



Message 2015-DICS-69

14 décembre 2015

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de décret concernant la validité de l'initiative constitutionnelle «Contre l'ouverture d'un centre Islam et société à l'Université de Fribourg: non à une formation étatique d'imams»

Conformément aux articles 116 et 117 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP), nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de décret concernant la validité de l'initiative constitutionnelle intitulée «Contre l'ouverture d'un centre Islam et société à l'Université de Fribourg: non à une formation étatique d'imams».

Déposée le 23 juillet 2015 par le Comité d'initiative «Contre l'ouverture d'un centre Islam et société à l'Université de Fribourg: non à une formation étatique d'imams», cette initiative formulée en termes généraux (art. 124 LEDP) tend à une révision partielle de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004, aux fins de ne pas autoriser la création du Centre islam et société à l'Université de Fribourg et d'empêcher une quelconque formation étatique des imams. Son aboutissement a été constaté dans la *Feuille officielle* du 16 octobre 2015. Le résultat du dénombrement des signatures et le texte de l'initiative sont transmis au Grand Conseil sous la forme du présent message (art. 116 al. 1 LEDP).

Dans le cadre de la présente procédure, le Grand Conseil est invité à statuer sur la validité de l'initiative (art. 117 al. 1 LEDP).

1. Aboutissement de l'initiative

Il y a lieu de constater que l'initiative constitutionnelle «Contre l'ouverture d'un centre Islam et société à l'Université de Fribourg: non à une formation étatique d'imams» est venue à chef au terme de la procédure applicable en matière d'initiative constitutionnelle, à savoir:

- > dépôt de la demande d'initiative à la Chancellerie d'Etat le 9 avril 2015 (art. 112 LEDP);
- > publication par la Chancellerie d'Etat de la demande d'initiative dans la *Feuille officielle* N° 17 du 24 avril 2015, fixant le délai d'apposition des signatures à l'appui de l'initiative du 25 avril 2015 au 23 juillet 2015 (art. 115 LEDP);
- > dépôt des listes de signatures à la Chancellerie d'Etat le 23 juillet 2015 (art. 107 LEDP);
- > procédure de contrôle et dénombrement des signatures conformément aux articles 108, 109 et 110 LEDP;

- > décision de la Chancellerie d'Etat arrêtant le nombre de signature valables à 8734, publiée dans la *Feuille officielle* N° 42 du 16 octobre 2015.

2. Texte de l'initiative

Le texte de l'initiative, formulée en termes généraux, est le suivant: «La Constitution cantonale est modifiée 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».

3. Validité de l'initiative

L'article 117 al. 1 LEDP prescrit que le Grand Conseil statue sur la validité matérielle et formelle de l'initiative. Selon l'article 117 al. 1^{bis} LEDP, celle-ci doit être conforme au droit supérieur et exécutable ainsi que respecter l'unité de la forme, de la matière et de rang.

La validité de l'initiative constitutionnelle «Contre l'ouverture d'un centre Islam et société à l'Université de Fribourg: non à une formation étatique d'imams» ayant été d'emblée mise en question, la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport a demandé un avis de droit aux deux professeurs, spécialistes reconnus du droit constitutionnel, Prof. Pascal Mahon de l'Université de Neuchâtel, et Prof. Benjamin Schindler de l'Université de St-Gall. Les deux avis de droit peuvent être consultés sur le site Internet de la DICS à l'adresse: http://www.fr.ch/safu/fr/pub/universite_fribourg.htm. L'analyse qui suit est basée sur leurs conclusions.

3.1. L'unité de forme, de matière et de rang

En ce qui concerne l'unité de forme, de matière et de rang, ainsi que l'exécutabilité de l'initiative, plusieurs points sont identifiés comme étant problématiques tels que, par exemple, le fait qu'elle vise un objet unique, le Centre islam et société, et non une norme générale et abstraite de niveau constitutionnel. Toutefois, s'agissant d'une initiative formulée en termes généraux, il reste possible pour le Grand Conseil d'adopter une formulation exempte de ces problèmes lors de l'élabo-

ration du texte de l'article constitutionnel. Ainsi, les deux experts concluent que sous ces aspects l'initiative ne devrait pas être déclarée invalide.

3.2. Conformité au droit supérieur

Contrairement aux critères ci-dessus, qui sont de nature formelle, la conformité au droit supérieur concerne le contenu de l'initiative. Le contrôle y relatif découle avant tout du principe de la hiérarchie des normes qui veut que le droit fédéral prime le droit cantonal qui lui est contraire. L'initiative en question affecte deux principes ancrés dans la Constitution fédérale, l'autonomie des universités et l'interdiction des discriminations.

