

Urteilkopf

148 I 160

12. Extrait de l'arrêt de la IIe Cour de droit public dans la cause A. et B. contre Grand Conseil de la République et canton de Genève (recours en matière de droit public) 2C_1079/2019 du 23 décembre 2021

Regeste (de):

Art. 8 Abs. 2, 15 und 36 BV; Art. 9 EMRK; Art. 3, 6 und 7 des Gesetzes über die Laizität des Staates des Kantons Genf vom 26. April 2018 (LLE/GE); Glaubens- und Gewissensfreiheit; Verbot von Diskriminierungen; abstrakte Normenkontrolle.

Zulässigkeit, Überprüfungsbefugnis, appellatorische Kritik an den Feststellungen des Sachverhalts (E. 1-4).

Der Kanton Genf legt grossen Wert auf die Laizität des Staates; es ist angezeigt, diesem Aspekt im Rahmen der vorliegenden abstrakten Normenkontrolle Rechnung zu tragen (E. 5).

Die Rügen bezüglich einer Bestimmung, die bereits vom kantonalen Gericht aufgehoben worden ist, sind nicht zu berücksichtigen (E. 6).

Art. 3 Abs. 3 und 5 LLE/GE, wonach Gerichtspersonen, Mitglieder von kantonalen Exekutivbehörden und Beamte davon abzusehen haben, ihre Religionszugehörigkeit durch Verlautbarungen oder äusserliche Zeichen zur Schau zu stellen, ist - im Rahmen einer abstrakten Normenkontrolle - mit Art. 15 und 36 BV und Art. 9 Ziff. 1 EMRK konform. Zu vermeiden ist aber eine exzessiv strikte Anwendung dieser Bestimmung im Einzelfall, die mit der Glaubens- und Gewissensfreiheit der betroffenen Personen nicht zu vereinbaren wäre (E. 7).

Art. 3 Abs. 3 und 5 LLE/GE ist mit Art. 8 Abs. 2 BV konform (E. 8).

Regeste (fr):

Art. 8 al. 2, 15 et 36 Cst.; art. 9 CEDH; art. 3, 6 et 7 de la loi genevoise du 26 avril 2018 sur la laïcité de l'Etat (LLE/GE); liberté de conscience et de croyance; interdiction de la discrimination; contrôle abstrait.

Recevabilité, pouvoir d'examen, critiques appellatoires sur les faits (consid. 1-4).

Le canton de Genève attache une grande importance à la laïcité de l'Etat; il convient de tenir compte de cet élément dans le cadre du présent contrôle abstrait (consid. 5).

Les griefs relatifs à une norme qui a déjà été annulée par la Cour cantonale ne doivent pas être pris en considération (consid. 6).

L'art. 3 al. 3 et 5 LLE/GE, qui impose aux magistrats, aux membres du pouvoir exécutif cantonal et communal et aux agents de l'Etat de s'abstenir, lorsqu'ils sont en contact avec le public, de signaler leur appartenance religieuse par des propos ou des signes extérieurs, est conforme - dans l'optique d'un contrôle abstrait - aux art. 15 et 36 Cst. et à l'art. 9 par. 1 CEDH. Il est toutefois primordial d'éviter in concreto une application excessivement rigide de cette disposition, qui conduirait à un résultat incompatible avec la liberté de conscience et de croyance des personnes concernées (consid. 7).

L'art. 3 al. 3 et 5 LLE/GE est conforme à l'art. 8 al. 2 Cst. (consid. 8).

Regesto (it):

Art. 8 cpv. 2, 15 e 36 Cost.; art. 9 CEDU; art. 3, 6 e 7 della legge ginevrina del 26 aprile 2018

sula laïcité de l'Etat (LLE/GE); liberté de credo e di coscienza; divieto della discriminazione; controllo astratto.

Ammissibilità, potere d'esame, critiche appellatorie sui fatti (consid. 1-4).

Il canton Ginevra conferisce una grande importanza alla laïcité de l'Etat; nel quadro del presente controllo astratto, va tenuto conto di questo elemento (consid. 5).

Le critiche relative a una norma che è già stata annullata dalla Corte cantonale non devono essere prese in considerazione (consid. 6).

L'art. 3 cpv. 3 e 5 LLE/GE, che impone ai Magistrati, ai membri del potere esecutivo cantonale e comunale e agli agenti dello Stato di astenersi, quando sono in contatto con il pubblico, dal segnalare la loro appartenenza religiosa verbalmente o attraverso dei segni esteriori, è conforme - nell'ottica di un controllo astratto - agli art. 15 e 36 Cost. e all'art. 9 n. 1 CEDU. È tuttavia determinante evitare in concreto un'applicazione eccessivamente rigida di questa disposizione, che condurrebbe a un risultato incompatibile con la libertà di credo e di coscienza delle persone toccate (consid. 7).

L'art. 3 cpv. 3 e 5 LLE/GE è conforme all'art. 8 cpv. 2 Cost. (consid. 8).

Sachverhalt ab Seite 162

BGE 148 I 160 S. 162

A.

A.a Le 4 novembre 2015, le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève (ci-après: le Conseil d'Etat) a déposé auprès du Grand Conseil dudit canton (ci-après: le Grand Conseil) un projet de loi sur la laïcité de l'Etat (PL 11764). Le 26 avril 2018, le Grand Conseil a adopté la loi sur la laïcité de l'Etat (LLE/GE; rs/GE A 2 75).

A.b La LLE/GE a été publiée dans la Feuille d'avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après: la feuille officielle) du 11 mai 2018. A la suite d'un référendum, une votation populaire s'est tenue le 10 février 2019. La LLE/GE ayant été acceptée par 55,05 % des votants, cette loi a été promulguée par arrêté du Conseil d'Etat du 8 mars 2019, publié dans la feuille officielle du même jour. Elle est entrée en vigueur le 9 mars 2019.

BGE 148 I 160 S. 163

A.c Au moment de son entrée en vigueur, la LLE/GE contenait notamment les dispositions suivantes: "Art. 3 - Neutralité religieuse de l'Etat

1. L'Etat est laïque. Il observe une neutralité religieuse. Il ne subventionne aucune activité culturelle. 2. La neutralité religieuse de l'Etat 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'Etat, 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 propos ou des signes extérieurs. 5. Les agents de l'Etat, 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. A 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 culturelles 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
BGE 148 I 160 S. 164

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."

