



Date de dépôt : 14 octobre 2025

Rapport

**de la commission des Droits de l'Homme (droits de la personne)
chargée d'étudier le projet de loi de Stéphane Florey, Christo
Ivanov, Eric Leyvraz, Patrick Lussi, Virna Conti, André Pfeffer,
Thomas Bläsi, Eliane Michaud Ansermet modifiant la loi sur la
laïcité de l'Etat (LLE) (A 2 75) (Pour une expression non ostentatoire
des convictions religieuses)**

Rapport de majorité de Francisco Taboada (page 3)

Rapport de minorité de Céline Zuber-Roy (page 9)

Projet de loi (13035-B)

modifiant la loi sur la laïcité de l'Etat (LLE) (A 2 75) *(Pour une expression non ostentatoire des convictions religieuses)*

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi sur la laïcité de l'Etat, du 26 avril 2018, est modifiée comme suit :

Art. 3, al. 4 (nouveau)

⁴ Lorsqu'ils siègent en séance plénière, ou lors de représentations officielles, les membres du Grand Conseil et des Conseils municipaux s'abstiennent de manifester leur appartenance religieuse par des signes ou des tenues ostentatoires.

Art. 11, al. 4 (nouveau, l'al. 4 ancien devenant l'al. 5)

⁴ Dans les établissements scolaires de l'enseignement primaire et secondaire I et II, le port ostensible de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse est interdit.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Francisco Taboada

1) Rappel des travaux, présidences et méthode

Conformément à la LRGC (loi portant règlement du Grand Conseil), la commission a consacré neuf séances à l'examen du PL 13035-A, entre le 16 décembre 2021 et le 15 mai 2025. Les séances ont été présidées par M. Cyril Mizrahi et M. Yves de Matteis.

Au total, quatre auditions ont été menées :

1. M. Stéphane Florey (auteur du projet) – 16.12.2021 ;
2. MM. Thierry Tanquerel et Michel Hottelier (professeurs honoraires) – 09.01.2025 ;
3. P^{re} Maya Hertig (Université de Genève) – 16.01.2025 ;
4. M^{me} Carole-Anne Kast, conseillère d'Etat (DIN), et M. Redouane Saadi (DIN) – 20.03.2025.

Méthode : La commission a d'abord entendu l'auteur, puis des experts de droit constitutionnel et de droits fondamentaux, et enfin le Conseil d'Etat. Elle a également organisé ses travaux et défini la séquence d'éventuels votes sur un amendement général de nature constitutionnelle proposé ultérieurement, avant de procéder, le 15 mai 2025, aux votes finaux.

2) Objet du projet et aboutissement des travaux

Le PL 13035 A visait à **interdire l'expression « ostentatoire » de convictions religieuses** par certaines personnes, avec l'objectif principal de **lier l'exercice du mandat parlementaire** à une règle de neutralité visible. Au cours des débats, un **amendement général** a été discuté : il proposait de **porter au niveau constitutionnel cantonal** des dispositions pour les exécutifs et les agents de l'Etat (déjà admises en droit positif), tout en **introduisant une nouveauté** pour les **membres du Grand Conseil et des Conseils municipaux** (interdiction de manifester son appartenance religieuse par des signes extérieurs en séance).

Le **15 mai 2025**, après débat, la commission a **refusé l'amendement général**, puis **refusé le PL**.

3) Auditions

3.1 M. Stéphane Florey, auteur (séance du 16 décembre 2021)

L'auteur a indiqué vouloir **réintroduire** une disposition de la LLE annulée par la justice (en adaptant la formulation), en invoquant notamment l'**exemple français** et l'intérêt de **relancer un débat** sur la visibilité religieuse dans les hémicycles. Il a évoqué en parallèle une **disposition distincte** concernant les établissements scolaires à envisager ultérieurement.

Interpellé sur l'historique contentieux, il a rappelé que la disposition visée avait été **adoptée par le peuple**, soutenant qu'une nouvelle solution, mieux formulée, pouvait être recherchée.

Synthèse de la majorité : l'audition a éclairé l'intention politique du projet, mais **n'a pas levé** les doutes sur sa **conformité** aux droits fondamentaux et sur l'**opportunité** d'étendre une obligation de neutralité au **pouvoir législatif**, qui **n'incarne pas l'Etat** au sens organique.

3.2 MM. Thierry Tanquerel et Michel Hottelier (séance du 9 janvier 2025)

Les deux constitutionnalistes ont situé la discussion à l'aune du **contrôle cantonal** et de la **garantie fédérale**.

