

*Date de dépôt : 23 mai 2011*

## **Rapport**

**de la Commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>més</sup> et MM. Jean Romain, Pierre Conne, Gabriel Barrillier, Michel Ducret, François Haldemann, Frédéric Hohl, Jacques Jeannerat, Patricia Läser, Nathalie Schneuwly et Charles Sellegger modifiant la loi sur le culte extérieur (C 4 10)**

*Rapport de majorité de M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet (page 1)*

*Rapport de minorité de M. Frédéric Hohl (page 16)*

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission judiciaire a examiné le projet de loi modifiant la loi sur le culte extérieur (C 4 10) au cours des séances des 20 janvier et 3 février 2011 sous la présidence de M. Roberto Broggin. Elle a bénéficié de l'appui précieux de M. Frédéric Scheidegger, secrétaire adjoint du DSPE. Les procès-verbaux ont été tenus par MM. Hubert Demain et Jean-Luc Constant, que la rapporteur remercie pour la qualité de leur travail.

#### **1. Présentation du projet de loi par son auteur**

En préambule, M. Romain rappelle que Genève dispose depuis longtemps d'un cadre légal protégeant les libertés – dont la liberté religieuse – sur laquelle se fonde fort heureusement la paix religieuse qui demeure un bien précieux que personne ne songe à bouleverser par des querelles d'un autre temps. Il estime toutefois que certaines restrictions imposées dans ce cadre

(loi de 1875) suscitent aujourd'hui quelques interrogations, notamment en regard de l'évolution générale de la société et d'un contexte qui naturellement diffère de celui de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

Il explique que depuis 25 ans, certaines évolutions sont particulièrement perceptibles. D'une part et en lien avec ce projet de loi, le retour du religieux probablement conditionné par une quête des valeurs et des repères, elle-même favorisée par un certain relativisme culturel.

D'autre part, le fait migratoire et sa composante religieuse, accroissant sur un même territoire, les nécessités de cohabitation, de diverses religions et croyances qui s'accompagnent par ailleurs parfois d'une certaine volonté de visibilité.

Il estime que l'Etat se doit d'intégrer ces évolutions et d'y apporter des réponses.

Il rappelle que la proposition de modification de ce projet de loi se fonde sur différents éléments. L'indifférence relative au fait religieux propre aux années 70 a désormais laissé place à un tout autre climat souvent tendu dont différentes affaires récentes, en Europe et dans le monde, sont l'illustration. Certaines situations auparavant inoffensives deviennent problématiques. Il est d'avis qu'il est du devoir des élus de s'en préoccuper et de réaffirmer le rôle de l'Etat dans la défense et le respect du domaine public situé en dehors de tout particularisme. Ce lieu propice à quitter un moment les appartenances communautaires pour s'installer dans l'universalité du collectif.

Il reconnaît que cette neutralité de l'Etat implique de ne pas s'immiscer dans les affaires religieuses des diverses communautés ; sans pour autant oublier son rôle de garant d'une certaine discrétion quant au port du vêtement religieux dans l'espace public. Et rappelle que ces mêmes raisons avaient déjà amené le parlement à s'interroger sur la loi relative aux cimetières en 2007, dès lors qu'elle ne correspondait plus aux réalités nouvelles. M. Romain précise que la loi de 1875 sur le culte extérieur visée par cette modification n'était plus, faute de nécessité, véritablement appliquée, mais n'a pourtant pas été abolie. Elle reste en vigueur.

Or, il explique que cette loi ne répond plus aux réalités actuelles et discrimine clairement un ordre religieux, les chrétiens, dès lors qu'ils appartiennent à des églises constituées et ne peuvent par conséquent revêtir sur la voie publique l'habit ecclésiastique. Alors même que cette interdiction vestimentaire n'est pas applicable, selon ce texte, à d'autres groupes religieux ou spirituels qu'il s'agisse par exemple des juifs orthodoxes, des imams ou même de diverses sectes.

L'alternative paraît évidente. Soit cette interdiction est étendue à tous, soit doit être levée pour tous (voir rapport, de M. Michel Halperin, en 2003, sur une pétition semblable).

M. Romain explique que le PL 10678 recommande la généralisation de cette restriction portant sur le costume religieux à tous, sans discrimination. Il précise que cette restriction ne s'applique pas aux non-résidents, mais seulement aux habitants du canton qui en acceptant le principe de laïcité intègrent la communauté genevoise.

Il souligne que cette modification doit être comprise sans émotion particulière, sans volonté de réveiller d'anciens conflits ou volontés liberticides.

Un député PDC s'interroge sur le régime applicable à quelques situations particulières, comme par exemple les fêtes costumées (et le choix d'un costume ecclésiastique) ou le cas des touristes moyens-orientaux présents durant la période estivale et vêtus par exemple d'une burqa sur la voie publique, d'une façon parfaitement légale dès lors qu'ils ne sont pas résidents. Il s'interroge également sur la véritable appellation qu'il faudrait réserver à ce projet de loi de manière à ce que son objectif soit parfaitement clair aux yeux de tous, considérant pour sa part que ce projet de loi dissimule plus ou moins habilement d'autres préoccupations qui secouèrent récemment, au travers de nombreuses polémiques, les pays voisins sur la question du port du voile par exemple. Il estime que cette absence de franchise est problématique et risque de ranimer des discussions difficiles sur le fait religieux. Il rappelle également les remous notables et les commentaires terrifiants qui apparurent au moment de la discussion portant sur l'établissement des évêchés.

