

## **Message**

### **concernant l'initiative populaire cantonale « pour des élèves tête nue dans les écoles publiques valaisannes »**

---

***Le Conseil d'Etat du Canton du Valais***

***au***

***Grand Conseil***

Monsieur le Président du Grand Conseil,  
Mesdames et Messieurs les Députés,

Nous avons l'honneur de vous soumettre avec le présent message, l'avis du Conseil d'Etat en ce qui concerne l'initiative populaire «pour des élèves tête nue dans les écoles valaisannes » demandant l'élaboration d'une loi imposant une tenue tête nue dans les écoles publiques valaisannes. Le Conseil d'Etat propose le rejet de cette initiative et invite la Haute Assemblée à la soumettre au vote du peuple en lui recommandant de la rejeter.

#### **1. Partie générale**

##### **1.1. Forme et teneur de l'initiative**

L'initiative populaire demande « *l'élaboration d'une loi imposant une tenue tête nue dans les écoles publiques valaisannes* ».

L'initiative se présente donc sous la forme d'une initiative de type unique.

##### **1.2. Aboutissement et historique**

L'initiative populaire «pour des élèves tête nue dans les écoles publiques valaisannes » a été déposée le 22 février 2016, munie de 4'329 signatures valables, attestées par les autorités communales compétentes.

Avant le début de la collecte des signatures, le 20 février 2015, la Chancellerie d'Etat avait vérifié les exigences légales quant aux signatures, sur les qualités que doit comporter le titre de l'initiative ainsi que la concordance des textes dans les deux langues (BO 2015 N° 8, p. 437).

Par décision du 2 mars 2016, le Conseil d'Etat a constaté que l'initiative avait abouti. Cette décision a été publiée dans le Bulletin officiel du 11 mars 2016 (N° 11 p. 618), elle prévoyait un délai de recours de 30 jours. La décision du Conseil d'Etat n'a pas fait l'objet de recours auprès du Grand Conseil. Par décision du 2 mars 2016, le Gouvernement a transmis à la Commission de justice l'initiative en vue de l'examen de sa recevabilité, ceci conformément à l'art. 115 al. 1 de la loi sur l'organisation des conseils et des rapports entre les pouvoirs du 28 mars 1996 (LOCRP).

Le 28 juillet 2016, la Commission de justice informait le Conseil d'Etat que l'initiative lui paraissait recevable, tout en précisant que certains de ses membres estimaient l'initiative « *comme moralement « répréhensible » car elle pourrait entrer en conflit avec certains droits fondamentaux* ». La Commission de justice demandait au Conseil d'Etat, par conséquent, de poursuivre la procédure de traitement de l'initiative (art. 115 al. 3 LOCRP). Le Conseil d'Etat est en effet tenu, conformément à l'article 117 alinéa 1 LOCRP, de transmettre au Grand Conseil l'initiative populaire avec un message dans l'année qui suit la transmission du préavis de la Commission de justice.

### 1.3. Mode de traitement

Déposée en la forme d'une initiative de type unique, le Grand Conseil peut l'accepter ou la refuser (art. 121 al. 1 LOCRP). S'il l'accepte, il charge, en leur fixant un délai, le Conseil d'Etat ou la commission chargée de son examen, de la réaliser en un projet d'article constitutionnel, de loi ou d'acte administratif (art. 121 al. 2 LOCRP). S'il la rejette, il la soumet au vote du peuple avec son préavis adopté à la suite d'une seule délibération (art. 121 al. 3 LOCRP). En cas de vote populaire négatif, la procédure se termine. Si le vote populaire est positif, le Grand Conseil doit élaborer un texte en vue de la réalisation de l'initiative en prenant en compte la volonté des initiants. A relever que lorsqu'il n'adhère pas à une initiative de type unique munie de moins de six mille signatures, le Grand Conseil peut la déclarer irrecevable si l'initiative ne peut être réalisée au niveau d'une loi ou d'un acte administratif sans déroger à la Constitution (art. 121 al. 4 LOCRP).