- **Sur la garantie fédérale** : selon M. Tanquerel, la démarche de « déplacer » la question au niveau constitutionnel pour **éluder un arrêt cantonal** pose un **problème institutionnel** ; un pronostic d'**octroi de la garantie plutôt défavorable** ne peut toutefois être écarté avec certitude.
- **Sur l'architecture du texte** : ils ont souligné un « **mélange des genres** » : deux alinéas consacrent des règles déjà valides (exécutifs/agents), alors que l'**innovation réelle** concerne les **parlementaires** ; cette **addition hétérogène** est juridiquement possible mais **peu satisfaisante** du point de vue de la clarté du droit.
- **Sur la jurisprudence et la proportionnalité** : M. Hottelier a rappelé l'**absence de précédent** pour une interdiction visant les **élus délibératifs** et a insisté sur la **vocation principielle** de la constitution, qui n'a pas à répéter des règles déjà stables en loi.
- **Sur la portée matérielle** : il a encore été discuté qu'à Genève, certaines pratiques symboliques (p. ex. le *Cé qu'è lainô*) relèvent d'une **hiérarchie normative spécifique** (lex posterior / lex specialis), ce qui montre la **sensibilité du système genevois** aux contextes et à l'histoire des normes.

Synthèse de la majorité : ces apports confortent l'idée qu'une interdiction ciblant les **parlementaires** est **juridiquement fragile**,

institutionnellement inopportune, et mal intégrée dans un dispositif constitutionnel qui devrait rester **sobre et de principes**.

3.3 *P^{re} Maya Hertig (séance du 16 janvier 2025)*

La professeure Hertig a rappelé que **la liberté de conscience et de croyance s'applique pleinement** et qu'**aucun précédent direct** n'existe pour une interdiction visant les parlementaires. Elle a situé l'examen au regard de la jurisprudence du **Tribunal fédéral** :

- **ATF 148 I 160 (LLE Genève)** : neutralité des **exécutifs**, magistrats et **agents** compatible en principe avec la constitution, sous réserve d'une **application proportionnée**, spécialement pour les agents.
- **ATF 142 I 49 (Saint-Gall)** : rappel des **fonctions de la liberté religieuse** (paix religieuse, protection de l'autonomie individuelle, **intégration des minorités**), et **retenue** du TF en contrôle abstrait eu égard au **fédéralisme**.

Elle a aussi noté la **modification terminologique** envisagée (« manifester » / « ostentatoire ») sans que cela **dissipe** la question centrale : **l'aptitude et la nécessité** d'une interdiction visant des **députés**, qui **n'incarnent pas l'Etat**, à atteindre le but de neutralité religieuse de l'Etat.

Synthèse de la majorité : l'analyse confirme que l'on touche au **cœur** de la liberté religieuse, où la **proportionnalité** et la **fonction intégrative** de ce droit commandent la **retenue** quand il s'agit de **représentants élus**.

3.4 *M^{me} Carole-Anne Kast, conseillère d'Etat (DIN), et M. Redouane Saadi (DIN) (séance du 20 mars 2025)*

Le Conseil d'Etat a exprimé une **opposition nette** à l'amendement constitutionnel. Sa position se structure autour de trois axes :

1. **Séparation des pouvoirs** : utiliser la révision constitutionnelle et la garantie fédérale pour **contourner** une décision de la justice cantonale constituerait une **atteinte grave** à l'**équilibre institutionnel** ; la **laïcité genevoise** est déjà garantie par le droit cantonal et fédéral appliqué par les tribunaux.
2. **Nature du mandat parlementaire** : les **parlementaires n'incarnent pas l'Etat** ; leur imposer une **neutralité confessionnelle** revient à instaurer de fait une **incompatibilité confessionnelle** contraire à l'esprit de la laïcité genevoise, qui **protège la liberté de croyance** et **n'organise pas l'invisibilisation** du fait religieux.
3. **Comparaison internationale** : la **laïcité genevoise** se distingue de la **laïcité française** : ici, elle est **instrument au service de la liberté**, là où la

France défend une laïcité **plus active/exclusive** ; la **transposition** n'est donc **pas pertinente**.

Synthèse de la majorité : la position gouvernementale confirme qu'une telle interdiction **n'est ni apte ni nécessaire** au regard du but poursuivi et **fragiliserait** l'architecture **institutionnelle** et **normative** du canton.