A.d A. (ci-après: l'association) est une association au sens des art. 60 ss CC dont le siège est à Genève. Elle a pour buts de "revendiquer l'égalité de traitement pour la communauté musulmane dans la pratique de la liberté religieuse à Genève et en Suisse (...), d'encourager la participation citoyenne de la communauté musulmane, d'organiser des colloques, conférences et événements pour encourager l'intégration des musulmans et prévenir toute confusion entre intégration et assimilation, ainsi que de lutter par toutes les voies de droit contre la stigmatisation de la communauté musulmane de Genève et en Suisse". B., de confession musulmane, est domicilié à Genève et est le président de l'association.

B. Le 8 février 2019, l'association et B. ont recouru auprès de la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice du canton de Genève (ci-après: la Cour de justice) contre les art. 3 al. 3 à 5, 6 al. 1 et 2 et 7 al. 1 et 2 LLE/GE. La procédure a été suspendue par le juge délégué entre le 13 février 2019 et le 12 avril 2019. Par décision du 3 avril 2019, la Cour de justice a partiellement accordé l'effet suspensif au recours s'agissant de l'art. 3 al. 4 LLE/GE. Par arrêt du 21 novembre 2019, la Cour de justice a partiellement admis le recours, annulé l'art. 3 al. 4 LLE/GE et confirmé les autres dispositions attaquées.

C. Par acte de recours intitulé "recours de droit public et subsidiairement en matière constitutionnelle", l'association et B. demandent au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, d'annuler l'arrêt rendu par la Cour de justice le 21 novembre 2019, de constater la violation de plusieurs dispositions légales, de "dire que le principe démocratique du pluralisme réside au coeur même de la souveraineté populaire et de l'Etat" et, en substance, d'annuler les art. 3 al. 3 à 5, 6 al. 1 et 2 et 7 al. 1 et 2 LLE/GE. Les recourants requièrent également (apparemment subsidiairement) le renvoi de la cause à la Cour de justice pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Ils sollicitent en outre le bénéfice de l'assistance judiciaire et la désignation d'un avocat d'office.

BGE 148 I 160 S. 165

La Cour de justice persiste dans les considérants et le dispositif de son arrêt. Le Grand Conseil dépose des déterminations et propose le rejet du recours. Les recourants ont répliqué. Le Grand Conseil a dupliqué. Les recourants ont déposé des observations finales. Le 30 juin 2020, ils ont encore transmis au Tribunal fédéral une lettre contenant des "informations" et un document daté du 24 juin 2020. Par ordonnance du 9 janvier 2020, le Tribunal fédéral a rejeté la requête d'assistance judiciaire et de désignation d'un avocat d'office déposée par l'association et B.

Erwägungen

Considérants:

1. Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 141 II 113 consid. 1).

1.1 Les recourants ont déclaré former un "recours de droit public et subsidiairement en matière constitutionnelle". Cette désignation imprécise ne saurait leur nuire à condition que le recours remplisse les exigences légales de la voie de droit qui lui est ouverte (ATF 138 I 367 consid. 1.1). Il y a donc lieu de déterminer si le recours doit être envisagé comme un recours en matière de droit public ou comme un recours constitutionnel subsidiaire (cf. arrêt 2C_295/2019 du 23 janvier 2020 consid. 1.1).

1.2 D'après l'art. 87 al. 1 LTF, le recours en matière de droit public est directement recevable contre les actes normatifs cantonaux ne pouvant faire l'objet d'un recours cantonal. En revanche, selon l'art. 87 al. 2 LTF, lorsque le droit cantonal instaure une voie de recours contre les actes normatifs, l'art. 86 LTF, qui prévoit que le recours est recevable contre les décisions des autorités cantonales de dernière instance, pour autant que le recours devant le Tribunal administratif fédéral ne soit pas ouvert (al. 1 let. d), est applicable. La loi contestée est un acte normatif cantonal qui peut, dans le canton de Genève, faire l'objet d'un moyen de droit devant la Chambre constitutionnelle de la Cour de justice (art. 124 let. a de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012

[Cst./GE; rs/GE A 2 00] et art. 130B al. 1 let. a de la loi genevoise du 26 septembre 2010 sur l'organisation judiciaire [LOJ/GE; rs/GE E 2 05]), statuant en tant qu'unique instance cantonale. L'arrêt entrepris est une décision finale (art. 90 LTF) relative à un acte BGE 148 I 160 S. 166

normatif cantonal (art. 82 let. b LTF) et peut donc en principe faire l'objet d'un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral, la liste des exceptions de l'art. 83 LTF ne s'appliquant pas aux actes normatifs (arrêt 2C_773/2017 du 13 mai 2019 consid. 1.1). La voie du recours en matière de droit public étant ainsi ouverte, celle du recours constitutionnel subsidiaire est exclue (art. 113 LTF). Le présent recours sera donc traité exclusivement comme un recours en matière de droit public.

1.3 S'il existe, comme en l'espèce, une juridiction constitutionnelle cantonale, on peut, devant le Tribunal fédéral, conclure non seulement à l'annulation de la décision de dernière instance cantonale, mais également à celle de l'acte normatif cantonal soumis à examen (ATF 141 I 36 consid. 1.2.2). En l'occurrence, les recourants demandent notamment au Tribunal fédéral d'annuler tant l'arrêt de la Cour de justice que les art. 3 al. 3 à 5, 6 al. 1 et 2 et 7 al. 1 et 2 LLE/GE. De telles conclusions sont recevables, à l'exception de celle relative à l'art. 3 al. 4 LLE/GE, qui a déjà été annulé par la Cour de justice.

