

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1435/2019-ABST

ACST/21/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre constitutionnelle

Décision du 8 mai 2019

sur effet suspensif

dans la cause

Madame A _____

Madame B _____

Madame C _____

Madame D _____

Madame E _____

Madame F _____

Madame G _____

Madame H _____

et

I _____

représentées par Me Laila Batou, avocate

contre

GRAND CONSEIL

Attendu, en fait, que :

1. Le 4 novembre 2015, le Conseil d'État a déposé auprès du Grand Conseil un projet de loi (ci-après : PL) sur la laïcité de l'État, enregistré sous numéro PL 11764.
2. Lors de la séance plénière du 3 décembre 2015, le PL 11764 a été renvoyé sans débat à la commission des Droits de l'Homme du Grand Conseil.
3. Le 6 mars 2018, la commission parlementaire précitée a rendu son rapport sur le PL 11764 ainsi que sur trois autres projets, rapport totalisant, avec les annexes, 801 pages. Pour le PL 11764 avaient été rédigés un rapport de majorité ainsi que deux rapports de minorité.
4. Le 26 avril 2018, le Grand Conseil a adopté la loi 11764, qui est devenue la loi sur la laïcité de l'État (LLE - A 2 75).

Les art. 3, 6 et 7 LLE avaient la teneur suivante :

Art. 3 Neutralité religieuse de l'État

¹ L'État est laïque. Il observe une neutralité religieuse. Il ne salarie ni ne subventionne aucune activité culturelle.

² La neutralité religieuse de l'État interdit toute discrimination fondée sur les convictions religieuses, ou l'absence de celles-ci, ainsi que toute forme de prosélytisme. Elle garantit un traitement égal de tous les usagers du service public sans distinction d'appartenance religieuse ou non.

³ Les membres du Conseil d'État, d'un exécutif communal, 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.

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.

⁵ Les agents de l'État, soit ceux du canton, des communes et des personnes morales de droit public, 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.

⁶ Les cérémonies officielles et les prestations de serment sont organisées selon des modalités respectant la neutralité religieuse.

Art. 6 Manifestations religieuses de nature culturelle et non culturelle

¹ Les manifestations religieuses culturelles se déroulent sur le domaine privé.

² À titre exceptionnel, les manifestations religieuses culturelles peuvent être autorisées sur le domaine public. Dans ces cas-là, les dispositions de

la loi sur les manifestations sur le domaine public, du 26 juin 2008, s'appliquent.

³ Les manifestations religieuses non cultuelles sur le domaine public sont soumises aux dispositions de la loi sur les manifestations sur le domaine public, du 26 juin 2008.

⁴ L'autorité compétente tient compte des risques que la manifestation peut faire courir, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre public, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Art. 7 Restrictions relatives aux signes extérieurs

¹ Afin de prévenir des troubles graves à l'ordre public, le Conseil d'Etat peut restreindre ou interdire, sur le domaine public, dans les bâtiments publics, y compris les bâtiments scolaires et universitaires, pour une période limitée, le port de signes religieux ostentatoires. En cas de recours, le tribunal compétent statue dans un délai de 15 jours.

² Dans les administrations publiques, les établissements publics ou subventionnés, ainsi que dans les tribunaux, le visage doit être visible. Les exceptions sont traitées par voie réglementaire.