4) Considérations de la majorité

A l'issue des auditions et délibérations, la majorité retient :

1. **Principe de la laïcité genevoise** : elle garantit en premier lieu la **neutralité de l'Etat** et la **liberté de conscience et de croyance**. Les députés **représentent la société** et sa diversité ; ils ne sont **pas les agents** de l'Etat. Leur **visibilité** (dans les limites de l'ordre et du règlement) **n'entame pas** la neutralité de l'Etat.
2. **Proportionnalité** : une interdiction ciblant les parlementaires **ne s'avère ni apte ni nécessaire** à protéger la neutralité de l'Etat, au regard des fonctions reconnues à la liberté religieuse par la jurisprudence, et **risque d'exclure** ou de **stigmatiser** des minorités.
3. **Séparation des pouvoirs** : la voie constitutionnelle envisagée pour contourner une décision judiciaire **sape la confiance** dans les institutions et **instrumentalise** la garantie fédérale.
4. **Qualité et clarté du droit** : le projet mêle des éléments **déjà admis** (exécutifs/agents) et une **innovation** sensible (interdiction pour les parlementaires), au prix d'un **montage peu lisible** pour un texte **constitutionnel** censé rester **de principes**.
5. **Prévisibilité** : l'**absence de précédent** pour une interdiction visant les parlementaires et les **incertitudes** pesant sur la **garantie fédérale** militent pour la **retenue** et la **prudence législative**.

Conclusion de la majorité : pour des raisons **juridiques, institutionnelles** et **démocratiques**, la majorité refuse tant l'**amendement général** que le **PL 13035-A**.

5) Votes en commission (séances des 23 janvier et 15 mai 2025)

1^{er} débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 13035-A :

Oui : 6 (1 LJS, 1 MCG, 1 LC, 1 PLR, 1 UDC, 1 Ve)

Non : 2 (2 S)

Abstentions : 1 (1 PLR)

L'entrée en matière acceptée.

2^e débat

Le président met aux voix l'amendement général constitutionnel d'une députée (LC) :

**Projet de loi constitutionnelle
(13035-A)**

**modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE)
(A 2 00) (Pour un article constitutionnel respectant le principe de laïcité)**

*Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :*

Art. unique Modification

*La constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, est
modifiée comme suit :*

Art. 3, al. 2 et 3 (nouveaux, les al. 2 et 3 anciens devenant les al. 4 et 5)

² Les membres du Conseil d'Etat et des exécutifs communaux ainsi que les magistrats du pouvoir judiciaire et de la Cour des comptes observent cette neutralité religieuse dans le cadre de leurs fonctions et, lorsqu'ils sont en contact avec le public, ils s'abstiennent de signaler leur appartenance religieuse par des propos ou des signes extérieurs.

³ Les membres du Grand Conseil et des Conseils municipaux s'abstiennent de signaler leur appartenance religieuse par des signes extérieurs lorsqu'ils siègent en séance plénière ou lors de représentations officielles.

Oui : 2 (1 LC, 1 PLR)

Non : 7 (2 S, 1 Ve, 1 LJS, 1 MCG, 1 PLR, 1 UDC)

Abstentions : –

L'amendement général est refusé.

Titre et préambule	pas d'opposition, adopté
<u>Art. 1</u>	pas d'opposition, adopté
Art. 3, al. 4	pas d'opposition, adopté
Art. 11, al. 4	pas d'opposition, adopté
<u>Art. 2</u>	pas d'opposition, adopté

3^e débat

Le président met aux voix le PL **13035-A** :

Oui :	2 (1 PLR, 1 LC)
Non :	5 (2 S, 1 Ve, 1 LJS, 1 PLR)
Abstentions :	2 (1 MCG, 1 UDC)

Le PL 13035-A est refusé.

6) Recommandation de la majorité

Au vu de ce qui précède, la majorité de la commission des Droits de l'Homme **invite le Grand Conseil à suivre sa position** et à :

- **refuser l'amendement général** de nature constitutionnelle ;
- **refuser le PL 13035-A.**

Cette recommandation s'appuie sur :

- la **compréhension genevoise de la laïcité**, qui protège la **liberté de croyance** et la **neutralité de l'Etat**, sans exiger l'**invisibilisation** des convictions des élus ;
- la **proportionnalité** et la **fonction intégrative** des droits fondamentaux, incompatibles avec une interdiction visant les **parlementaires** ;
- le respect de la **séparation des pouvoirs** et la **cohérence institutionnelle** du canton.

En conséquence, la majorité estime que **l'intérêt public** et la **sécurité juridique** commandent de **renoncer** à inscrire une telle interdiction dans notre ordre juridique, a fortiori dans la constitution.