### 1.4. Validité de l'initiative

Comme mentionné ci-dessus, la Commission de justice a préavisé la recevabilité formelle de l'initiative en précisant que certains de ses membres estimaient l'initiative « *comme moralement répréhensible* ». Le Grand Conseil statue toutefois sur la recevabilité lors de l'examen au fond de l'initiative.

Les conditions formelles de validité (délai, nombre de signatures...) n'appellent aucune remarque particulière. Sur le fond, le Conseil d'Etat est d'avis que l'initiative « Pour des élèves têtes nues dans les écoles valaisannes » respecte l'unité de la forme (projet non rédigé) et l'unité de la matière (elle vise l'interdiction de port de tout couvre-chef dans les écoles publiques valaisannes).

S'agissant du contenu de l'initiative, l'interdiction générale pour des élèves de porter des couvre-chefs, et, partant, des signes religieux tels que le voile islamique, la kippa ou le turban sikh, risquerait de violer la liberté de croyance et de religion dont bénéficient non seulement les élèves majeurs, mais également ceux mineurs. En effet, « *Les enfants mineurs sont eux aussi protégés dans leur liberté de conscience et de croyance (art. 11 al. 2 Cst.; art. 18 al. 4 Pacte-ONU II; art. 3 et 14 al. 1er de la Convention des Nations Unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant –CDE; RS 0.107). Selon l'art. 14 al. 1er CDE, les Etats parties sont tenus de respecter le droit de l'enfant à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Ils doivent respecter les droits et devoirs des parents de l'enfant de le guider dans l'exercice de ce droit d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités (art. 14 al. 2 CDE). Les droits des enfants mineurs sont exercés par les parents (art. 304 al. 1er CC). Le droit de disposer de l'éducation religieuse de l'enfant jusqu'à l'âge de seize ans révolus appartient également aux parents (art. 303 al. 1 et 3 CC; voir aussi l'art. 18 al. 4 Pacte-ONU II); ce droit est un élément de la liberté de conscience et de croyance des parents (ATF 129 III 689 c. 1.2, JdT 2004 I 264). Outre l'aspect de l'éducation religieuse, il faut également prendre en considération la dimension intérieure et personnelle de la liberté de conscience et de croyance, à respecter chez chaque enfant capable de discernement (art. 11 Cst.; art. 14 al. 1er CDE; cf. Müller/Schefer, op. cit., p. 264 avec réf. à l'arrêt 5C.146/2003 du 23 septembre 2003, c. 3.1 et 4, non publié in ATF 129 III 689, JdT 2004 I 264)* » (arrêt du Tribunal fédéral du 11 décembre 2015 (2C\_121/2015), considérant 5.3, JdT 2016 I 67, 78).

L'arrêt du Tribunal fédéral précité passe en revue la jurisprudence internationale et nationale en matière de port de signes religieux à l'école. Appelé à se prononcer sur l'interdiction générale de porter un couvre-chef en classe prévue dans un règlement communal, cette autorité judiciaire a rejeté le recours de la commune de

Sankt-Margrethen au motif notamment qu'une telle interdiction était disproportionnée car elle n'était justifiée ni par le devoir de neutralité religieuse des autorités, ni par le fonctionnement régulier de l'établissement scolaire, ni par la liberté religieuse des autres élèves, ni par la promotion de l'égalité des sexes.

En outre, une interdiction généralisée de porter quelque couvre-chef que ce soit risquerait également de contrevenir à la liberté personnelle de l'élève, garantie notamment par l'article 10 de la Constitution fédérale.

De plus, le port de couvre-chefs tels que des casques ou d'autres bonnets doit pouvoir rester possible dans les écoles pour des raisons de sécurité ou sanitaires par exemple.

Le Conseil d'Etat n'entend pas trancher ces questions aussi sensibles que complexes. Il ne peut donc qu'inviter le Parlement à examiner avec attention les possibles violations des droits constitutionnels susmentionnés.

In fine, il appartient au Grand Conseil de décider si les conditions posées par la Constitution cantonale sont réunies et de se prononcer définitivement sur la recevabilité de l'initiative.