5. La LLE a été publiée dans la Feuille d'avis de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) le 11 mai 2018. Le délai référendaire expirait le 20 juin 2018.
6. Le 16 mai 2018, quatre comités différents ont lancé un référendum contre la LLE.
7. Le 20 juin 2018, environ 8'300 signatures ont été déposées par lesdits comités à l'appui de leur demande de référendum.
8. Par arrêté publié dans la FAO le 7 septembre 2018, le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement du référendum.
9. Lors de la votation populaire s'étant tenue le 10 février 2019, la LLE a été acceptée à une majorité de 55,05 % des votants.
10. Ces résultats ont été validés par arrêté du Conseil d'Etat publié dans la FAO du 1^{er} mars 2019.
11. L'arrêté de promulgation de la LLE a été publié dans la FAO du 8 mars 2019, si bien que la loi est entrée en vigueur, conformément à son art. 13, le lendemain, soit le 9 mars 2019.
12. Par acte déposé le 10 avril 2019, l'I_____ (ci-après : I_____), de même que Mesdames A_____, B_____, C_____, D_____, E_____, F_____, G_____ et H_____ ont interjeté recours auprès de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice (ci-après : la chambre constitutionnelle) contre la LLE, concluant principalement à l'annulation de ses art. 3 al. 3 à 5, 6 al. 1 et 2 et 7 al. 1 ainsi qu'à l'octroi de l'effet suspensif à leur recours. En outre, à titre de mesure provisionnelle,

elles demandaient que le Grand Conseil soit invité à traiter les données personnelles contenues dans le recours dans le respect des droits fondamentaux des recourantes.

S'agissant de l'effet suspensif, Mme E_____ était en poste à l'Université de Genève, tandis que Mme B_____ avait déposé sa candidature dans une haute école à Genève et attendait une réponse de l'institution. Les autres personnes défendues par l'I_____, qui étaient nombreuses à travailler dans le secteur public cantonal et communal, pouvaient se voir appliquer les normes potentiellement contraires aux droits fondamentaux à tout moment, ce qui les exposait à des sanctions disciplinaires en cas de refus. Le caractère prépondérant de l'intérêt privé de ces personnes à ce que l'entrée en vigueur de la loi soit reportée de quelques mois était manifeste.

S'agissant de la mesure provisionnelle sollicitée, il était fait référence à la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 5 octobre 2001 (LIPAD - A 2 08), et demandé que le Grand Conseil soit invité à traiter les données personnelles dans le strict respect du principe de proportionnalité applicable en la matière, notamment s'agissant du cercle des personnes appelées à y avoir accès.

13. Le 2 mai 2019, le sautier du Grand Conseil a écrit à la chambre constitutionnelle, indiquant que lors de la transmission du recours, aucune mention spécifique n'avait été formulée à l'égard d'un traitement particulier de celui-ci. Dès lors, dans la mesure où les recours étaient toujours inscrits à la correspondance du Grand Conseil, il serait procédé pareillement dans le cas du présent recours, à moins que la chambre constitutionnelle ne fasse parvenir au Grand Conseil allant dans un autre sens le vendredi 10 mai 2019 au plus tard.

14. Le 2 mai 2019 également, le Grand Conseil a conclu au rejet de la demande de restitution de l'effet suspensif.

La règle en matière de contrôle abstrait des normes était l'absence d'effet suspensif.

En l'espèce, les atteintes redoutées par les recourantes étaient purement virtuelles et reposaient sur des hypothèses. Au surplus, ces atteintes ne concernaient, quoi qu'il en fût, que certaines des dispositions visées et non l'ensemble de celles-ci.

Enfin, les précédents jurisprudentiels existants ne permettaient pas d'admettre que les chances de succès du recours étaient manifestes.

15. Par courrier du 6 mai 2019, le conseil des recourantes a fait parvenir à la chambre constitutionnelle des exemplaires du recours expurgés des noms des recourantes à l'exception de l'I_____.