Date de dépôt : 1^{er} juillet 2025

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de Céline Zuber-Roy

Le 10 février 2019, le peuple genevois a accepté la loi sur la laïcité de l'Etat (LLE – L 11764), dans sa version adoptée par le Grand Conseil. Elle contenait ainsi à son article 3 sur la neutralité de l'Etat un alinéa 4 avec la teneur suivante :

« ⁴ Lorsqu'ils siègent en séance plénière, ou lors de représentations officielles, les membres du Grand Conseil et des Conseils municipaux s'abstiennent de signaler leur appartenance religieuse par des signes extérieurs. »

Cet alinéa a fait l'objet d'un recours et a été annulé par la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice genevoise pour violation du droit fédéral. S'agissant d'un recours abstrait, il n'existait aucun moyen de contester cette décision au niveau fédéral. Ainsi, l'instance judiciaire qui est la plus compétente pour définir le contenu du droit fédéral, le Tribunal fédéral, n'a pas pu se prononcer sur la légalité de l'interdiction de signes religieux au sein d'un législatif. Pourtant l'enjeu est majeur !

Le principe de laïcité de l'Etat, inscrit dans la constitution genevoise, impose une séparation entre l'Etat et les religions. Cela signifie que l'Etat ne favorise ni ne discrimine aucune confession religieuse. Si les parlementaires ont naturellement le droit à la liberté de religion en tant que citoyens, leur fonction publique s'exerce dans un cadre institutionnel qui nécessite une apparence de neutralité. En interdisant les signes religieux visibles, on renforce la perception que les décisions politiques sont prises sur la base de principes universels et rationnels, non influencés – ou perçus comme influencés – par des croyances spirituelles. Cela protège non seulement la légitimité de l'Etat, mais aussi celle des élus eux-mêmes dans leur rôle de représentants de toute la population.

Cette interdiction est devenue d'autant plus nécessaire à l'heure où les conflits religieux et géopolitiques occupent une place centrale dans les médias et les débats publics. Les tensions au Proche-Orient, en particulier entre Israël et certaines puissances du monde arabe, ont un écho direct en Suisse, y compris

à Genève. Des manifestations, des mobilisations communautaires et des discours de plus en plus polarisés fragilisent la cohésion sociale locale. Dans ce contexte, la présence de signes religieux visibles dans une enceinte démocratique comme le parlement peut accentuer les fractures, donner lieu à des interprétations politiques ou communautaires, et nuire à l'atmosphère de respect mutuel et de dialogue démocratique. Pour éviter toute forme de crispation ou de division entre les membres du parlement ou avec les citoyens, il est préférable de maintenir un espace parlementaire neutre, où les convictions spirituelles restent dans la sphère privée. L'interdiction du port de signes religieux vise donc à préserver le débat démocratique des tensions religieuses et à maintenir un climat le plus serein possible.

Il s'agit ainsi d'une mesure de prudence, visant à maintenir l'image d'une institution impartiale, guidée par l'intérêt général et préservée des tensions religieuses.

Au vu de l'importance du sujet pour la laïcité de l'Etat et la préservation de la sérénité des débats parlementaires, il est légitime de souhaiter qu'une autorité fédérale confirme qu'une telle interdiction n'est pas compatible avec le droit fédéral. Le seul moyen d'accéder à une autorité fédérale est d'introduire cette interdiction, fondamentale pour notre démocratie, dans notre constitution genevoise afin que l'Assemblée fédérale puisse accorder ou non la garantie fédérale après une analyse de la compatibilité avec le droit fédéral.

En conséquence, la minorité vous propose **l'amendement général** suivant :

Projet de loi constitutionnelle (13035-B)

**modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE)
(A 2 00)** *(Pour une expression non ostentatoire des convictions religieuses)*

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. unique Modification

La constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012, est
modifiée comme suit :

Art. 3, al. 2 et 3 (nouveaux, les al. 2 et 3 anciens devenant les al. 4 et 5)

² Les membres du Conseil d'Etat et des exécutifs communaux ainsi que les magistrats du pouvoir judiciaire et de la Cour des comptes observent cette neutralité religieuse dans le cadre de leurs fonctions. Lorsqu'ils sont en contact avec le public, ils s'abstiennent de signaler une appartenance religieuse par des propos ou des signes extérieurs.

³ Les membres du Grand Conseil et des conseils municipaux s'abstiennent de signaler leur appartenance religieuse par des signes extérieurs lorsqu'ils siègent en séance plénière ou lors de représentations officielles.

Pour ces motifs, la minorité vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter l'entrée en matière sur le PL 13035-B ainsi que l'amendement ci-dessus, et ensuite à soutenir le texte lors du vote final.