En réponse, M. Romain encourage ses collègues à ne pas interpréter cette modification dans une lecture trop étroite ; il explique qu'il ne s'agit évidemment pas de prétendre interdire le port de déguisements religieux au motif qu'ils constituent une provocation ou une entorse à la laïcité et rappelle que la loi interdit déjà de dissimuler son visage sur la voie publique, à quelques rares exceptions (carnaval). Il reste toutefois convaincu que le texte actuel discrimine certains groupes par rapport à d'autres, et que la modification entend faire cesser cette discrimination sans s'étendre aux touristes, aux visiteurs ou aux gens de passage, pour ne s'appliquer qu'aux résidents soucieux de leur intégration dans la communauté genevoise.

M. Romain insiste sur le fait qu'il n'est pas dans l'intention des auteurs d'allumer un incendie religieux mais seulement de prévoir, hors de toute crise, des dispositions précises dans la loi en réaffirmant certains principes en toute sérénité. Il est parfaitement conscient de la prudence qu'il convient de

manifeste dans le traitement de ces sujets, mais espère que la séance de questions ne va pas prendre une tournure émotionnelle et permettre le dialogue.

Une députée PDC rappelle à toutes fins utiles que la précédente modification intervenue en 2003 avait été téléguidée par des membres proches de la scientologie. A l'époque, la commission avait préféré ne pas risquer de réveiller des conflits depuis longtemps endormis. La formulation de ce projet de loi lui paraît manquer de clarté particulièrement pour ce qui concerne son objectif réel. Elle observe d'ailleurs que la burqa ou le voile par exemple sont des costumes traditionnels, très éloignés de la soutane, ni religieux, ni ecclésiastique.

M. Romain répète que cette modification de loi n'a aucune visée discriminatoire ni ne concerne plus une communauté, ici musulmane, qu'une autre. Ce projet de loi n'est pas stigmatisant.

Un député vert observe que d'un point de vue strictement législatif, une loi doit avoir une portée générale applicable à tous et en tout temps, dès lors, cette distinction entre les résidents et les non-résidents pose question. De manière générale, il lui paraît difficile de fonder une interdiction sur des signes religieux extérieurs fussent-ils vestimentaires, sans compter qu'il sera difficile au premier abord de déterminer si telle personne ou telle autre est résidente ou non. Il rappelle qu'il s'agit souvent de vêtements qui défendent la pudeur, plutôt qu'une quelconque appartenance proprement religieuse, tout au plus une appartenance culturelle ou traditionnelle. Il souligne que dans la grande variété des possibilités, l'on peut se demander quels vêtements ou accessoires pourront être incriminés, dans quelles limites et selon quels critères que les agents de la force publique devront appliquer. A ce stade, la règle générale reste celle d'une non dissimulation du visage, elle est applicable à tous et en tout temps.

En outre, il existe de nombreuses interdictions religieuses ou traditionnelles (foulard sur les cheveux y compris selon la coutume de certains cantons) qui doivent être respectées.

M. Romain est conscient des nuances qu'il faudra apporter dans l'application de la loi. A cet égard, il relève que d'autres lois contiennent également un potentiel de complexité lorsqu'il s'agit de les appliquer, on peut citer par exemple la loi sur les manifestations ou l'obligation de porter un maillot de bain adéquat pour se baigner, ou les règles qui entourent la prostitution sur la voie publique. Il est d'avis que la police a l'habitude de ces nuances et pourrait être utilement entendue sur ces sujets.

M. Romain estime que deux cas de figure pourraient s'envisager, la dénonciation ou le flagrant délit. Il lui semble relativement simple de faire la différence entre une personne résidente et non résidente.

Une députée socialiste s'insurge contre l'aspect faussement anodin que tentent d'invoquer les auteurs de ce projet de loi. A ce stade, si elle peut comprendre la volonté de faire cesser une forme d'inégalité de traitement ; elle serait plutôt encline à aller dans le sens d'une autorisation généralisée plutôt que celui d'une interdiction globale des vêtements religieux. Elle propose l'abrogation pure et simple de cet article 3. En outre, elle rappelle le climat sensible dans lequel l'on se retrouve plongé après la votation sur les minarets. Même sans intention, ce projet de loi apparaîtra comme stigmatisant une communauté plutôt qu'une autre.

M. Romain ne nie pas une telle possibilité, et ose espérer que ses collègues sont conscients des difficultés croissantes que l'évolution qu'il a décrite engendrent sur le domaine public. Il souligne qu'il est évident que le principe de laïcité coïncide parfaitement avec la paix publique que chacun est en droit d'attendre sur le domaine public, et impose naturellement et consécutivement une certaine discrétion vestimentaire. Il lui paraît que la voie de la généralisation de la restriction vestimentaire à l'égard de l'ensemble des communautés est plus à même de réaliser cet objectif.

Un député radical confirme que les radicaux sont parfaitement solidaires du dépôt de ce projet de loi. Il ne lui semble pas que la distinction opérée entre les résidents et les non-résidents puisse véritablement soulever de grands obstacles, même pour son application sur le terrain. Certaines lois ne fixent pas les mêmes conditions en fonction du lieu de domicile en Suisse ou à l'étranger.