Considérant le préavis de la Commission de justice dont certains membres ont relevé le caractère moralement répréhensible de l'initiative et malgré les doutes exprimés, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de déclarer l'initiative recevable.

## **2. Partie spéciale**

### **2.1. But de l'initiative**

L'initiative a pour but l'interdiction pour les élèves des écoles publiques valaisannes de porter des couvre-chefs.

### **2.2. Teneur**

La teneur de l'initiative se confond avec son but dans la mesure où il s'agit d'une initiative de type unique, non rédigée.

### **2.3. Historique**

L'interdiction du port du voile dans le cadre scolaire est une problématique qui occupe de nombreux pays européens. La France, au nom du respect de la laïcité, interdit le port de tenues ou de signes religieux « ostensibles » à l'école. Toutes les religions, y compris chrétienne, sont concernées. L'Allemagne se montre, par contre, plus tolérante avec les signes et vêtements religieux. La cour constitutionnelle, autorisant même deux enseignantes à porter le voile en classe, a refusé une interdiction prononcée à leur rencontre. Le port du voile à l'école fait donc débat et les réponses apportées divergent d'un Etat à l'autre.

En Suisse, plusieurs arrêts du Tribunal fédéral permettent d'esquisser la voie suivie par notre pays, quand bien même l'instruction publique relève de la responsabilité des cantons en vertu de l'art. 62 al. 1 de la Cst. féd. Ainsi, en 1997 déjà, il a dénié le droit à une institutrice genevoise de porter le voile pendant la classe, tout en distinguant spécifiquement entre les restrictions imposées aux élèves et celles imposées aux enseignants, en leur qualité de membres du personnel étatique (ATF 123 I 296). Cette interdiction de port du voile par une enseignante a été portée sans succès devant la Cour européenne en 2001

(Décision d'irrecevabilité Dahlab c. Suisse du 15 février 2001, n° 42393/98; JAAC 65.140).

De même, dans son arrêt du 24 octobre 2008, notre Haute Cour a refusé une dispense de cours de natation pour des raisons religieuses à deux garçons musulmans en raison du fait que l'enseignement du sport contribue dans une large mesure à la socialisation des élèves et que l'importance de ce processus d'intégration est prépondérante (ATF 135 I 79, consid. 7.2). Dans l'arrêt 2C\_1079/2012 du 11 avril 2013, le Tribunal fédéral a « *jugé admissible d'obliger une élève musulmane à prendre part avec un maillot de bain ample, couvrant les bras et les jambes et doté d'un couvre-chef intégré («burkini»), à une classe de natation réservée aux filles* ». Plus récemment, dans sa décision de principe de décembre 2015, il a jugé comme disproportionnée l'interdiction générale du port du voile à l'école pour une élève saint-galloise.

En Valais, le port du voile islamique a suscité plusieurs interventions parlementaires dont une motion 3.0144 déposée le 13 juin 2014 par MM. les Députés Jérôme Buttet et David Théoduloz ayant pour objet « *port du voile à l'école : pour une solution pragmatique* » et faisant expressément référence au « *lancement prochain d'une initiative populaire* » à ce sujet. Cette motion a été acceptée par le Grand Conseil par 90 voix contre 18 et 4 abstentions le 10 mars 2015.

Il est à relever que les réflexions à initier ne sauraient se limiter au seul port du voile car d'autres questions corollaires sont à traiter, en particulier, les dispenses pour des activités sportives ou extrascolaires, les dispenses des cours d'Ethique et cultures religieuses, l'octroi de congés pour les fêtes religieuses non chrétiennes, etc. Une solution globale, interconfessionnelle, est dès lors à privilégier.

### **3. Motifs à l'appui de l'initiative**

Les auteurs de l'initiative n'ont pas déposé d'argumentaire à l'appui de leur initiative. Ils n'étaient, du reste, pas tenus de le faire.

Toutefois, leurs motivations ont été développées au travers de leurs déclarations dans les médias. Il s'agirait de préserver l'École « *en passe de devenir un lieu de manifestation de comportements claniques ou d'affirmation ostentatoire d'appartenance à une religion* » aux valeurs non chrétiennes. L'islamisation menacerait, pas à pas, les fondements de notre civilisation et de notre société.