L'autonomie de l'Université

L'autonomie des hautes écoles est garantie par la Constitution fédérale (art. 63a) et par la loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (art. 5). L'autonomie y est posée en tant qu'un principe qui existe, mais dont la forme et l'étendue sont définies par la collectivité responsable d'une haute école. Ainsi, il appartient au canton de Fribourg de déterminer le degré d'autonomie de son université. Il en découle que, même si l'initiative empiète sur l'autonomie de l'Université de Fribourg telle que définie dans la loi cantonale, elle n'est pas contraire, du point de vue juridique, au droit fédéral.

L'interdiction de discrimination selon l'article 8 al. 2 Cst.

Selon l'article 8 al. 2 de la Constitution fédérale, «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». La question est dès lors de savoir si l'initiative proposée est discriminatoire dans le sens de cet article, plus précisément si elle opère une discrimination fondée sur la religion.

L'initiative «Contre l'ouverture d'un centre Islam et société à l'Université de Fribourg: non à une formation étatique d'imams» vise à compléter la Constitution cantonale pour y ancrer l'interdiction du Centre islam et société, c'est-à-dire, d'un institut consacré à l'étude de la religion musulmane et des questions liées à la présence en Suisse des personnes de religion musulmane, ceci dans le but d'empêcher toute formation étatique des imams. Tant l'intitulé que le texte de l'initiative concernent clairement une interdiction à l'encontre d'une religion, l'islam. En d'autres termes, l'initiative vise à exclure du champ d'étude, d'enseignement et de recherche de l'Université toute une catégorie de personnes et de phénomènes pour le seul motif qu'ils relèvent d'une (seule) religion

déterminée, l'islam. La religion étant un des critères suspects énumérés à l'article 8 al. 2 Cst., les termes de l'inégalité de traitement qualifiée, et donc de discrimination, sont donnés. Ce traitement discriminatoire ne saurait pas non plus être justifié: il n'y pas de motifs pouvant être évoqués dans ce contexte. Dans ce sens, l'initiative opère une discrimination basée sur les convictions religieuses.

Dans leur analyse, les deux experts citent dans ce contexte un arrêt du Tribunal fédéral (ATF 139 I 292) par lequel celui-ci a rejeté le recours déposé contre l'invalidation par le Grand Conseil du canton de Thurgovie de l'initiative «Gegen frauenfeindliche, rassistische und mörderische Lehrbücher» (Contre les manuels scolaires misogynes, racistes et meurtriers). Le Tribunal fédéral a considéré que, malgré un titre et un contenu formulés de manière neutre, la volonté des initiants était d'interdire les manuels d'une seule religion, l'islam.

En conclusion, les deux experts affirment qu'une telle distinction – à savoir l'interdiction de créer un institut académique consacré à l'étude de la religion musulmane dans un contexte suisse et, partant, l'interdiction de la formation d'imams – constituerait une différence de traitement injustifiée et donc discriminatoire et en conséquence clairement contraire à l'article 8 al. 2 Cst.

Il reste à savoir si l'initiative peut être interprétée dans un sens qui serait conforme à la Constitution fédérale, surtout compte tenu du fait qu'il s'agit d'une initiative formulée en termes généraux et qu'il incombe en fin de compte au Grand Conseil de trouver une formulation concrète. Ni le texte de l'initiative ni son titre ne permettent a priori d'interpréter l'initiative dans un sens conforme à la Constitution vu que c'est toujours l'islam qui est visé. Par contre, l'argumentaire du Comité d'initiative (annexe) pourrait être cité dans ce contexte. Le Centre islam et société y est déclaré comme non prioritaire étant donné la situation financière du canton et il est affirmé qu'il n'appartient pas à l'Etat de financer la formation théologique des religieux, indépendamment de la religion, mais à l'exception des religions bénéficiant du statut de droit public, comme c'est actuellement le cas à Fribourg des Eglises catholique romaine et évangélique réformée, ainsi que de la communauté israélite. Suivent des arguments de nature structurelle. Finalement, le lien est fait avec l'islam radical et les exactions commises en son nom et l'ouverture du Centre islam et société est interprétée comme un acte de reconnaissance en faveur des extrémistes.

Sur la base de cet argumentaire, un des experts envisage la possibilité d'interpréter l'initiative d'une manière qui ne constituerait pas une discrimination en raison des convictions religieuses. Selon cette interprétation, l'objectif de l'initiative serait d'ancrer dans la Constitution l'interdiction de l'enseignement et de recherche en théologie, à l'exception pour les églises reconnues par l'Etat. Une telle interdiction

ne viserait pas uniquement l'islam, mais également d'autres religions respectivement communautés religieuses non reconnues, telles que l'église protestante luthérienne ou la théologie orthodoxe. Or, il paraît difficile de justifier une telle argumentation: non seulement, elle ne s'appuierait que sur un passage relativement court dans l'argumentaire tandis que beaucoup d'autres passages de celui-ci visent explicitement l'islam, mais et surtout aucun élément dans le texte de l'initiative ne permet d'affirmer une telle interprétation, étant donné que le texte ne laisse apparaître aucune ouverture dans ce sens; au contraire, il se réfère même expressément à un centre universitaire donné, déjà planifié respectivement déjà partiellement actif.