Un député libéral soulève pour sa part que les lieux publics clos semblent de plus en plus concernés par les situations décrites, qu'il s'agisse d'un hôpital, d'une école ou même de la télévision publique. Il observe également que la teneur de cette très ancienne loi ne correspond plus du tout, y compris dans sa formulation, aux réalités actuelles ; et ne devrait pas par conséquent être sauvée. Il lui semblerait que d'adopter des normes précises d'application à ces différents lieux publics clos serait probablement plus productif. D'autant que les cas strictement limités par cet amendement au costume religieux sont pour le moins assez rares.

M. Romain n'est pas certain que l'on puisse accepter avec autant de facilité qu'une loi tombe en désuétude. Au moins, les députés pourraient-ils décider volontairement d'une abrogation si telle est la volonté de tous. Il est parfaitement d'accord de considérer que l'école par exemple n'est pas le lieu

propice à l'expression de signes religieux ostentatoires et ajoute qu'il ne voit pas d'antagonisme entre l'objectif de ce projet de loi et les préoccupations particulières que le député libéral exprime au sujet de lieux spécifiques.

Un député MCG note que cette loi n'est en réalité plus appliquée depuis certainement un siècle, et que les auteurs de sa modification semblent plutôt tentés de la modifier afin d'éviter la proposition de son abrogation (pour finalement y parvenir par une voie détournée). Il se dit plutôt favorable à l'abrogation de la loi de 1875 estimant qu'il n'est pas à proprement choquant de voir un ecclésiastique porter les vêtements de sa charge. Comme d'autres de ses collègues, il n'est pas convaincu que cette volonté cosmétique des auteurs corresponde à l'objectif réel, sans compter que son application est jalonnée de difficultés (définition du costume ou des signes religieux). Il est par ailleurs convaincu que les auteurs visent sans oser le dire une communauté religieuse en particulier. Il se demande ce qu'il faudra penser, à l'aune de cette modification, du port des vêtements traditionnels des juifs orthodoxes. Une interpellation policière est-elle réellement envisageable ne fût-ce que pour s'assurer du domicile des personnes concernées ? Il souligne qu'il n'ose imaginer les vives réactions des communautés religieuses concernées et estime que les auteurs de cette modification se sont engagés sur un terrain extrêmement dangereux. Il insiste également sur les difficultés d'application que pourront rencontrer les policiers au moment d'éventuelles interpellations sur la voie publique (distinction entre le costume et les accessoires).

M. Romain indique qu'en principe le costume couvre le corps et s'accompagne de tous les accessoires (col romain, kippa, chapeau des juifs orthodoxes). Il précise qu'après 1875, selon les documents historiques, durant une trentaine d'années, le port de ces costumes et accessoires ont cessé sur la voie publique à Genève. Comme ont cessé les cortèges religieux.

Il rappelle que toute volonté d'intégration doit s'accompagner du respect de certaines règles dont la laïcité, et si la volonté de certaines communautés va clairement à l'encontre de ces règles, peut-être doivent-elles songer à s'en aller. Car la laïcité ne doit pas être traitée avec condescendance, dès lors qu'elle est à l'origine d'une paix sociale et religieuse de plusieurs décennies. Une fois encore, il ne s'agit nullement de focaliser sur l'islam. Cet amendement est essentiellement non discriminatoire dans le sens qu'il s'applique à tous.

Une députée libérale aurait préféré conserver la notion de clergé au sein de cette restriction dès lors qu'il s'agirait de lutter contre un certain prosélytisme. Alors que la notion de costume religieux s'adresse à de multiples situations, y compris culturelles ou traditionnelles.

M. Romain rappelle qu'il existe encore un personnel ecclésiastique relativement nombreux et visible, par exemple les nonnes de l'église catholique. Il répète qu'aujourd'hui cette interdiction est inéquitable en regard de la situation des autres communautés religieuses non constituées sous une forme hiérarchique. La rue ne doit pas être le lieu de déclaration d'appartenance à une religion.

La même députée libérale insiste sur les aspects de pudeur, de culture ou de tradition que respectent certaines femmes (par exemple, voilées) de diverses communautés au travers de leurs vêtements.

Un député MCG se demande au vu de la situation actuelle de la police genevoise, et d'un relatif manque d'effectifs, si les auteurs ont l'intention de la doter d'une brigade spéciale chargée de définir précisément les critères s'appliquant au costume religieux (ou non – résidents ou non). Il relève que la police genevoise doit déjà faire face à de nombreuses autres problématiques. Enfin, il conteste également cette distinction opérée entre les résidents et les non-résidents dans l'application de cette loi et suggère en conséquence également l'abrogation pure et simple de la loi de 1875.

A une députée UDC qui ne situe pas exactement la différence entre la notion de costume religieux et celle de costume ecclésiastique ou appartenant à un ordre religieux, M. Romain répond que la formulation se veut généraliste afin d'éviter toute manifestation de ce type sur la voie publique. Il indique que la notion hiérarchique limite l'interdiction à certains ordres religieux seulement, ce qui lui paraît inéquitable.

