisprudence de la CourEDH - et la prise en compte, centrale, de la laïcité dans les Etats qui en font un principe constitutionnel, - est également évoquée. S'agissant du port du voile, le Tribunal fédéral a considéré qu'il s'agissait bien de l'expression d'une conviction religieuse protégée par l'art. 15 Cst. (consid. 5) et que la restriction apportée à une élève qui fréquentait chaque jour l'école constituait une restriction grave à ce droit (consid. 7). Il existait à cet égard une base légale formelle suffisante ainsi qu'un intérêt public au fonctionnement régulier et à la neutralité confessionnelle de l'école (consid. 8). Toutefois, l'interdiction générale des couvre-chefs aux élèves ne pouvait être justifiée ni par le devoir de neutralité imposé à l'Etat, ni par l'obligation des élèves de se comporter de manière respectueuse, ni enfin par la liberté

religieuse "négative" dans la mesure où le port du voile religieux par un élève ne tendait pas à influencer les autres élèves dans leurs convictions religieuses (consid. 9.1-9.4); le port du voile (tout comme la kippa juive, l'habit des moines chrétiens ou les signes religieux) n'avait pas à lui seul d'effet prosélyte (consid. 10.2). La mission éducative de l'école n'était pas compromise (consid. 9.5 et 10.2) et le port du voile n'était pas nécessairement contraire au principe d'égalité des sexes (art. 8 al. 3 Cst.) puisqu'il n'était pas forcément motivé (notamment dans le cas d'espèce) par une contrainte imposée aux femmes, mais pouvait aussi résulter d'un libre choix d'exprimer une identité religieuse ou culturelle (consid. 9.6 et 10.2).

Il découle clairement de cette jurisprudence qu'une disposition ayant pour but ou pour effet d'empêcher le port du voile par des élèves dans les écoles publiques porterait une atteinte disproportionnée à la liberté de religion. Les objections des recourants sur ce point ont toutes été traitées dans cet arrêt récent et il n'y a pas lieu d'y revenir. Les recourants considèrent que la jurisprudence suisse s'écarterait de celle, plus restrictive, de la CourEDH fondée sur l'art. 9 CEDH; les arrêts européens dont ils se prévalent sont toutefois antérieurs à l'ATF 142 I 49 et ont également été pris en compte dans celui-ci, qui relève la conception propre aux Etats reconnaissant notamment le principe constitutionnel de laïcité (consid. 4.5.2). Les recourants méconnaissent au demeurant l'importante marge d'appréciation dont jouissent les Etats dans ce domaine afin de tenir compte des conceptions, du contexte local et des besoins propres à chacun d'entre eux (CourEDH, arrêt Belcecemi et Oussar c. Belgique du 11 juillet 2017, par. 51 et la jurisprudence citée). Les recourants

relèvent encore que dans l'affaire relative à l'ATF 142 I 49, la base légale était un simple règlement communal: le Tribunal fédéral a toutefois considéré que ledit règlement constituait une base légale formelle puisqu'il était soumis au référendum facultatif. Le fait que le Tribunal fédéral ait eu à connaître, dans l'arrêt en question, d'un cas d'application et non d'un arrêté de portée générale, ne change rien aux principes qui ont été dégagés à cette occasion.

3.5. L'initiative litigieuse est certes rédigée en termes généraux (initiative "de type unique" selon les termes de l'art. 121 LOCRP), ce qui imposerait au Grand Conseil d'adopter une législation d'exécution en disposant dans ce cadre d'une certaine marge d'appréciation lui permettant de respecter le droit supérieur. Toutefois, la garantie des droits politiques, tout comme l'art. 35 al. 5 Cst./VS, lui imposait de respecter les intentions des auteurs de l'initiative (ATF 143 I 129 consid. 2.4 p. 136). L'interdiction du foulard islamique constituant clairement, comme on l'a vu, l'élément central de celle-ci, le Grand Conseil ne disposait pas d'une possibilité d'interprétation conforme qui l'aurait nécessairement conduit à s'éloigner de la volonté des signataires de l'initiative (ATF 143 I 129, consid. 2.3.3 p. 135). La décision d'invalidation ne viole dès lors pas les droits politiques.

4.

Sur le vu de ce qui précède, le recours est rejeté. Comme cela est relevé ci-dessus (consid. 2.1), la décision attaquée ne comportait pas de motivation. Cela justifie qu'il ne soit pas perçu de frais judiciaires. Il n'y a pas lieu d'allouer des dépens (art. 68 al. 2 et 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

3.

Le présent arrêt est communiqué au mandataire des recourants, au Conseil d'Etat et au Grand Conseil du canton du Valais.

Lausanne, le 20 août 2018

Au nom de la Ire Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Merkli

Le Greffier : Kurz