Sur la base de ce qui précède, le Conseil d'Etat constate qu'il serait difficile de valider l'initiative «Contre l'ouverture d'un centre Islam et société à l'Université de Fribourg: non à une formation étatique d'imams» sans s'éloigner fortement du texte et de l'objectif de l'initiative tels que l'on doit les comprendre en tenant compte de tous les aspects objectivement pertinents dans ce contexte. Dès lors, l'initiative est contraire au droit fédéral, car elle demande que la Constitution du canton de Fribourg soit complétée par une interdiction discriminatoire qui viole la Constitution fédérale.

4. Procédure ultérieure

La validité de l'initiative doit faire l'objet d'une décision du Grand Conseil, rendue sous la forme d'un décret et sujette à recours par devant le Tribunal fédéral.

Si le Grand Conseil constate la nullité de l'initiative, aucune suite n'est donnée. Si, par contre, le Grand Conseil constate sa validité, il devra ensuite faire le choix de se rallier ou de ne pas se rallier à l'initiative en application de l'article 124 LEDP. S'il décide de s'y rallier, il devra élaborer, dans un délai d'une année, un texte qui sera soumis au peuple. S'il décide de ne pas s'y rallier, l'initiative sera soumise au peuple dans un délai d'un an dès la date d'adoption du décret constatant sa validité.

5. Conclusion

Le Grand Conseil est invité à constater la nullité de l'initiative «Contre l'ouverture d'un centre Islam et société à l'Université de Fribourg: non à une formation étatique d'imams» et à adopter le projet de décret ci-joint.

Annexe

—
mentionnée

Argumentaire pour l'initiative contre un centre « Islam et société »

- **L'aspect financier est important et l'ouverture de ce centre n'est pas une priorité.** Ce centre sera en grande partie – voire en totalité – à la charge du canton de Fribourg. A l'heure des restrictions budgétaires, un investissement dans ce centre n'est pas judicieux.
- **Ce n'est pas à l'Etat de financer la formation théologique de religieux**, quelque-soit leur religion. La formation actuelle de théologiens chrétiens à l'Université de Fribourg doit être vue comme une exception justifiée par le statut de droit public octroyé par les fribourgeois aux Eglises catholiques romaines et évangéliques réformées (art. 141 de la Constitution du canton de Fribourg).
- **Ce projet de centre de formation des imams est ambigu, illogique et inutile.** D'une part, on informe que ce centre est destiné aux personnes appelées en être en contact avec les musulmans, comme les « services sociaux, aumônerie d'hôpitaux, enseignants, assistant-e-s sociales, policiers, diplomates ». D'autre part, on informe qu'il ne s'agira pas d'une formation coranique à proprement parler, mais de la transmission de connaissances nécessaires aux personnalités musulmanes influentes afin de s'intégrer dans l'environnement suisse. Il suffit par conséquent de diriger les imams soucieux de s'intégrer en Suisse vers les cursus existants. Ils en seront d'autant mieux intégrés.
- **L'initiative demande une égalité de traitement de la formation universitaire sur l'islam face à d'autres religions.** Seule une intégration dans des structures existantes permettra un vrai dialogue avec toutes les autres religions. Dans ce but il y a deux possibilités : soit un désenclavement de « l'institut pour l'étude des religions et le dialogue interreligieux » auprès de la faculté de théologie, soit auprès de « l'institut du droit des religions » dans de la faculté de droit.
- **Il a toujours été nié que ce centre soit une faculté coranique. Cependant, beaucoup appellent de leurs vœux l'ouverture d'une formation coranique à proprement dite.** Nul doute que le centre existant sera appelé le cas échéant à intégrer cette formation coranique complète, ouvrant ainsi l'Université de Fribourg à des chercheurs islamiques éventuellement controversés. Il appartient à l'heure actuelle aux communautés musulmanes suisses de se mettre d'accord sur une interprétation de l'islam totalement compatible aux valeurs culturelles suisses et à son ordre juridique. Vouloir effectuer cette interprétation de l'islam par des personnes non musulmanes dans un cadre étatique nous apparaît comme étant **une mise sous tutelle totalement illusoire de l'Islam.**
- **Le contexte mondial du fondamentalisme islamique touche également notre pays** (tuerie de Charlie Hebdo, massacres perpétrés en outre par l'Etat islamique ou par le mouvement salafiste Boko Haram). En effet, l'islamisme radical existe aussi en Suisse, et nous en voulons pour preuve le départ de jeunes suisses faire le djihad, ou encore certaines positions du Conseil central islamique suisse. Le but avoué de ces extrémistes est d'imposer leur religion, comme l'illustre la dernière vidéo du conseil islamique suisse qui annonçait leur « révolution islamique ». **Donner comme réponse à ces extrémistes l'institutionnalisation de l'Islam à l'Université, c'est justement récompenser ces actes.**