Une députée libérale est indignée par ce projet de loi et suppose que son collègue ne mesure pas réellement la portée des propositions et des explications qu'il soumet à la commission. Elle estime que la teneur des propositions suggérées au gré de ce projet de loi sont véritablement choquantes. Elle déclare que sous le couvert de la laïcité, les propos tenus ainsi que certains sous-entendus montrent plutôt le visage de l'intolérance la plus vive. Elle souhaiterait savoir par exemple ce qui permet aux auteurs d'affirmer que les juifs hassidiques sont vêtus d'un costume religieux. Il s'agit d'un costume sombre, d'un manteau noir et d'un couvre-chef. Les femmes juives pratiquantes sont également tenues à certaines règles vestimentaires qui ne peuvent certainement pas être confondues avec de quelconques provocations, ni avec un refus d'intégration. Elle relève que le terme malheureux de dénonciation proposé par M. Romain pour permettre l'application de la loi rappelle des époques douloureuses et révolues. Elle n'ose imaginer la traduction de cet appel à la dénonciation dans certains milieux et ses conséquences. Elle estime que ce projet de loi très maladroit n'est rien de moins qu'un appel à la haine dont elle ose espérer que les auteurs

ne sont pas véritablement conscients. Elle rappelle aussi les impératifs liés à la tradition d'accueil chère à la Suisse.

M. Romain ne comprend pas de telles interprétations d'intolérance dont il assure qu'il est totalement éloigné ; et alors même qu'il défend la notion de laïcité qui justement prône la liberté religieuse. Il rappelle que les principes qu'il a exposés font partie intégrante de nombreux corpus légaux supérieurs (constitution fédérale de 1999 ou genevoise de 1847) et internationaux, qu'il s'agisse notamment de la déclaration des droits de l'homme (1948) ou d'une foule d'autres conventions des Nations Unies sur les libertés civiles (1966).

Il rappelle également que la loi de 1875 est parfaitement compatible avec le respect des libertés concernées, même si elle prévoit certaines restrictions. Elle fut soumise avec succès en 1982 à l'examen du Tribunal fédéral. Aucune irrégularité ni intolérance particulière n'a été décelée. Un canton conserve le droit de légiférer sur ces aspects pour garantir la liberté de tous. Il précise que le costume hassidique est évidemment décodé comme étant de nature religieuse. Alors que la manière féminine de se vêtir au sein de cette communauté n'est probablement pas identifiée comme telle.

Il indique que le but de ce projet de loi est plutôt d'amener tout un chacun à faire montre, autant que cela soit possible, de la discrétion qu'il convient de respecter dans le domaine public. Concernant l'application de ce projet de loi, il précise qu'il n'était certainement pas question d'encourager la dénonciation, même si elle reste un moyen de faire cesser un trouble éventuel. La manière la plus simple étant probablement de renoncer au port d'un costume religieux de manière à ne pas provoquer des réactions négatives.

Un député vert indique qu'il faut bien distinguer dans ce débat les notions éventuelles de costume religieux, de celles liées à des préceptes vestimentaires. Il sera difficile de prétendre interdire les unes par le biais des autres. À l'extrême, il suffirait de prétendre ne pas relever de l'une ou l'autre confession pour être autorisé à porter tel ou tel vêtement même connoté religieusement.

M. Romain explique qu'il s'agit, avec ce projet de loi, de revivifier l'actuelle loi sur le culte extérieur et pas de créer une nouvelle loi ex nihilo.

Un député MCG note qu'il s'agit plutôt d'une loi sur le culte extérieur que le parti radical souhaite transformer en loi sur les signes religieux extérieurs, ce qui n'est pas la même chose. Il estime objectivement, sans appréciation de valeurs, que l'on peut admettre que le fait de célébrer un culte sur la voie publique va beaucoup plus loin que d'afficher son appartenance à une communauté religieuse. Il demande si l'auteur du projet de loi s'est



penché sur la question de la constitutionnalité de cette transformation de la loi et renvoie aux documents qu'il a remis à la commission (cf. annexe 1). Il se réfère également à un arrêt du Tribunal fédéral cité par M. Romain et rappelle que si le Tribunal fédéral n'a pas déclaré cette loi nulle, il avait considéré qu'elle avait une application qui pouvait être conforme aux libertés constitutionnelles, à condition bien évidemment que l'autorité chargée de l'appliquer examine de cas en cas si la célébration demandée risque ou non de mettre en péril l'ordre public.

M. Romain précise qu'il s'agit de modifier uniquement l'article 3. Il a consulté la Constitution fédérale et s'est demandé si la modification d'un mot de cet article 3 était anticonstitutionnelle. L'article 15 de la Constitution fédérale parle de liberté de croyance et de conscience, qui n'est en l'occurrence pas touchée par cette modification. Quant à l'article 36 de la Constitution fédérale, il parle des restrictions aux droits fondamentaux. Il explique que l'article 72 de la Constitution fédérale, dont le sous-titre est « Eglise et Etat », dispose que « la réglementation des rapports de l'Eglise et de l'Etat est du ressort des cantons. » A l'article 72, alinéa 2, il est indiqué : « Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons doivent prendre des mesures propres à maintenir la paix entre les membres des différentes communautés religieuses » Ainsi, les dispositions précitées assurent donc la liberté religieuse, mais il rappelle que cette liberté, comme toutes les autres libertés, n'est pas illimitée et que toute restriction doit reposer sur un fondement légal, pour éviter l'arbitraire, elle doit être proportionnée et elle doit répondre à des nécessités relevant de la sécurité, de l'ordre, de la morale et d'une autre liberté ou droit fondamental.