16. Sur ce, la cause a été gardée à juger sur la question de l'effet suspensif et des mesures provisionnelles.

Considérant, en droit, que :

1. L'examen de la recevabilité du recours est reporté à l'arrêt au fond, étant précisé qu'il n'apparaît pas *prima facie* que les conditions de recevabilité ne seraient pas remplies.
2. a. Selon l'art. 66 LPA, en cas de recours contre une loi constitutionnelle, une loi ou un règlement du Conseil d'État, le recours n'a pas d'effet suspensif (al. 2) ; toutefois, lorsqu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose, la juridiction de recours peut, sur la demande de la partie dont les intérêts sont gravement menacés, restituer l'effet suspensif (al. 3). D'après l'exposé des motifs du projet de loi portant mise en œuvre de la chambre constitutionnelle, en matière de recours abstrait, l'absence d'effet suspensif automatique se justifie afin d'éviter que le dépôt d'un recours bloque le processus législatif ou réglementaire, la chambre constitutionnelle conservant toute latitude pour restituer, totalement ou partiellement, l'effet suspensif lorsque les conditions légales de cette restitution sont données (PL 11311, p. 15).

b. Lorsque l'effet suspensif a été retiré ou n'est pas prévu par la loi, l'autorité de recours doit examiner si les raisons pour exécuter immédiatement la décision entreprise sont plus importantes que celles justifiant le report de son exécution. Elle dispose d'un large pouvoir d'appréciation, qui varie selon la nature de l'affaire. La restitution de l'effet suspensif est subordonnée à l'existence de justes motifs, qui résident dans un intérêt public ou privé prépondérant à l'absence d'exécution immédiate de la décision ou de la norme (arrêt du Tribunal fédéral 2C_1161/2013 du 27 février 2014 consid. 5.5.1). Pour effectuer la pesée des intérêts en présence (arrêt du Tribunal fédéral 8C_239/2014 du 14 mai 2014 consid. 4.1), l'autorité de recours n'est pas tenue de procéder à des investigations supplémentaires, mais peut statuer sur la base des pièces en sa possession (ATF 117 V 185 consid. 2b ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_435/2008 du 6 février 2009 consid. 2.3 et les arrêts cités).

L'octroi de mesures provisionnelles – au nombre desquelles figure l'effet suspensif (Philippe WEISSENBERGER/Astrid HIRZEL, *Der Suspensiveffekt und andere vorsorgliche Massnahmen*, in Isabelle HÄNER/Bernhard WALDMANN [éd.], *Brennpunkte im Verwaltungsprozess*, 2013, 61-85, p. 63) – présuppose l'urgence, à savoir que le refus de les ordonner crée pour l'intéressé la menace d'un dommage difficile à réparer (ATF 130 II 149 consid. 2.2 ; 127 II 132 consid. 3 = RDAF 2002 I 405). En matière de contrôle abstrait des normes, l'octroi de l'effet suspensif suppose en outre, en principe, que les chances de succès du recours apparaissent manifestes (Stéphane GRODECKI/Romain JORDAN, *Code annoté de procédure administrative genevoise*, 2017, n. 835 ss ; Claude-Emmanuel DUBEY, *La procédure de recours devant le Tribunal fédéral*, in François BELLANGER/Thierry TANQUEREL [éd.], *Le contentieux administratif*, 2013, 137-178, p. 167).

3. a. En l'espèce, l'effet suspensif a déjà été octroyé par la chambre de céans concernant l'art. 3 al. 4 LLE. La demande est donc sans objet en ce qu'elle concerne cette disposition.
- b. S'agissant des art. 3 al. 3, 6 al. 1 et 2 et 7 al. 1 LLE, les recourantes ne font valoir aucune situation concrète qui justifierait l'urgence, nécessaire à l'octroi de l'effet suspensif.
- c. S'agissant de l'art. 3 al. 5 LLE, seul le cas de Mme E_____ pourrait nécessiter la prise de mesures, les atteintes que pourrait subir Mme B_____ étant en l'état purement hypothétiques, cette dernière ne faisant à l'heure actuelle pas partie de la fonction publique.

Toutefois, en matière de restrictions à la liberté religieuse des agents publics liées à l'interdiction du port de vêtements ou autres signes extérieurs, la jurisprudence existante du Tribunal fédéral – bien qu'elle soit circonscrite en l'état à certains domaines particuliers de la fonction publique – tend à autoriser lesdites restrictions (ATF 123 I 296 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_546/2018 du 11 mars 2019), si bien que les chances de succès du recours sur ce point n'apparaissent *prima facie* pas suffisamment manifestes pour permettre un octroi de l'effet suspensif au recours.