Les auteurs de l'initiative se réfèrent également à l'arrêt du 11 décembre 2015 du Tribunal fédéral qui relevait que toute restriction de liberté religieuse doit être fixée dans une loi. Un vide juridique pourrait ainsi être comblé suite à l'acceptation de cette initiative.

Tels sont, dans les grandes lignes, les arguments avancés par les promoteurs de l'initiative tant lors de l'ouverture de la récolte des signatures que lors de son dépôt.

### **4. Avis du Conseil d'Etat**

#### **4.1. Situation en Suisse**

##### **4.1.1 Sur le plan fédéral**

Le domaine de la formation relevant prioritairement des cantons, la Confédération n'est pas ou peu confrontée par cette problématique.

#### 4.1.2 Dans les cantons suisses

A la suite de diverses interventions parlementaires, le débat a concerné de nombreux cantons sur l'attitude à adopter quant au port de signes et d'habits religieux dans le cadre scolaire. Les réponses auraient pu être très diversifiées sachant que certains cantons sont laïcs alors que d'autres, dont le Valais, se réclament de tradition chrétienne. Or, les directives adoptées ont été peu ou prou partout les mêmes.

Dans l'espace romand, le canton de Genève a produit une brochure abordant la laïcité à l'école à l'attention des parents et des élèves. Le canton de Fribourg a quant à lui édicté une recommandation relative à la diversité religieuse et culturelle à l'école à l'usage des enseignants et des autorités scolaires.

De manière générale, les élèves sont autorisés à porter le voile dans les écoles suisses. Cela est par contre interdit aux enseignantes. Le dialogue avec les parents et l'élève est privilégié. Surtout, l'élève, quelle que soit sa confession, suit les cours inscrits à la grille horaire et ne peut en être dispensé pour des raisons religieuses. Les fêtes d'origine chrétienne qui ponctuent l'année scolaire entrent pleinement dans le cadre de l'enseignement régulier. D'autres aménagements sont prévus afin de permettre la participation à des fêtes importantes dans chaque religion.

Les cantons ont donc privilégié une attitude pragmatique, fondée sur le dialogue et la recherche de solutions négociées évitant toute rupture avec les familles et donc la stigmatisation et la montée du communautarisme.

#### 4.2. Jurisprudence du Tribunal fédéral

Comme indiqué plus haut, la question du port du voile par une élève dans une école de la commune de St-Margrethen (SG) a été soumise récemment au Tribunal fédéral. Dans son arrêt de principe 2C\_121/2015 du 11 décembre 2015, il s'est livré à une analyse internationale et nationale sur le port de signes religieux à l'école. A une majorité de quatre juges contre un, la II<sup>ème</sup> Cour de droit public du Tribunal fédéral a considéré que l'interdiction du port du voile n'est pas nécessaire pour garantir un enseignement efficace. Elle constituerait par ailleurs une atteinte grave à la liberté religieuse. Pour qu'elle soit justifiée, il faudrait une base légale, mais il importe de surcroît que l'interdiction réponde à un intérêt public pertinent et que l'atteinte ne soit pas disproportionnée.

En particulier, notre Haute Cour a estimé que *« les organes de l'Etat doivent user de retenue dans la discussion de l'objet d'une croyance; ils doivent se référer à la conviction des adeptes de cette croyance. Du point de vue du champ de protection de la liberté de conscience et de croyance, il importe seulement que le comportement adopté par l'élève et ses parents soit l'expression directe de leur conviction religieuse et qu'ils s'en réclament de manière crédible »* (arrêt 2C\_121/2015, considérant 5.2, JdT 2016 I 67, 77). Le Tribunal fédéral a également indiqué que *« le port du voile par l'élève, soit par une femme (en devenir) qui se réclame de l'islam, est l'expression d'une conviction religieuse et elle est protégée par la liberté religieuse selon l'art. 15 Cst. (ATF 139 I 280 c. 4.1, JdT 2014 I 118; ATF 134 I 56 c. 4.3, JdT 2009 I 229; ATF 134 I 49 c. 2.3, JdT 2009 I 223; ATF 123 I 296 c. 2b/aa; ATF 119 Ia 178 c. 4c, JdT 1995 I 290; voir aussi ATF 119 IV 260 c. 3b/aa, JdT 1994 I 707; CourEDH, arrêts Dogru, § 47; Sahin, § 78). L'interdiction de porter le voile entraîne une restriction de la liberté de conscience et de croyance de l'élève, d'une part, et de ses parents à titre de*

*personnes en droit de disposer de son éducation religieuse, d'autre part » (arrêt 2C\_121/2015, considérant 5.4, JdT 2016 I 67, 78-79).*

*De jurisprudence constante, « Les restrictions de la liberté de conscience et de croyance et les entraves aux pratiques religieuses ne sont compatibles avec la Constitution que si elles satisfont aux conditions applicables à la restriction des droits fondamentaux (art. 36 al. 1 à 3 Cst.; ATF 139 I 280 c. 4.2, JdT 2014 I 118; ATF 134 I 56 c. 4.3, JdT 2009 I 229; ATF 134 I 49 c. 2.3, JdT 2009 I 223; ATF 123 I 296; ATF 119 IV 260, JdT 1994 I 707). Elles doivent reposer sur une base légale, répondre à un intérêt public ou se justifier par la protection des droits fondamentaux d'autrui, et respecter le principe de la proportionnalité (art. 36 al. 1 à 3 Cst.). Les restrictions graves doivent reposer sur une disposition claire et expresse de la loi au sens formel (art. 36 al. 1er, 2e phrase, Cst.; ATF 139 I 280 c. 5.1, JdT 2014 I 118; ATF 137 II 371 c. 6.2, JdT 2012 II 128; ATF 130 I 65 c. 3.3). L'essence de la liberté de conscience et de croyance est inviolable (art. 36 al. 4 Cst.); elle n'inclut cependant pas le port du voile pour motifs religieux et cette pratique peut donc être restreinte conformément aux conditions de l'art. 36 al. 1 à 3 Cst. (ATF 123 I 296 c. 2 b/cc; voir aussi ATF 134 I 56 c. 4.3 avec réf., JdT 2009 I 229; arrêt 2C\_1079/2012 du 11 avril 2013, c. 3.2) » (arrêt 2C\_121/2015, considérant 6, JdT 2016 I 67, 79).*

*Notre Haute Cour a également relevé que « L'interdiction de porter le voile place l'élève dans un conflit entre le respect d'une prescription étatique et celui d'une prescription religieuse qui lui est transmise par son origine et sa famille. De pareilles tensions peuvent peser lourdement sur un enfant et nuire à son bien (art. 3 CDE; ATF 139 I 280 c. 5.2, JdT 2014 I 118; ATF 119 la 178 c. 8a, JdT 1995 I 290; ATF 117 la 311 c. 4b, JdT 1993 I 40; ATF 114 la 129 c. 5b, JdT 1990 I 3, avec réf.). En outre, l'interdiction générale du port du voile dans le périmètre de l'école, compte tenu que l'élève s'y rend chaque jour, influence fortement sa vie courante. D'après la jurisprudence, l'interdiction générale de porter le voile pendant la classe, imposée à une élève, comporte une restriction grave de sa liberté de conscience et de croyance (cf. ATF 139 I 280 c. 5.2, JdT 2014 I 118; voir déjà ATF 114 la 129 c. 5b, JdT 1990 I 3; voir aussi, pour le personnel enseignant, Cour constitutionnelle fédérale allemande 1 BvR 471/10 et 11181/10, loc. cit., n° 95) » (arrêt 2C\_121/2015, considérant 7.2, JdT 2016 I 67, 80).*

*Et le Tribunal fédéral de conclure qu'« On ne saurait retenir que la transmission de l'enseignement exige la renonciation complète au port de signes religieux » (arrêt 2C\_121/2015, considérant 9.5.2, JdT 2016 I 67, 85).*

#### **4.3. Motion « Port du voile : pour une solution pragmatique »**

En réaction au lancement de la présente initiative, le Grand Conseil a accepté le 10 mars 2015 par 90 voix contre 18 et 4 abstentions une motion déposée par MM. les députés Jérôme Buttet et David Théoduloz. Celle-ci demande de proposer des modifications des bases légales permettant de prononcer une interdiction du port du voile dictée par l'intérêt public et conforme au principe de proportionnalité. Dans le cadre du traitement de cette motion, le Conseil d'Etat aura ainsi l'occasion d'engager une profonde réflexion sur la diversité religieuse à l'École et d'y apporter des réponses concrètes, proportionnelles et adaptées à la réalité du Canton. Enfin, une acceptation par le Grand Conseil de l'initiative reviendrait à contredire sa position de mars 2015.

#### **4.4. Mise en œuvre de l'initiative**

Quant à l'initiative elle-même, le choix de la formulation « Pour des élèves tête nue dans les écoles publiques valaisannes » a manifestement pour but d'éviter le

débat de fond posé par le port de vêtements religieux en l'assimilant, par analogie, au port d'habits de mode comme les casquettes ou de sécurité comme les casques. Or, l'interdiction de porter un couvre-chef en classe ou des vêtements importuns ou choquants est déjà une règle générale. Elle entre en considération au titre de l'intérêt public au fonctionnement régulier de l'école et ne vise pas un groupe d'élèves précis. Cette interdiction-là ne fait pas débat et a été reconnue par le Tribunal fédéral dans son arrêté du 11 décembre 2015.

De même, certains cours pratiques nécessitent le port d'un casque ou d'un bonnet de cheveux, ce pour des raisons de sécurité ou d'hygiène. Il en irait de même du port obligatoire de casque lors des sorties de ski, de bonnet ou de casquettes lors des promenades scolaires. L'acceptation de l'initiative les proscrirait.

L'initiative fait donc sciemment un amalgame entre vêtements importuns ou choquants, vêtements professionnels et vêtements religieux afin de résoudre la thématique du port du voile dans le cadre scolaire. Au demeurant, ce procédé stigmatise une communauté au travers d'un texte général s'appliquant à tous sans discernement. Le principe de proportionnalité n'est dès lors pas respecté et conduit, en sus de la restriction importante de la liberté de conscience et de croyance, à de graves restrictions sécuritaires et de liberté personnelle qui impacteraient chaque élève et chaque étudiant. A titre d'exemple, la cour de récréation fait partie intégrante de l'espace scolaire et donc de l'école. L'initiative proscrirait le port de la casquette ou du bonnet dans cet espace.

Il est parfois prétendu que le port du voile n'est que « la pointe de l'iceberg » et l'autoriser mènerait à d'autres revendications comme le refus de participer aux cours de natation, aux camps scolaires, aux journées de prévention, etc. Or, l'institution scolaire peut déjà imposer la participation d'un élève de la scolarité obligatoire à des cours et activités contre la volonté des parents. De ce point de vue, l'initiative ne renforce nullement les prérogatives des autorités scolaires et ne propose aucune réponse à ces situations.

La formulation du texte amène également à penser que l'initiative s'appliquerait de la 1H jusqu'aux écoles tertiaires. Dès lors, les restrictions s'étendraient également à des personnes ayant fait profession de foi chrétienne qui entreprendraient des formations dans nos hautes écoles. Une religieuse aurait alors à retirer son voile pour suivre les cours.

Par conséquent, imposer à tous les élèves du système de formation valaisan à rester tête nue en classe est totalement disproportionné, infondé, contraire aux règles de sécurité et entrave gravement les libertés personnelles.

#### **IV. Conclusion**

Fort des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat ne peut actuellement que proposer le rejet de l'initiative, dans la mesure de sa validité.

Nous saisissons l'occasion du présent message pour vous renouveler, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Députés, l'assurance de notre haute considération et vous recommander avec nous à la protection divine.

Sion, le

Le président du Conseil d'Etat : **Jacques Melly**  
Le chancelier d'Etat : **Philipp Spörri**