M. Romain explique que selon lui la loi sur le culte extérieur, appliquée à bon escient, peut permettre la protection des valeurs importantes pour la communauté, à savoir la neutralité du domaine public dans les affaires religieuses et l'égalité de traitement entre toutes les communautés religieuses. Or, il est d'avis que la situation actuelle discrimine certaines communautés religieuses et pas d'autres.

Une députée PDC relève des propos de l'auteur que selon lui certaines communautés religieuses seraient aujourd'hui discriminées. Elle souhaite savoir de quelles communautés il est question.

M. Romain pense à celles qui ont un ordre ecclésiastiques et mentionne les chrétiens, catholiques et coptes. Il estime qu'il faut aujourd'hui une égalité avec les autres communautés religieuses.

A une députée socialiste qui constate que la loi existe aujourd'hui, mais n'est en fait pas du tout appliquée et qui se demande s'il ne conviendrait tout

simplement pas de supprimer cet article 3, M. Romain répond qu'il est erroné de prétendre qu'elle n'est pas appliquée. Il conteste cette affirmation-là. Il semble au contraire qu'elle soit appliquée. On ne voit pas dans les rues de Genève des groupes de prêtres ou de moniales en habits ecclésiastiques comme on peut en voir dans les autres cantons. On peut certes croiser parfois un prêtre en soutane ou une moniale, mais leur présence reste discrète et fort limitée. Cela étant, cette discrétion devrait exister pour toutes les religions et toutes les sectes, y compris les Raëliens ou Hare Krishna. Même les sectes ou les religions qui n'ont pas de clergé au sens catholique du terme. D'où la modification des termes « costume ecclésiastique » en « costume religieux ».

M. Romain se demande si l'on ne pourrait pas, sans être tatillon, envisager une loi qui dispose qu'il faut, sur le territoire cantonal, manifester cette discrétion-là et continuer à la manifester.

Un député libéral indique qu'il se rend parfois à l'OFPC, à la rue Prévost-Martin, et croise régulièrement dans le quartier des prêtres de l'ordre de Saint-Jean, portant une soutane, et ailleurs à Genève des prêtres orthodoxes, des Juifs orthodoxes ou encore des femmes voilées (tchador, burqa). Il souhaite savoir s'il s'agit ici d'accessoires religieux ou de costumes religieux, et dans quelle mesure la tolérance se distingue de l'interdiction. L'auteur du projet de loi précise que tombent sous le coup de la loi les chrétiens, ou en tout cas ceux qui ont une église, et ajoute comme exception les personnes de passage à Genève. Il estime que l'on peut certes établir une casuistique, mais il n'en a pas l'intention. Il admet que l'application de la loi n'est pas simple. Ce qui compte, ce n'est pas d'établir des listes, mais de donner un signal : « la laïcité est prise au sérieux à Genève ». La loi demande à toutes et à tous, notamment à ceux qui affichent ostensiblement leur appartenance communautariste, une certaine discrétion.

Un député UDC a de la peine à comprendre la motivation des auteurs de ce projet de loi. Cette modification introduirait des discriminations. Il ajoute qu'il connaît bien ce problème dans la mesure où il fréquente les traditionnalistes. Les prêtres sont en soutane et ils savent que se promener à Genève en soutane est amendable. Le seul problème qu'il pourrait imaginer, ce serait certaines religions extrémistes liées au terrorisme. Mais ces personnes-là se déplacent généralement plutôt en jeans ou en costume-cravate. Il se demande donc s'il n'est pas complètement dépassé de vouloir durcir une loi à propos de problèmes qui n'existent plus.

M. Romain répond au député UDC qu'il a raison et que la loi qui est proposée, comme d'ailleurs l'actuelle loi sur le culte extérieur, porte atteinte à la liberté de manifester sa religion en public et sur la voie publique. La question n'est toutefois pas de savoir si cette loi est attentatoire à cette liberté,

mais de savoir si cette atteinte est acceptable ou si la liberté est absolue. Une interdiction n'aurait de sens que si le but est de préserver le domaine public, pour éviter un usage accru et abusif du domaine public. Or, les droits de l'homme ne sont pas écornés par cette modification. Il se demande si l'on peut aujourd'hui vraiment être certain qu'il n'y aura pas à l'avenir une croissance dans ce domaine, en raison des migrations par exemple ou en raison de l'importance prise par telle ou telle religion. En d'autres termes, si ce qui était relativement invisible jusque-là ne le deviendrait plus.

Une députée socialiste rappelle que Genève connaît la liberté de culte. Elle estime que l'on ne peut pas d'un côté prôner cette liberté et d'un autre côté interdire certaines choses. Elle ajoute que les socialistes sont prêts à suivre les auteurs du projet de loi sur la question des inégalités de traitement, mais à condition de supprimer l'article 3.

## 2. Débat de la commission

Un député MCG dépose d'emblée un amendement général visant à abroger la loi sur le culte extérieur. Il s'enquiert d'éventuels souhaits d'autres auditions.