- d. Il s'ensuit que la demande d'octroi de l'effet suspensif sera rejetée en tant qu'elle n'est pas sans objet.
4. a. Selon l'art. 19 al. 2 LIPAD, les objets devant être débattus en séance plénière du Grand Conseil sont portés à la connaissance du public par des moyens appropriés, de même que les dates, heures et lieux des séances.
 - b. Des données personnelles sensibles – au nombre desquelles figurent les opinions ou activités religieuses, philosophiques, politiques, syndicales ou culturelles (art. 4 let. b ch. 1 LIPAD) – ne peuvent être traitées que si une loi définit clairement la tâche considérée et si le traitement en question est absolument indispensable à l'accomplissement de cette tâche ou s'il est nécessaire et intervient avec le consentement explicite, libre et éclairé de la personne concernée.
 - c. Le Mémorial du Grand Conseil (ci-après : MGC) contient notamment la correspondance lue en séance (art. 43 let. h de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 septembre 1985 - LRGC - B 1 01).

Le bureau du Grand Conseil examine la correspondance adressée au Grand Conseil et en décide l'acheminement et la diffusion (art. 102 al. 1 LRGC).

La liste de la correspondance reçue, indiquant son acheminement, est distribuée aux députés au début de chaque session, ainsi qu'aux journalistes accrédités. Copie de la correspondance est remise à chaque chef de groupe (art. 103 al. 1 LRGC). Chaque député peut demander copie de la correspondance (art. 103 al. 2 LRGC).

5. En l'espèce, les recourantes ont conclu à ce que le Grand Conseil soit invité à traiter les données personnelles contenues dans le recours dans le respect des droits fondamentaux des recourantes, et non à ce que le recours soit anonymisé.

Or, si la chambre de céans respecte l'anonymat des parties dans le cadre de recours ne portant pas sur les droits politiques, il est de pratique constante qu'en cas de recours abstrait contre les lois du Grand Conseil, le recours figure dans la correspondance adressée à ce dernier, au sens des dispositions légales précitées.

Par ailleurs, les données personnelles sensibles ne sont en l'espèce pas les noms des recourantes, mais leur expérience spirituelle et religieuse telle que relatée pour chacune d'elles dans le recours.

Il y a dès lors lieu d'ordonner au Grand Conseil d'expurger les versions du recours qui seront remises aux députés autres que ceux du bureau, aux journalistes et au public (notamment sur le site internet du Grand Conseil ainsi que dans le MGC le cas échéant) des paragraphes 2 à 5, 8 à 10, 12 à 15, 17 à 21, 25 à 29, 32 à 34, 36 à 39 et 42 à 46 de la partie en fait du recours. Les membres du secrétariat général du Grand Conseil, soumis au secret de fonction, ne sont pas visés, de même qu'un éventuel mandataire pourvu que ce dernier soit soumis au secret de fonction ou au secret professionnel.

6. Le sort des frais sera quant à lui réservé jusqu'à droit jugé au fond.

LA CHAMBRE CONSTITUTIONNELLE

constate que la requête d'effet suspensif est sans objet en tant qu'elle porte sur l'art. 3 al. 4 LLE ;

refuse pour le surplus de restituer l'effet suspensif au recours ;

ordonne au Grand Conseil de caviarder le recours conformément aux considérants ;

réserve le sort des frais de la procédure jusqu'à droit jugé au fond ;

dit que conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), la présente décision peut être portée dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. La présente décision et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique la présente décision, en copie, à Me Laïla Batou, avocate des recourantes, ainsi qu'au Grand Conseil.

Le président :

Jean-Marc VERNIORY

Copie conforme de cette décision a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :