

Date de dépôt : 17 janvier 2013

**Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur la pétition pour inviter le Grand Conseil à
abroger l'article 3 de la loi sur le culte extérieur (LCExt)**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 7 mai 2012, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une pétition dont le libellé est le suivant :

Aujourd'hui, à Genève, un prêtre ou un évêque revêtu de sa soutane et résidant dans le canton, un moine ou une religieuse, ne peut se promener sur le domaine public sans enfreindre la loi sur le culte extérieur. Celle-ci lui en interdit l'accès sous peine d'amende. Cette loi qui date de la fin du XIX^e siècle n'est plus appliquée. N'est-il pas temps de l'abroger ?

En 1872, le Grand Conseil décidait de voter la loi sur les corporations religieuses, telle que l'exigeait la constitution genevoise de 1847. Puis, en 1875, le législatif adoptait la loi sur le culte extérieur.

Durant les débats, un député proposait un amendement à l'article 3 pour interdire le port de tout costume ecclésiastique ou appartenant à un ordre religieux. Cet amendement fut accepté.

Nous estimons qu'il est temps d'abroger cette loi profondément discriminatoire puisqu'elle ne vise que les membres du clergé et les ordres religieux. Elle est devenue obsolète.

La Constituante l'a également compris puisqu'elle a récemment voté l'abrogation de l'interdit fait aux ecclésiastiques de devenir député, maire ou conseiller d'Etat (début juillet 2010).

Nous remercions d'avance le parlement de bien vouloir prendre en compte cette pétition et d'entreprendre les démarches nécessaires à l'abrogation de l'article 3 de la LCExt.

N.B. 138 signatures

p.a Perspective catholique

M. Eric Bertinat

11, avenue Henri-Golay

1203 Genève

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Grand Conseil a déjà traité au début de ce siècle d'une pétition (la pétition 1211) sollicitant l'abrogation de trois textes législatifs, dont la loi sur le culte extérieur (LCExt), du 28 août 1875. Cette pétition avait été adressée au Grand Conseil par l'Association UNIR (Union contre l'Intolérance Religieuse), qui s'était fortement mobilisée contre l'adoption de normes législatives contre les dérives sectaires dans notre canton, suite notamment aux trois tragédies dites de « l'Ordre du Temple solaire », ayant occasionné la mort de respectivement 53 personnes en 1994, 16 en 1995 et 5 en 1997. Le Grand Conseil et le Conseil d'Etat ayant à ce propos adopté des positions unanimes, il convient de les rappeler ici.

1. Le rapport de la commission des Droits de l'Homme (P 1211-A)

Dans un premier temps, des députés de la commission des Droits de l'Homme, chargés d'étudier la pétition 1211, avait envisager le refus d'entrer en matière. Ce refus aurait été motivé par les liens assumés de l'association UNIR avec l'Eglise de scientologie – l'article 1 des statuts de cette association évoque sa fondation « en janvier 1993 par un groupe de scientologues qui, voyant un climat d'intolérance s'établir, ont décider (sic) de lutter contre la discrimination ». Estimant toutefois que les questions soulevées par la pétition méritaient un examen approfondi et équitable, la commission des Droits de l'Homme y a consacré plusieurs séances et en a profité pour auditionner des représentants religieux, des constitutionnalistes et des historiens.

Dans son rapport, la commission des Droits de l'Homme a ainsi estimé que deux textes visés par la pétition étaient contraires aux droits de l'Homme, à savoir l'article 176 de la constitution genevoise soumettant l'installation dans le canton de toute corporation ou congrégation religieuse à l'autorisation du Grand Conseil et sa loi d'application, la loi sur les corporations religieuses, du 3 février 1872. En revanche, pour la loi sur le culte extérieur, la commission a considéré à l'unanimité que, « appliquée correctement, elle est conforme au droit supérieur ».

a) Abrogation des dispositions sur les corporations religieuses

La commission, suivie à l'unanimité par le Grand Conseil, a ainsi recommandé que l'article 176 de la constitution soit abrogé à l'occasion d'une révision complète de celle-ci, ce que le Conseil général genevois vient de faire en adoptant, le 14 octobre 2012, une nouvelle constitution apurée de cette norme. Le souci du Grand Conseil, rejoignant les préoccupations des

milieux cléricaux eux-mêmes et des historiens, était d'éviter un débat constitutionnel, soumis au référendum obligatoire, dont on ne peut que s'attendre à ce qu'il ouvre la voie à des dérapages inutiles et dangereux pour la paix religieuse. Le professeur Olivier Fatio, interrogé au titre d'historien par la commission des Droits de l'Homme, avait ainsi rappelé que « la sensibilité reste vive et tout débat de cette nature est propre à susciter de l'anxiété. On se souvient de l'émoi provoqué il y a une quinzaine d'années par le projet, d'ailleurs vite abandonné, de créer à Genève un nouvel évêché. De sorte qu'on peut se demander s'il est opportun, et spécialement dans une période qui voit dans bien des lieux s'ouvrir à nouveau le débat sur la laïcité, de "réveiller le chat qui dort". » Dans le même ordre d'idées, le Conseil fédéral avait mis en consultation, en septembre 2001, un projet d'abrogation de l'interdiction de l'abattage rituel, mais avait dû retirer sa proposition en raison des risques pour la paix religieuse, cette proposition ayant entraîné par opposition le lancement de deux initiatives populaires pour son maintien.

A propos de l'abrogation de la loi sur les corporations religieuses, la commission des Droits de l'Homme et le Grand Conseil ont estimé qu'elle pourrait intervenir « à brève échéance, mais pour autant qu'une norme soit simultanément adoptée qui constitue la base légale des interventions de l'Etat lorsqu'elles sont susceptibles de porter atteinte à la liberté religieuse. » Le Conseil d'Etat, dans le cadre des travaux de mise en œuvre de la nouvelle constitution, proposera au Grand Conseil un cadre législatif d'application de l'article 3 de cette constitution.

b) Loi sur le culte extérieur

S'agissant en revanche de la loi sur le culte extérieur (LCExt), la commission des Droits de l'Homme a estimé que, « pour autant qu'elle continue d'être appliquée avec réserve et pondération », elle « ne viole aucune garantie fondamentale. » En effet, cette disposition, qui touche des dignitaires religieux domiciliés ou résidant dans notre canton, a toujours été appliquée avec mesure. Elle le sera également à l'avenir, uniquement lorsque l'entrave effective que l'interdiction du costume ecclésiastique entraînerait à la liberté de « manifester sa religion en public » constituerait une mesure nécessaire à la sécurité publique ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Lors des débats du Grand Conseil sur la pétition 1211, le rapporteur de la commission des Droits de l'Homme précisait, comme le Tribunal fédéral dans un arrêt de 1982 annulant l'interdiction faite par le Conseil d'Etat genevois à une procession des Rameaux, l'importance de tenir compte des circonstances dans l'application de la loi. Une interdiction (de procession ou de port du costume ecclésiastique) n'est admissible que si cette restriction à la liberté

religieuse répond à un objectif supérieur de protection de l'ordre public. Le TF a ainsi estimé que l'interdiction d'une procession paisible, d'une dizaine de minutes, dans le contexte d'apaisement religieux prévalant en 1981, était disproportionnée. « Or, la commission n'a pas pu s'empêcher de remarquer que ce qui était vrai sur les apaisements en 1982 ne l'était, hélas, plus autant en 2003 ou en 2004 ... Aujourd'hui, une telle situation sur la voie publique peut poser des problèmes qui ne seraient venus à l'esprit de personne il y a vingt ans ou il y a encore dix ans. La commission est donc arrivée à la conclusion, à l'unanimité, qu'il était important de considérer que cette loi sur le culte extérieur reste valable et constitutionnelle aujourd'hui en dépit du fait qu'elle porte une indiscutable atteinte à la liberté religieuse, parce que celle-ci n'est pas plus absolue que n'importe quelle autre liberté. Et l'importance de préserver la paix confessionnelle et la qualité des rapports entre citoyens sur la voie publique doit primer sur toute autre considération. » (*Mémorial* du Grand Conseil, 19 novembre 2004).

2. Maintien ou abrogation de la Loi sur le culte extérieur

Le Conseil d'Etat, dans le cadre de sa réponse à la présente pétition, rappelle les positions exprimées dans le cadre du rapport P 1211-A, par les représentants de l'Eglise catholique romaine que de l'Eglise protestante (respectivement l'abbé Philippe Matthey et le pasteur Joël Stroudinsky). Ces derniers avaient émis les plus grandes réserves sur l'abrogation de ces dispositions. Pour l'abbé Matthey, « leur remise en cause n'aurait aucune conséquence sur le bon climat qui règne aujourd'hui entre catholiques et réformés. Elle pourrait en revanche profiter à des mouvements intégristes, comme la Communauté d'Ecône, ce qui serait gravement préjudiciable à la valeur essentielle qu'est pour l'Eglise catholique romaine la paix confessionnelle. » De la même manière, le pasteur Stroudinsky affirmait que « le maintien du statu quo ne pose aucun problème », tandis qu'à l'inverse, après l'abrogation des dispositions critiquées, « il pourrait s'ensuivre des déséquilibres préoccupants ». En d'autres termes, ces représentants religieux se reconnaissent pleinement dans la sagesse populaire qui, de manière universelle, estime que « l'habit ne fait pas le moine », ou que « Si derrière toute barbe il y avait de la sagesse, les chèvres seraient toutes prophètes. »

La question de la compatibilité entre la disposition critiquée par les pétitionnaires et les droits fondamentaux mérite examen sérieux. La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, approuvée par l'Assemblée fédérale le 3 octobre 1974 et entrée en vigueur pour la Suisse le 28 novembre 1974 (RS 0.101; en abrégé : CEDH), garantit en effet à toute personne le droit à la liberté de pensée, de

conscience et de religion (art. 9). Ce droit implique notamment « la liberté de manifester sa religion (...) en public (...) ». La jurisprudence en a déduit qu'en dehors du cas particulier des agents publics, des citoyens ne peuvent se voir sanctionner pénalement pour avoir porté des tenues à caractère religieux « dans des lieux publics ouverts à tous comme les voies et les places publiques » (Ahmet Arslam et al. c. / Turquie, 23 févr. 2010, § 49-50), à tout le moins en l'absence de risque de menace pour l'ordre public ou de pression sur autrui. Une restriction à la liberté de religion doit en effet non seulement être prévue par la loi mais encore constituer une mesure nécessaire, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui (art. 9, al. 2, CEDH). Le Tribunal fédéral, qui avait jugé anticonstitutionnelle l'interdiction faite par le Conseil d'Etat genevois, en 1981, à une procession des Rameaux, interdiction fondée sur la loi sur le culte extérieur, dit exactement la même chose. Dans les considérants de son arrêt (108 IA 41), le TF ne juge pas la loi inconstitutionnelle, mais le fait que le Conseil d'Etat n'ait pas procédé à une pesée d'intérêts circonstanciée pour interdire la procession. Le TF a estimé que cette procession, censée durer 10 minutes un dimanche matin, « dans les circonstances présentes, n'est pas de nature à compromettre la paix confessionnelle et l'ordre public ».

Le Conseil d'Etat partage les limites posées par le droit supérieur et la jurisprudence fédérale. Il tient ainsi à se préserver la possibilité de limiter l'exercice et la manifestation publique de l'appartenance religieuse dans l'intérêt de l'ordre public et de la sécurité publique. L'arrêt du TF évoqué plus haut indique que la garantie de la liberté religieuse ne pourra être invoquée en faveur de manifestations sur le domaine public constituant « une exhibition superflue, une provocation ou une manœuvre de prosélytisme ». Pour ces cas-là, la LCExt fournit donc une base légale utile.

A propos de la discrimination que cette disposition entretiendrait entre, d'un côté, les prêtres catholiques et orthodoxes, et de l'autre, l'ensemble des autres dignitaires religieux, le Conseil d'Etat ne partage pas cette analyse. Le texte de la LCExt évoque certes le « costume ecclésiastique », mais contrairement à l'avis des pétitionnaires ou à celui des auteurs du projet de loi 10678, ce vocabulaire permet une interprétation plus large et non discriminée. En effet, le droit suisse n'épuise aucunement la définition d'une « Eglise », au sens d'une organisation à but cultuel, n'est pas explicite en droit suisse. Pour le Conseil d'Etat, un « costume ecclésiastique » n'est donc pas seulement le costume d'un ordre religieux chrétien portant le nom d'Eglise, mais peut être aussi bien l'ensemble vestimentaire permettant d'identifier un dignitaire de quelque organisation ou communauté religieuse que ce soit.

Ainsi, le Conseil d'Etat s'agissant de la loi sur le culte extérieur (LCExt) s'en tient à la position qu'il avait soutenue devant le Grand Conseil le 19 novembre 2004 : « Finalement, on peut se dire que l'esprit qui inspirait le législateur à la fin du XIX^e siècle n'est pas tellement différent de celui qui inspire aujourd'hui les réflexions du Tribunal fédéral. Dans les deux cas, il s'agit de garantir l'exercice de la liberté d'expression. A la fin du XIX^e siècle, il s'agissait de la garantir face à ce que les religions pouvaient avoir d'invasif, d'extrêmement présent, dans la vie des citoyens. Aujourd'hui, il s'agit de garantir la liberté des cultes et la liberté d'exprimer ses convictions religieuses dans une société qui est de plus en plus éloignée de ce type de préoccupations. Il n'en demeure pas moins, comme l'a relevé à très juste titre la commission des Droits de l'Homme, que le domaine public est un espace commun à tous, c'est-à-dire athées, agnostiques et croyants de toutes religions. Mais cet espace commun est un espace non confessionnel, et il doit le demeurer. Genève doit se féliciter d'avoir tout au long de son histoire voulu veiller à cela. (...) Au fond, c'est la liberté qui est en cause avant tout. Et cette liberté, les autorités publiques se doivent de la garantir à chaque citoyen. La liberté est la condition de base : quand on est libre, on peut et on se doit d'être tolérant. Et c'est dans ce cadre-là que les réflexions, tout à fait fondées, qui ont été faites sur l'application du principe de la proportionnalité, sur le fait que l'Etat doit veiller à ce que chacun puisse exprimer ses convictions, doivent trouver leur place. Mais, avant tout, nous nous devons d'être les garants de la liberté de chacun et, donc, de faire en sorte que cet espace public, qui est le bien de tous, ne soit pas accaparé par certains » (*Mémorial du Grand Conseil*, du 19 novembre 2004, intervention du conseiller d'Etat Robert Cramer).

3. Mise en œuvre législative des nouvelles dispositions constitutionnelles sur la laïcité et les relations entre l'Etat et les organisations religieuses

En revanche, le Conseil d'Etat travaillera, dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle constitution, à l'élaboration d'un cadre législatif satisfaisant pour les relations entre les organisations religieuses et l'Etat. Ce nouveau cadre législatif pourra remplacer les dispositions actuelles en matière religieuse, à l'exception de celles sur les cimetières, qui ont déjà été modifiées par le Grand Conseil au cours de la précédente législature (le 25 mai 2007). Ce chantier ne peut toutefois être abordé de manière partielle, par l'abrogation d'une disposition dont le droit supérieur ainsi que la jurisprudence garantissent déjà une application mesurée et conforme aux droits de l'homme, abrogation qui par ailleurs n'est pas souhaitée par les principales organisations religieuses du canton.

Dans le cadre de ses travaux, le Conseil d'Etat veillera à lever les ambiguïtés que peut susciter la formulation actuelle de la LCExt. Cette nouvelle législation cantonale devra notamment définir de manière plus précise la notion de « communauté religieuse » introduite par l'alinéa 3 de l'article 3 de la nouvelle constitution, et expliciter le type de relations que « les autorités » peuvent et doivent entretenir avec elles, sachant que l'alinéa 2 du même article exclut tout soutien financier. Ce chantier législatif permettra de formuler utilement les objectifs et le rôle de la laïcité dans un contexte de pluralisme religieux, avec pour le Conseil d'Etat, en permanence, l'ambition que cette laïcité soit l'instrument privilégié de la protection de la liberté de conscience, du dialogue interreligieux et de la paix confessionnelle.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
Charles BEER