Un député libéral constate que ce projet de loi ouvre un débat extrêmement intéressant, que la commission peut à présent refermer. Pour sa part, les explications apportées lui ont ouvert les yeux sur l'existence de la loi sur le culte extérieur, une loi qui devrait figurer non pas dans le recueil systématique des lois, mais dans un musée puisqu'elle est contraire à la liberté religieuse garantie par la Constitution fédérale. Cette loi fait référence à une époque, les années 1870, qui n'est plus celle d'aujourd'hui. Il précise que les Libéraux voteront l'entrée en matière du projet de loi afin d'abroger la loi sur le culte extérieur, ce qui permettra de supprimer les discriminations décrites par l'auteur du projet de loi. Il ajoute que la motivation de l'auteur du projet, en lien avec la question de la délation, s'avère inappropriée. Chacun a le droit de lancer un débat sur la laïcité, de parler de la présence de symboliques religieuses, mais il ne faut pas que cela incite à formuler des propositions qui, à certains égards, s'avèrent dérangeantes.

Un député radical souhaite connaître l'avis du département sur l'utilité de la loi actuelle.

### *Audition de M. Frédéric Scheidegger, secrétaire général adjoint, DSPE*

M. Scheidegger constate que cette loi n'est plus appliquée depuis plusieurs dizaines d'années. Le Tribunal fédéral, dans un arrêt de 1982 (ATF 108 Ia 41), a considéré que l'article 1 de cette loi était contraire à la

liberté religieuse. Depuis, rien n'a bougé. Il paraissait probablement utile de calmer certaines ardeurs en maintenant la loi et donc en incitant, par un moyen contraire aux droits fondamentaux, à une certaine modestie. C'est donc une loi-épouvantail, contraire aux droits fondamentaux, mais qui peut encore servir. Il signale par ailleurs que la Cour européenne des droits de l'homme a récemment examiné un cas provenant de Turquie, qui avait condamné une personne pour port d'un costume religieux. L'arrêt, du 23 février 2010, explique clairement que ce type de condamnation tombe sous le coup de l'article 9 CEDH ci-après:

*Art. 9 - Liberté de pensée, de conscience et de religion CEDH*

*«<sup>1</sup> Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.*

*<sup>2</sup> La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, 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. »*

M. Scheidegger ajoute que l'application pratique d'une disposition telle que l'article 3 du projet de loi nécessiterait probablement la création d'une brigade des cultes avec des directives complexes à rédiger.

A la question du même député radical qui demande si le département est favorable à une abrogation de la loi actuelle, M. Scheidegger indique que le département ne s'y oppose à tout le moins pas.

Un député MCG note que le sujet s'avère exclusivement traité par le droit fédéral, en particulier par la Constitution fédérale, mais aussi par le droit international et plus précisément par l'article 9 CEDH. Les limites que peut imposer un canton à l'exercice de cette liberté sont strictement dictées par l'intérêt public, par le respect de la proportionnalité. Il ajoute que la laïcité implique la tolérance réciproque.

Une député PDC estime, au nom de l'intérêt général, que l'on ne peut que se rallier à l'abrogation de cette loi.

**Le président passe au vote de l'entrée en matière du PL 10678 qui est acceptée à l'unanimité (2 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG)**

**Le président met aux voix l'amendement général proposé par un député MCG : « La loi sur le culte extérieur (C 4 10) est abrogée. » qui est accepté par 11 oui (2 S, 1 Ve, 2 PDC, 3 L, 1 UDC, 2 MCG), 2 non (2 R) et 1 abstention (1 Ve)**

**Le président procède ensuite au vote d'ensemble du PL 10678 ainsi amendé qui est accepté par 11 oui (2 S, 1 Ve, 2 PDC, 3 L, 1 UDC, 2 MCG), 2 non (2 R) et 1 abstention (1 Ve)**

### **3. Conclusion**

La loi sur le culte extérieur n'est plus appliquée depuis plusieurs dizaines d'années. Genève compte de très nombreuses religions dans le canton, chacune ayant des rites et des coutumes (notamment vestimentaires) différentes. Pourtant, aujourd'hui la paix religieuse règne. Les différents ordres religieux vivent en harmonie, ils se rencontrent et échangent, et ce nonobstant les conflits dans le monde.

Un juif hassidique, une musulmane voilée ou une bonne sœur peuvent heureusement aujourd'hui circuler dans nos rues sans être dénoncés ou pire être interpellés en raison du port de leur costume ou d'accessoires religieux.

Les principes de respect et de tolérance sont essentiels à une telle paix. Or, le projet soumis à la commission ne respectait pas ces principes. Au contraire, sous le couvert de la sacro-sainte laïcité et avec pour motivation l'inégalité de traitement que créerait la loi actuelle, il en appelait au refus de la différence, à la stigmatisation et à l'exclusion.

La majorité de la commission a estimé que ce projet était contraire à l'esprit international de Genève et à la tradition d'accueil de la Suisse, et qu'il était inapplicable en raison de la distinction à faire entre le résident et le non résident et de la difficulté à définir la notion même de costume religieux.

Mais elle a également et surtout relevé que ce projet de loi était clairement attentatoire à la liberté religieuse.

C'est pour ces motifs que la majorité de la commission a amendé ce projet de la loi, abrogeant ainsi la loi sur le culte extérieur tombée en désuétude et empêchant dans le même temps une modification de cette loi qui n'aurait pas manqué de mettre en péril la paix religieuse dans notre canton.

Au bénéfice des explications qui précèdent, la majorité de la commission vous invite, Mesdames et MM. les députés, à accepter le projet de loi 10678 tel qu'issu de ses travaux.

**Projet de loi**  
**(10678)**  
**modifiant la loi sur le culte extérieur (C 4 10)**

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

**Art. 1**      **Clause abrogatoire**

La loi sur le culte extérieur, du 28 août 1875, est abrogée.

**Art. 2**      **Entrée en vigueur**

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

*Date de dépôt : 12 mai 2011*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### **Rapport de M. Frédéric Hohl**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le projet de loi 10678, déposé par le groupe Radical le 14 juin 2010, a pour objectif de revitaliser la loi genevoise sur le culte extérieur, du 28 août 1875 (C 4 10). Il vise en effet à rendre toute sa modernité à l'article 3 de la loi, interdisant le port d'un costume ecclésiastique sur la voie publique, en remplaçant le terme « ecclésiastique » par « religieux », à l'exclusion des simples accessoires. Autre mise à jour : la disposition s'appliquerait également aux personnes exerçant une activité lucrative à Genève, et non aux seuls résidents.

Genève – et c'est là une grande fierté – dispose depuis longtemps d'un cadre constitutionnel et légal protégeant les libertés, dont la liberté religieuse sur laquelle se fonde la paix religieuse, qui demeure un bien des plus précieux. Aujourd'hui, certaines restrictions à cette liberté, consacrées dans la loi de 1875, doivent être réactualisées, notamment en raison des flux migratoires et de leur composante religieuse. Dans cette optique, le choix du terme « religieux » prend tout son sens, puisque la loi doit pouvoir s'appliquer aux nombreuses spiritualités n'ayant pas de clergé au sens strict. En outre, la nécessité d'élaborer un cadre permettant la cohabitation des diverses religions et croyances, d'une part, et le désir de visibilité accrue de certains courants religieux, d'autre part, auraient dû rendre naturelle l'adoption de ce projet de loi.

Il est en effet de notre devoir de réaffirmer le rôle primordial de l'Etat dans la défense et le respect du domaine public, situé en dehors de tout particularisme. La neutralité de l'Etat implique que celui-ci s'abstienne de s'immiscer dans les affaires religieuses des diverses communautés. Elle ne lui impose pas pour autant d'oublier son rôle de garant de la paix religieuse.

Le 26 juin 1998, la pétition 1211 a été déposée au Grand Conseil. Cette pétition, essentiellement rédigée par des scientologues, demandait entre autres l'abrogation de la loi sur le culte extérieur.



Après un passage par la Commission judiciaire et de la police, elle a été transmise à la Commission des Droits de l'Homme, qui l'a examinée avec soin.

La Commission des Droits de l'Homme a en effet travaillé plusieurs mois sur cette thématique. Ces travaux ont donné lieu à un excellent rapport du député libéral Michel Halpérin<sup>1</sup>.

En premier lieu, selon la commission, la loi sur le culte extérieur, appliquée avec discernement, est conforme au droit supérieur. Le Tribunal fédéral a certes annulé en 1982 l'interdiction d'une procession<sup>2</sup>, mais l'argument déterminant consistait simplement à dire qu'à la fin du 20<sup>e</sup> siècle, on ne pouvait pas appliquer la loi de 1875 aussi rigoureusement qu'en plein *Kulturkampf* et qu'une pesée des intérêts en présence est nécessaire. En soi, la loi n'est donc pas inconstitutionnelle.

Ensuite, le rapporteur note fort pertinemment, après des considérations relatives au progrès de la tolérance, de la « diversité », du « respect » et de la « curiosité » mutuels dans nos sociétés occidentales, que l'« évolution ne va pas toujours dans le même sens ». Il relève en définitive que « l'époque et les circonstances font que ce qui est généralement inoffensif peut par moment devenir problématique. L'Etat se doit de « prévenir ce qui est propre à créer des tensions au sein de la Cité » en veillant à « la mise en œuvre du principe d'égalité », avant de conclure que « la loi sur le culte extérieur, appliquée à bon escient et en fonction des circonstances, peut ainsi permettre, aujourd'hui encore, le maintien de l'ordre public et la protection d'autres valeurs importantes pour la collectivité. »

En 1872, en 2004 et, désormais, en 2011, au parlement genevois, les questions de principe n'ont pas changé: qu'est-ce qu'un Etat laïc ? quelle place la spiritualité peut-elle occuper ? quels sont les rapports que l'Etat doit entretenir avec elle ?

La loi sur le culte extérieur du 28 août 1875 est construite sur deux axes fondamentaux, dont l'un est constitué par l'interdiction de la célébration d'un culte ou de la tenue d'une procession ou d'une cérémonie religieuse sur la voie publique. Le deuxième axe n'est autre que son article 3, à savoir l'interdiction du port du costume ecclésiastique (religieux, selon le présent projet).

---

<sup>1</sup> Voir en particulier les pages 18 et suivantes du rapport P 1211-A, disponible sur le site internet du Grand Conseil.

<sup>2</sup> ATF 108 Ia 41 Rivara.

Si, comme l'a souligné M. Michel Halpérin, à une certaine époque, l'apparition de dignitaires ecclésiastiques en vêtements sacerdotaux pouvait heurter les sensibilités, puis à une époque ultérieure le passage d'un prêtre en chasuble ou en soutane, d'un juif pratiquant portant chapeau et lévite ou d'un sikh enturbanné pouvait passer inaperçu, demain, peut-être, notre sensibilité pourrait être heurtée par le port de la burqa ou d'un autre type de costume religieux. Les débats sur le même thème dans le pays qui nous est le plus proche, la France, attestent que cette hypothèse est fondée.

La loi genevoise a donc le mérite d'exister. Depuis 1875, elle a toujours été appliquée, avec parcimonie qui plus est. Il serait particulièrement dangereux, aujourd'hui, d'exiger son abrogation pure et simple et d'ouvrir ainsi la porte à des cérémonies religieuses ou à des manifestations organisées par diverses sectes sur la voie publique.

L'acte politique qui consisterait à abroger formellement la loi de 1875 constituerait un signal hautement symbolique qui pourrait donc s'avérer préjudiciable pour la paix religieuse à Genève. Le Grand Conseil serait donc bien mal inspiré d'opter pour une pareille extrémité.

A Paris, les habitants des rues Myrha et Polonceau assistent chaque semaine à de gigantesques prières à ciel ouvert. Souhaitons-nous accueillir chaque jour sur la place Neuve, la Plaine de Plainpalais ou le pont du Mont-Blanc sectes et religions en fête, en procession ou vivant tout simplement leurs croyances ? Souhaitons-nous offrir, en symétrie, un tel terreau pour le ferment des idéologies nationalistes ou xénophobes qui se nourrissent de telles images ?

Les Radicaux ont été déçus par la légèreté avec laquelle la Commission judiciaire a traité leur projet de loi, en particulier lors des deux auditions.

Si la loi devait être abrogée, elle ouvrirait la porte aux dérives extrémistes d'un point de vue politique également : une loi trop ciblée, par exemple contre la seule burqa ou contre le port du voile, s'avèrerait non seulement discriminatoire, mais serait incapable de remplir sa mission de garante de la paix religieuse dans un canton laïc.

Le Conseil d'Etat a par ailleurs indiqué, lors de son audition, que la loi de 1875 pouvait avoir aujourd'hui encore une véritable utilité.

Il n'est pas toujours judicieux d'abroger des lois peu ou pas appliquées. En elles-mêmes, certaines lois déploient un important effet dissuasif, sinon symbolique et moral. Le but d'une loi consiste simplement à doter l'Etat d'un cadre : dans son application, le bon sens doit prévaloir. Il n'est ainsi pas question d'amender une sœur en costume religieux ou un quidam de confession juive se promenant en famille au bord du lac.

Il s'agit plutôt de conserver et d'actualiser un outil législatif indispensable, permettant à ces cas de rester isolés aux citoyens de ce canton, lorsqu'ils se sentent menacés dans leur propre liberté par l'affichage ostentatoire des croyances d'autrui, d'obtenir la protection de l'Etat. Cet aspect paraît particulièrement important à ce jour pour protéger une part croissante de la population de notre canton, les femmes originaires de pays musulmans, contre la pression sociale ou familiale qui peut s'exercer sur elles en relation avec le port du niqab ou de la burqa, costumes religieux dont le port constitue un obstacle à l'intégration sociale et professionnelle.

Demain, ce sera d'autres populations qu'il s'agira de protéger, avec toujours le dessein supérieur de préserver la liberté de conscience de chacun, malgré un contexte international hélas marqué par l'augmentation des tensions religieuses.

Il faut conclure en citant à nouveau M. Michel Halpérin, qui, ici même au Grand Conseil, le 19 novembre 2004, rappelait l'attachement unanime de la commission des Droits de l'Homme à la loi sur le culte extérieur<sup>3</sup> :

*« La commission n'a pas pu s'empêcher de remarquer que ce qui était vrai sur les apaisements en 1984 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, selon la Commission des Droits de l'Homme.*

*Cette dernière, soucieuse avant tout d'éviter qu'à l'occasion de manifestations à caractère religieux la voie publique ne redevienne, à un moment particulièrement difficile, le lieu d'antagonismes au lieu d'être celui où la laïcité et la paix confessionnelle trouvent toute leur signification dans la République de Genève – c'est-à-dire un lieu où les citoyens se rencontrent sans acception religieuse, sans échanger de points de vue en fonction de leurs obédiences, mais en tant que citoyens laïcs et, en quelque sorte, « déconfessionnalisés » - la loi a voulu que cet espace laïc public le demeure*

---

<sup>3</sup> MGC [en ligne], séance 4 du 19 novembre 2004 à 17h15, disponible sur : [http://www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/550401/4/550401\\_4\\_partie6.asp](http://www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/550401/4/550401_4_partie6.asp) [consulté le 11 mai 2011].

*et qu'il ne soit pas progressivement confisqué par les affirmations religieuses dont nous craignons qu'à un moment ou à un autre elles ne deviennent expression de fanatisme, dont nous savons que la tendance contemporaine est hélas trop répandue. »*

A la lumière de ce qui précède, le groupe radical vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à rester fidèles à la laïcité et à accepter ce projet de loi.

*Références :*

- Pv 28, 29 de la Commission judiciaire*
- P-1211*
- Rapport P 1211-A*