1.4 L'art. 89 al. 1 LTF confère la qualité pour former un recours en matière de droit public à quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité précédente ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est particulièrement atteint par la décision ou l'acte normatif attaqué (let. b) et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). Lorsque l'acte attaqué est un acte normatif, l'intérêt personnel requis peut être simplement virtuel; il suffit qu'il existe un minimum de vraisemblance que la partie recourante puisse se voir un jour appliquer les dispositions contestées (ATF 138 I 435 consid. 1.6; arrêt 2C_664/2016 du 25 mars 2020 consid. 1.7.1, non publié in ATF 147 I 16; arrêt 2C_1105/2016 du 20 février 2018 consid. 1.3.1, non publié in ATF 144 I 81). Quant à l'intérêt digne de protection, il n'est pas nécessaire qu'il soit de nature juridique, un intérêt de fait étant suffisant (ATF 141 I 78 consid. 3.1; ATF 136 I 49 consid. 2.1).

1.4.1 En l'occurrence, le recourant est domicilié à Genève et il n'est pas exclu qu'il puisse un jour être élu ou engagé au sein de l'Etat dans l'une des fonctions mentionnées à l'art. 3 al. 3 et 5 LLE/GE (membre du Conseil d'Etat, d'un exécutif communal, magistrat, agent de l'Etat), qu'il désire organiser ou participer à une manifestation religieuse soumise aux conditions de l'art. 6 LLE/GE ou qu'il soit BGE 148 I 160 S. 167

touché par les restrictions relatives aux signes religieux extérieurs prévues à l'art. 7 LLE/GE. De confession musulmane, il se plaint notamment d'une restriction à la liberté de conscience et de croyance en lien avec ces dispositions, de sorte qu'il faut admettre qu'il a un intérêt digne de protection à l'annulation de celles-ci. Ayant pris part à la procédure devant l'autorité précédente, l'intéressé a donc qualité pour recourir.

1.4.2 S'agissant de la qualité pour recourir de l'association, la jurisprudence prévoit qu'une association jouissant de la personnalité juridique est autorisée à former un recours en matière de droit public en son nom propre lorsqu'elle est touchée dans ses intérêts dignes de protection. De même, sans être elle-même touchée par la décision entreprise, une association peut être admise à agir par la voie du recours en matière de droit public pour autant qu'elle ait pour but statutaire la défense des intérêts dignes de protection de ses membres, que ces intérêts soient communs à la majorité ou au moins à un grand nombre d'entre eux et, enfin, que chacun de ceux-ci ait qualité pour s'en prévaloir à titre individuel (ATF 137 II 40 consid. 2.6.4). En l'espèce, l'association a notamment pour but de "revendiquer l'égalité de traitement pour la communauté musulmane dans la pratique de la liberté religieuse à Genève et en Suisse". L'arrêt entrepris ne fournit toutefois aucune indication au sujet des membres de l'association, ce qui ne permet pas de déterminer si la majorité ou au moins un grand nombre de ceux-ci sont touchés par les dispositions contestées. Quoi qu'il en soit, la qualité pour recourir a été reconnue à B. (consid. 1.4.1 ci-dessus). La question de savoir si l'association a aussi qualité pour recourir souffre donc de demeurer indéterminée, dès lors que l'admission du recours formulé par l'intéressé lui profiterait également.

1.5 Pour le surplus, le recours a été interjeté dans les formes requises (art. 42 LTF) et en temps utile, compte tenu des fêtes (art. 46 al. 1 let. c et 100 al. 1 LTF, l'art. 101 LTF ne s'appliquant pas lorsqu'une Cour constitutionnelle cantonale a statué au préalable; cf. arrêt 2C_773/2017 du 13 mai 2019 consid. 1.4). Il est donc recevable, à l'exception - comme déjà relevé - de la conclusion relative à l'annulation de l'art. 3 al. 4 LLE/GE (supra consid. 1.3) et sous réserve de ce qui suit.

1.6 Selon un principe général de procédure, les conclusions en constatation de droit ne sont recevables que lorsque des conclusions condamnatoires ou formatrices sont exclues. Sauf situations BGE 148 I 160 S. 168

particulières, les conclusions constatatoires ont donc un caractère subsidiaire (ATF 141 II 113 consid. 1.7; arrêt 2C_1034/2017 du 16 mai 2019 consid. 1.3). Dans la mesure où les recourants concluent, parallèlement à l'annulation de l'arrêt de la Cour de justice du 21 novembre 2019 et à celle des art. 3 al. 3 à 5, 6 al. 1 et 2 et 7 al. 1 et 2 LLE/GE, à ce que le Tribunal fédéral constate la violation de toute une série de dispositions légales et à ce que cette autorité dise que "le principe démocratique du pluralisme réside au cœur même de la souveraineté populaire et de l'Etat", ils formulent des conclusions "préparatoires" puisqu'elles concernent en partie des questions qui doivent être tranchées en vue d'examiner les conclusions condamnatoires. De telles conclusions constatatoires sont irrecevables (cf. arrêts 2C_1034/2017 du 16 mai 2019 consid. 1.3 et 2C_543/2017 du 1er février 2018 consid. 1.3).

1.7 Aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut être présenté à moins de résulter de la décision de l'autorité précédente (art. 99 al. 1 LTF). Une partie des documents que les recourants ont transmis au Tribunal fédéral en cours de procédure ont été établis postérieurement à l'arrêt entrepris et sont donc des moyens de preuve nouveaux. Par conséquent, ils ne peuvent être pris en considération.

2. Dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes cantonales, le Tribunal fédéral examine librement la conformité de l'acte normatif litigieux aux droits fondamentaux, à condition que ceux-ci soient invoqués et motivés conformément aux exigences découlant de l'art. 106 al. 2 LTF (cf. arrêt 2C_66/2015 du 13 septembre 2016 consid. 2, non publié in ATF 142 I 195). Lors de cet examen, le Tribunal fédéral s'impose toutefois une certaine retenue eu égard notamment aux principes découlant du fédéralisme et à la proportionnalité. Dans ce contexte, il est décisif que la norme mise en cause puisse, d'après les principes d'interprétation reconnus, se voir attribuer un sens compatible avec les dispositions du droit supérieur invoquées (cf. ATF 145 I 73 consid. 2). Pour en juger, il faut notamment tenir compte de la portée de l'atteinte aux droits fondamentaux en cause, de la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante, ainsi que des circonstances dans lesquelles ladite norme sera appliquée (ATF 144 I 306 consid. 2; ATF 140 I 2 consid. 4). Le juge ne doit pas se borner à traiter le problème de manière purement abstraite, mais il lui incombe de prendre en compte dans son

BGE 148 I 160 S. 169

analyse la vraisemblance d'une application conforme au droit supérieur. Les explications de l'autorité cantonale sur la manière dont elle applique ou envisage d'appliquer la disposition contestée doivent également être prises en considération. Si une réglementation de portée générale apparaît comme défendable au regard des droits fondamentaux en cause dans des situations normales, telles que le législateur pouvait les prévoir, l'éventualité que, dans certains cas, son application puisse se révéler contraire aux droits fondamentaux ne saurait en principe justifier une intervention du juge au stade du contrôle abstrait des normes (cf. ATF 145 I 73 consid. 2; ATF 140 I 2 consid. 4).

3. Le Tribunal fédéral conduit son raisonnement juridique sur la base des faits constatés par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF. Selon l'art. 97 al. 1 LTF, le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (ATF 142 II 355 consid. 6; ATF 139 II 373 consid. 1.6). Conformément à l'art. 106 al. 2 LTF, la partie recourante doit expliquer de manière circonstanciée en quoi ces conditions seraient réalisées. A défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait qui diverge de celui qui est contenu dans l'acte attaqué (ATF 137 II 353 consid. 5.1; arrêt 2C_793/2018 du 13 mars 2019 consid. 2). Ces règles s'appliquent aussi lorsque le droit cantonal instaure une voie de recours contre les actes normatifs cantonaux et qu'une juridiction constitutionnelle cantonale a, dans le cadre d'un contrôle abstrait, constaté des faits. En l'occurrence, dans la mesure où les recourants présentent une argumentation partiellement appellatoire, notamment en complétant librement sur plusieurs pages l'état de fait retenu dans l'arrêt entrepris, sans invoquer ni l'arbitraire, ni une constatation manifestement inexacte des faits, le Tribunal fédéral ne peut pas en tenir compte. Il statuera donc sur la base des faits tels qu'ils ressortent de l'arrêt attaqué.

4. Dans un chapitre de leur écriture intitulé "exposé préliminaire", les recourants font notamment état de toute une série d'éléments qui n'ont aucun lien avec la présente cause (votation fédérale du 29 novembre 2009 sur l'interdiction des minarets, faits ayant

BGE 148 I 160 S. 170

précédé la création du Tribunal fédéral suisse, émergence des totalitarismes en Europe au XX^e siècle, etc.), respectivement exposent des critiques de caractère général ("la Chambre constitutionnelle [...] renforce la branche ségrégationniste dans l'affaiblissement du principe démocratique du pluralisme"; "la logique d'autorité et de norme portée par la loi genevoise sur la

laïcité exprime un carcan idéologique opposé à l'intérêt général d'une conception universelle des droits de l'homme", etc.) sans se prévaloir de la violation d'un droit spécifique. C'est le lieu de relever que la présente procédure ne porte que sur la conformité au droit supérieur des articles de la LLE/GE qui ont été contestés par les intéressés et que les griefs formulés par ceux-ci, dans la mesure où ils se réfèrent à la violation de différents droits fondamentaux, ne peuvent être examinés que s'ils respectent les exigences de motivation accrues posées par l'art. 106 al. 2 LTF (cf. supra consid. 2). C'est uniquement sous cet angle que l'écriture des recourants sera traitée, étant précisé que, du moment que les intéressés ne sont pas représentés par un avocat, il convient de ne pas se montrer trop formaliste en relation avec l'obligation de motivation imposée par l'art. 106 al. 2 LTF. I. Prémisse

5. Avant d'examiner les différents griefs soulevés par les recourants, une remarque d'ordre général s'impose. Dans le domaine spécifique de la liberté de conscience et de croyance protégée par l'art. 15 Cst. (cf. infra consid. 7.1-7.5), il existe en Suisse des approches très différentes, qui varient selon les sensibilités qui prévalent dans chaque canton. En effet, l'art. 72 al. 1 Cst. prévoit que la réglementation des rapports entre l'Eglise (terme qui doit être compris comme se référant à toutes les religions, sans exclure celles non chrétiennes ou celles qui sont dépourvues de structure hiérarchisée: cf. MARTENET/ZANDIRAD, in Commentaire romand, Constitution fédérale, Martenet/Dubey [éd.], 2021, n° 15 ad art. 72 Cst. p. 1608) et l'Etat est du ressort des cantons. Il résulte de cette concrétisation du principe du fédéralisme qu'en Suisse, s'agissant des rapports entre l'Etat et les différentes communautés religieuses, cohabitent vingt-six systèmes cantonaux potentiellement différents (cf. MARTENET/ZANDIRAD, op. cit., n° 18 ad art. 72 Cst. p. 1609). Lorsqu'il est appelé à effectuer un contrôle abstrait de la constitutionnalité d'une norme cantonale, cette situation impose au Tribunal fédéral de faire preuve d'une retenue particulière, qui tienne compte des spécificités propres à

BGE 148 I 160 S. 171

chaque canton (en ce sens, cf. notamment FELIX HAFNER, Religionsverfassung, in Verfassungsrecht der Schweiz, Diggelmann/Hertig Randall/Schindler [éd.], Vol. III, 2020, n. 25 ss p. 2338 s.). Pour ce qui est du canton de Genève, celui-ci a opté depuis le début du siècle passé pour une séparation très nette entre l'Eglise (au sens large exposé ci-dessus) et l'Etat (cf. MARTENET/ZANDIRAD, op. cit., n° 18 in fine ad art. 72 Cst. p. 1609) et a formellement inscrit le principe de la laïcité de l'Etat dans sa nouvelle Constitution cantonale: "Art. 3 Cst./GE - Laïcité

1. L'Etat est laïque. Il observe une neutralité religieuse.

2. Il ne salarie ni ne subventionne aucune activité cultuelle. 3. Les autorités entretiennent des relations avec les communautés religieuses." La LLE/GE, qui a pour buts de "protéger la liberté de conscience, de croyance et de non-croyance", "préserver la paix religieuse" et "définir le cadre approprié aux relations entre les autorités et les organisations religieuses" (cf. art. 1 LLE/GE) est l'expression de cette "approche genevoise" de la question, qui - de manière analogue par exemple à la France (où la laïcité est aussi inscrite dans la Constitution) et contrairement à ce qui prévaut dans d'autres cantons - attache une grande importance à la laïcité de l'Etat. C'est à la lumière de ces éléments qu'il convient d'examiner les critiques des recourants.

II. Art. 3 LLE/GE

6. Comme déjà relevé au stade de la recevabilité, l'art. 3 al. 4 LLE/GE a été annulé par la Cour de justice. Dans la mesure où les recourants se réfèrent à cette norme, leurs griefs ne seront pas pris en considération.

7. Au sujet de l'art. 3 al. 3 et 5 LLE/GE, les intéressés invoquent en premier lieu une violation de la liberté de conscience et de croyance garantie aux art. 15 Cst., 9 CEDH et 18 Pacte ONU II (RS 0.103.2), sous l'angle notamment des conditions prévues pour restreindre ce droit fondamental. Ils soutiennent en particulier que les normes contestées ne répondraient pas à "un intérêt d'ordre public" et seraient disproportionnées.

7.1 L'art. 15 Cst. prévoit que la liberté de conscience et de croyance est garantie (al. 1); toute personne a le droit de choisir librement sa

BGE 148 I 160 S. 172

religion ainsi que de se forger ses convictions philosophiques et de les professer individuellement ou en communauté (al. 2); toute personne a le droit d'adhérer à une communauté religieuse ou d'y appartenir et de suivre un enseignement religieux (al. 3; portée positive de cette liberté); nul ne peut être contraint d'adhérer à une communauté religieuse ou d'y appartenir, d'accomplir un acte religieux ou de suivre un enseignement religieux (al. 4; portée négative de cette liberté) (cf. ATF 145 I 121 consid. 5.1; ATF 142 I 195 consid. 5.1, ATF 142 I 49 consid. 3.4). La liberté de conscience et de croyance est également garantie par l'art. 9 par. 1 CEDH, selon lequel 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 (cf. arrêts de la CourEDH S.A.S contre France du 1er juillet 2014 [requête n° 43835/11], § 123 ss, ainsi que Leyla Sahin contre Turquie du 10 novembre 2005 [requête n° 44774/98], § 105). La portée de cette disposition est ici pratiquement identique à celle de l'art. 15 Cst. (cf. arrêt 1C_443/ 2017 du 29 août 2018 consid. 7.1). L'art. 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui comporte un principe similaire (ATF 142 I 195 consid. 5.1), ne revêt pas de portée propre par rapport à l'art. 9 CEDH (arrêt 2C_396/ 2008 du 15 septembre 2008 consid. 8). Il n'en sera donc plus fait mention dans la suite.

7.2 La liberté de conscience et de croyance protège le citoyen de toute ingérence de l'Etat qui serait de nature à gêner ses convictions religieuses. Elle confère au citoyen le droit d'exiger que l'Etat n'intervienne pas de façon injustifiée en édictant des règles limitant l'expression et la pratique de ses convictions religieuses (ATF 142 I 195 consid. 5.1; ATF 118 la 46 consid. 3b). Cette liberté comporte la liberté intérieure de croire, de ne pas croire et de modifier en tout temps sa religion et ses convictions philosophiques; elle comprend également la liberté extérieure d'exprimer, de pratiquer et de communiquer ses convictions religieuses ou sa vision du monde, dans certaines limites, ou de ne pas les partager. Cela englobe le droit pour le citoyen de se comporter conformément aux enseignements de sa foi et d'agir selon ses croyances intérieures - y compris celle de ne pas
BGE 148 I 160 S. 173

suivre les préceptes d'une religion (cf. ATF 145 I 121 consid. 5.1; ATF 142 I 195 consid. 5.1, ATF 142 I 49 consid. 3.4). La liberté de conscience et de croyance protège toutes les religions, quel que soit le nombre de leurs fidèles en Suisse (ATF 142 I 195 consid. 5.1, ATF 142 I 49 consid. 3.4; ATF 139 I 280 consid. 4.1; ATF 134 I 49 consid. 2.3).

7.3 La liberté de conscience et de croyance, dans sa conception actuelle, assume essentiellement trois fonctions. En premier lieu, elle doit assurer la paix religieuse (devoir de tolérance ["Toleranzgebot"; "preccetto di tolleranza"]; ATF 142 I 49 consid. 3.2; cf. ATF 123 I 296 consid. 4b/bb; ATF 117 la 311 consid. 4a). En deuxième lieu, elle doit garantir que tous puissent, individuellement ou en communauté, préserver, exprimer et vivre au quotidien leurs convictions les plus profondes sur des questions religieuses (protection de la liberté ["Freiheitsschutz"; "protezione della libertà"]; ATF 142 I 49 consid. 3.2; cf. ATF 139 I 280 consid. 4.1; ATF 134 I 49 consid. 2.3; arrêt 2C_1079/ 2012 du 11 avril 2013 consid. 3.1). En troisième et dernier lieu, la liberté de conscience et de croyance doit empêcher l'exclusion des minorités religieuses et faciliter l'intégration de chaque individu dans la communauté, indépendamment de ses croyances (fonction d'intégration ["Integrationsfunktion"; "funzione di integrazione"]; ATF 142 I 49 consid. 3.2) (cf. aussi MAYA HERTIG RANDALL, Aux antipodes du juge Scalia: l'arrêt "St. Margrethen" du 11 décembre 2015 sur l'interdiction du port du voile par une élève dans une perspective comparative, Bernard/McGregor/Grisel [éd.], in Etudes en l'honneur de Tristan Zimmermann, 2017, p. 129 ss, notamment p. 133 et 150; PASCAL MAHON, Laïcité "inclusive" et laïcité "exclusive": laïcité, une ou plurielle?, BERNARD/MCGREGOR/GRISEL [éd.], in Etudes en l'honneur de Tristan Zimmermann, 2017, p. 187 ss, notamment p. 203 s.).

7.4 La sauvegarde de la tolérance, de la liberté et de l'intégration religieuses est concrétisée dans la plupart des pays dotés d'une constitution d'inspiration occidentale par le principe de la neutralité philosophique et religieuse de l'Etat (ATF 142 I 49 consid. 3.3 et les références; voir déjà ATF 116 la 252 consid. 5e in fine). Cette neutralité n'est pas réalisée seulement en cas de séparation stricte entre l'Etat et la sphère religieuse (tradition de l'Etat laïque); elle l'est aussi lorsque l'Etat fait preuve d'une attitude également réceptive à l'égard des diverses philosophies et professions de foi (neutralité confessionnelle de l'Etat) (ATF 142 I 49 consid. 3.3). Tel qu'il a été
BGE 148 I 160 S. 174

exposé ci-dessus (consid. 5), dans le système fédéraliste prévalant en suisse, le droit constitutionnel des cantons s'inspire de traditions marquées aussi bien par la neutralité confessionnelle (réalisée de manière plus ou moins effective) que, comme c'est le cas dans le canton de Genève, par la laïcité (cf. art. 3 al. 1 Cst./GE; à ce sujet, cf. TRISTAN ZIMMERMANN, La laïcité et la république et canton de Genève, SJ 2011 II p. 29, 30 ss, qui met notamment en évidence la nature polysémique de la notion de laïcité, relevée aussi par HERTIG RANDALL [op. cit., p. 136] et MAHON [op. cit., p. 206]; cf. également LORENZ ENGI, Die religiöse und ethische Neutralität des Staates, 2017, p. 196).

7.5 L'art. 15 al. 2 et 3 Cst. protège notamment l'observation des rites et préceptes religieux ainsi que les autres expressions de la vie confessionnelle, dans la mesure où ces comportements sont la manifestation d'une conviction religieuse (ATF 142 I 49 consid. 3.6; cf. ATF 123 I 296 consid. 2b/aa; ATF 119 la 178 consid. 4c). Cela vaut aussi pour les confessions qui prescrivent des

comportements fondés sur la foi non seulement dans la vie religieuse et spirituelle, mais aussi dans d'autres domaines de la vie quotidienne (ATF 142 I 49 consid. 3.6; ATF 119 la 178 consid. 4c). En particulier, l'observation des prescriptions religieuses en matière d'habillement est protégée par l'art. 15 Cst. (ATF 142 I 49 consid. 3.6; ATF 139 I 280 consid. 4.1; ATF 134 I 56 consid. 4.3, ATF 134 I 49 consid. 2.3; ATF 123 I 296 consid. 2b/aa; ATF 119 la 178 consid. 4c; cf. HAFNER, op. cit., n. 5 p. 2329), qui s'applique donc notamment au port du voile islamique, de la kippa juive, de l'habit des moniales et des moines chrétiens ou encore à des symboles tels qu'une croix portée de manière visible (cf. ATF 142 I 49 consid. 3.6).

7.6 Comme tout droit fondamental, la liberté de conscience et de croyance peut être restreinte aux conditions prévues par l'art. 36 Cst. Toute restriction d'un droit fondamental doit ainsi être fondée sur une base légale suffisante (al. 1), être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2), être proportionnée au but visé (al. 3) et ne pas violer le noyau intangible du droit fondamental en question (al. 4).

7.7 En l'espèce, l'art. 3 al. 3 LLE/GE impose aux membres du Conseil d'Etat et d'un exécutif communal, ainsi qu'aux magistrats du pouvoir judiciaire et de la Cour des comptes, (i) d'observer la neutralité religieuse dans le cadre de leurs fonctions et (ii) de s'abstenir, lorsqu'ils sont en contact avec le public, de signaler leur appartenance religieuse par des propos ou des signes extérieurs. L'art. 3 al. 5 LLE/GE

BGE 148 I 160 S. 175

prévoit une obligation identique pour "les agents de l'Etat, soit ceux du canton, des communes et des personnes morales de droit public". La première obligation prévue par l'art. 3 al. 3 et 5 LLE/GE ("[...] observent cette neutralité religieuse dans le cadre de leurs fonctions") concrétise l'interdiction de discrimination dont il est question à l'art. 3 al. 2 LLE/GE ("La neutralité religieuse de l'Etat 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"). Elle constitue un cas d'application de l'art. 8 al. 2 Cst. qui ne pose pas de problème particulier sous l'angle de l'art. 15 Cst. et elle n'a pas été critiquée par les requérants. Partant, il n'y a pas lieu de l'examiner plus avant (cf. art. 106 al. 2 LTF). La deuxième obligation prévue par l'art. 3 al. 3 et 5 LLE/GE ("[...] lorsqu'ils sont en contact avec le public, ils s'abstiennent de signaler leur appartenance religieuse par des propos ou des signes extérieurs"), en revanche, a une influence directe sur l'exercice de la liberté de conscience et de croyance des personnes concernées, en ce sens qu'elle limite leur droit de manifester leur religion (cf. supra consid. 7.1), leur droit d'exprimer leurs convictions religieuses, de se comporter conformément aux enseignements de leur foi et d'agir selon leurs croyances intérieures (cf. supra consid. 7.2 et 7.3), y compris s'agissant de prescriptions religieuses en matière d'habillement (cf. supra consid. 7.5). Dans cette mesure, elle constitue une restriction à la liberté de conscience et de croyance garantie par l'art. 15 Cst. Il sied donc d'examiner si, s'agissant de cette deuxième obligation, les conditions posées par l'art. 36 Cst. sont remplies.

7.8 En ce qui concerne la base légale, la LLE/GE a été adoptée par le Grand Conseil et le corps électoral genevois (cf. art. 67 al. 1 Cst./ GE) et constitue donc une base légale au sens formel. En outre, l'art. 3 al. 3 et 5 LLE/GE est formulé de manière suffisamment claire et précise (sur l'exigence d'une densité normative suffisante de la base légale lorsque l'atteinte aux droits fondamentaux est grave, cf. ATF 139 I 280 consid. 5.1; arrêts 2C_546/2018 du 11 mars 2019 consid. 4.4.1 et 1C_59/2018 du 25 octobre 2018 consid. 3.1). En effet, cette norme définit tant le cercle des destinataires (membres du Conseil d'Etat et d'un exécutif communal, magistrats du pouvoir judiciaire et de la Cour des comptes [al. 3], agents du canton, des

BGE 148 I 160 S. 176

communes et des personnes morales de droit public [al. 5]), que les contours de l'obligation qui leur est faite (s'abstenir de signaler leur appartenance religieuse par des propos ou des signes extérieurs lorsqu'ils sont en contact avec le public). S'agissant en particulier de la notion de "signes extérieurs" (religieux), celle-ci est sujette dans une certaine mesure à interprétation. Sous l'angle de l'exigence d'une densité normative suffisante, cela est toutefois admissible, car - selon la jurisprudence - on ne saurait ordonner au législateur de renoncer totalement à recourir à des notions générales, comportant une part nécessaire d'interprétation (arrêt 1C_226/2009 du 16 décembre 2009 consid. 4.1.1; cf. aussi arrêt 2C_546/2018 du 11 mars 2019 consid. 4.4.1). Au vu de ce qui précède, la première condition prévue par l'art. 36 Cst. est respectée, et ce indépendamment de la gravité de l'atteinte portée par l'art. 3 al. 3 et 5 LLE/GE à la liberté de conscience et de croyance.

7.9 Au sujet de l'intérêt public (art. 36 al. 2 Cst.), qui doit être pertinent (cf. ATF 142 I 49 consid. 8.1),

la Cour de justice a relevé que l'art. 3 al. 3 et 5 LLE/GE consacrait la neutralité confessionnelle de l'Etat et contribuait ainsi à assurer la paix religieuse. En outre, pour ce qui est de l'art. 3 al. 3 LLE/GE, il y avait un intérêt public à ce que les membres des tribunaux et du Conseil d'Etat exercent leur activité en toute indépendance.

7.9.1 S'agissant des magistrats de l'ordre judiciaire, le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de se prononcer, dans l'arrêt 2C_546/2018 du 11 mars 2019, sur l'interdiction faite à ceux-ci de porter des symboles religieux visibles dans l'exercice de certaines de leurs activités professionnelles (notamment lors des débats). Dans ce cadre, la Haute Cour a retenu qu'il y avait un intérêt public à éviter que les parties à une procédure aient l'impression que les décisions prises par les membres d'un tribunal soient influencées par les convictions religieuses de ceux-ci (arrêt 2C_546/2018 du 11 mars 2019 consid. 4.5). Il n'y a pas de raison de revenir sur cette jurisprudence récente. Pour ce qui est des magistrats du pouvoir judiciaire, il sied donc de constater que l'art. 3 al. 3 LLE/GE, qui vise à renforcer la confiance des justiciables dans l'indépendance des juges (cf. aussi art. 30 al. 1 Cst. et art. 117 Cst./GE) en interdisant à ceux-ci de signaler leur appartenance religieuse - tant par des propos que par des signes extérieurs - lorsqu'ils sont en contact avec le public, BGE 148 I 160 S. 177

poursuit un intérêt public. Tout en étant conscient des différences existant de ce point de vue entre les autorités judiciaires et politiques et tel que l'a constaté à juste titre la Cour de justice, il en va de même des membres de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat (également concernés par l'art. 3 al. 3 LLE/GE), dans la mesure où il y a un intérêt public indéniable à éviter que ceux-ci donnent l'impression aux administrés d'être influencés par leurs convictions religieuses dans le cadre de leur activité au service de l'Etat. C'est le lieu de relever qu'il s'agit là principalement d'une question d'apparence, en ce sens qu'il est en quelque sorte inévitable que les membres de ces autorités, comme tout être humain, même sans s'en rendre compte, prennent des décisions sur la base - aussi - de leurs idées, de leur conscience et de leur vécu personnel, ce qui peut comprendre (pour certains d'entre eux) également leur vision philosophique ou religieuse du monde (cf., en ce sens, s'agissant en particulier des enseignants, ATF 123 I 296 consid. 4b/bb; voir aussi, concernant les membres et collaborateurs d'un tribunal, PETER ALBRECHT, *Justiz mit Kopftuch?*, Jusletter 19 août 2019, § 27). Il est donc fondamental qu'ils s'efforcent le plus possible d'exercer leurs fonctions de manière neutre (notamment sur le plan religieux) et surtout - s'agissant de la problématique qui nous occupe - qu'ils évitent tout comportement propre à donner aux administrés une impression de partialité.

7.9.2 Pour ce qui est des membres d'un exécutif communal, la loi genevoise du 13 avril 1984 sur l'administration des communes (LAC/ GE; rs/GE B 6 05) prévoit que ceux-ci "représente[nt] la commune envers les tiers" (art. 50 al. 1 LAC/GE). L'obligation qui leur est faite par l'art. 3 al. 3 LLE/GE de s'abstenir de signaler leur appartenance religieuse lorsqu'ils sont en contact avec le public contribue à assurer la neutralité religieuse de l'Etat (que le canton de Genève a choisi de mettre en pratique par le biais d'une séparation stricte entre l'Etat et la sphère religieuse; cf. supra consid. 5 et 7.4) et repose donc sur un intérêt public pertinent. En outre, dans le cadre de leurs activités au sein d'un exécutif communal, les intéressés sont souvent appelés à prendre des décisions qui ont un impact direct sur leurs concitoyens, de sorte que le fait de renforcer la confiance des administrés dans leur impartialité, en les soumettant à une obligation de neutralité religieuse, poursuit également un intérêt public.

7.9.3 Reste à examiner si l'obligation analogue prévue par l'art. 3 al. 5 LLE/GE pour les agents de l'Etat (soit "ceux du canton, des BGE 148 I 160 S. 178

communes et des personnes morales de droit public") répond, elle aussi, à un intérêt public. Le Tribunal fédéral s'est penché sur une question similaire dans le cas d'une maîtresse d'école genevoise qui s'était vue interdire le port du voile islamique dans l'enceinte de l'école (ATF 123 I 296). Au sujet de l'intérêt public d'une telle mesure sous l'angle de la restriction de la liberté de conscience et de croyance de l'intéressée, la Haute Cour a notamment considéré que le fait que celle-ci arbore un signe religieux fort à l'école et en classe pouvait "porter atteinte aux sentiments religieux" des élèves et de leurs parents (ATF 123 I 296 consid. 4a). Le Tribunal fédéral a également observé que la mesure contestée s'inscrivait dans la ligne du principe de la neutralité confessionnelle de l'école, en particulier sous l'angle du maintien de la paix religieuse (ATF 123 I 296 consid. 4a). Il existait donc un intérêt public important à interdire à la recourante de porter le foulard islamique à l'école. Saisie par l'intéressée, la CourEDH a confirmé cette approche, en retenant notamment que l'interdiction litigieuse "poursuivait des buts légitimes [...]: la protection des droits et libertés d'autrui, la sécurité publique et la protection de l'ordre" (décision [irrecevabilité] de la CourEDH Dahlab contre Suisse du 15 février 2001 [requête n° 42393/98], ch. 1 en droit). Le cas qui vient d'être exposé avait ceci de particulier qu'il concernait la neutralité confessionnelle de l'école (art. 27 al. 3 aCst.). En

outre, le Tribunal fédéral et la CourEDH ont souligné le fait que la recourante enseignait à des enfants en bas âge qui étaient "particulièrement influençables" (ATF 123 I 296 consid. 4b/cc; décision de la CourEDH Dahlab contre Suisse précitée, ch. 1 en droit), situation qui exigeait une plus grande discrétion de la part de l'enseignant dans l'expression de ses croyances. Or, l'art. 3 al. 5 LLE/GE concerne tous les agents de l'Etat et ne se limite pas aux seuls enseignants (de l'école primaire), de sorte que l'intérêt public poursuivi par cette norme n'est pas identique à celui examiné dans la cause précitée. Il n'en demeure pas moins que la disposition en question repose sur un intérêt public pertinent. Comme précédemment mentionné (cf. supra consid. 5), le canton de Genève a en effet choisi de mettre en oeuvre le principe de la neutralité philosophique et religieuse de l'Etat (cf. supra consid. 7.4) par le biais d'une séparation stricte entre l'Etat et la sphère religieuse, dans un contexte fortement marqué par le principe de la laïcité de l'Etat (art. 3 al. 1 Cst./GE.). Or les agents étatiques, lorsqu'ils sont en contact avec le public dans le cadre de

BGE 148 I 160 S. 179

leurs activités au service de l'Etat, représentent celui-ci vis-à-vis des administrés (à ce sujet, cf. arrêts de la CourEDH Ebrahimian contre France du 26 novembre 2015 [requête n° 64846/11], § 64, ainsi que Ahmet Arslan et autres contre Turquie du 23 février 2010 [requête n° 41135/98], § 48). Dans ce contexte genevois de laïcité (que chaque canton est du reste en principe libre de choisir), qui constitue une particularité cantonale prise en compte à plusieurs reprises par le Tribunal fédéral (cf. ATF 142 I 49 consid. 9.2; ATF 139 I 280 consid. 5.5.1; ATF 123 I 296 consid. 4 b/cc), il peut donc être reconnu d'intérêt public d'imposer aux agents de l'Etat en contact avec le public de s'abstenir de signaler leur appartenance confessionnelle par des propos ou des signes extérieurs (en ce sens, cf. par exemple - bien que dans un contexte différent - la décision de la CourEDH Kurtulmus contre Turquie du 24 janvier 2006 [requête n° 65500/01], consid. A. 2 en droit, dans laquelle la CourEDH, relevant que "la sauvegarde du principe de laïcité" était "l'un des principes fondateurs de l'Etat turc", a rappelé avoir déjà admis qu'"un Etat démocratique puisse être en droit d'exiger de ses fonctionnaires qu'ils soient loyaux envers les principes constitutionnels sur lesquels il s'appuie").

7.9.4 Il en découle que l'art. 3 al. 3 et 5 LLE/GE poursuit un intérêt public pertinent au regard de l'art. 36 al. 2 Cst.

7.10 Concernant la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.), celle-ci exige que la mesure envisagée soit apte à produire les résultats d'intérêt public escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité). En outre, elle interdit toute limitation allant au-delà du but visé et postule un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 140 I 218 consid. 6.7.1; cf. aussi ATF 144 I 281 consid. 2.3.1).

7.10.1 En l'espèce, l'obligation de s'abstenir de signaler son appartenance religieuse imposée aux personnes visées par l'art. 3 al. 3 et 5 LLE/GE dans le cadre de leur activité au service de l'Etat (au sens large) est apte à poursuivre les buts recherchés. Pour ce qui concerne l'art. 3 al. 3 LLE/GE, l'obligation en question est en effet apte à sauvegarder la confiance des justiciables et des citoyens dans l'indépendance des magistrats et la neutralité des membres du pouvoir exécutif cantonal et communal (cf. supra consid. 7.9.1 et 7.9.2). Elle permet d'éviter que les administrés aient

BGE 148 I 160 S. 180

l'impression que les décisions prises par les magistrats et les membres de l'exécutif cantonal ou d'un exécutif communal soient influencées par les convictions religieuses de ceux-ci. S'agissant de l'art. 3 al. 5 LLE/GE, l'obligation de s'abstenir de signaler son appartenance religieuse imposée aux agents de l'Etat (au sens large) est apte à renforcer la laïcité de celui-ci (cf. supra consid. 7.9.3), dans la mesure où - comme déjà relevé - les fonctionnaires étatiques, lorsqu'ils sont en contact avec le public dans le cadre de leur activité professionnelle, représentent l'Etat vis-à-vis des administrés. L'obligation susmentionnée, qui constitue une concrétisation du principe de la laïcité de l'Etat, est donc apte à atteindre le but recherché.

7.10.2 S'agissant de la nécessité d'une telle obligation, on ne voit pas - et les recourants ne l'exposent pas non plus - quelle autre mesure moins incisive pourrait être mise en oeuvre pour poursuivre les buts d'intérêt public susmentionnés. A ce propos, du reste, sous l'angle de l'art. 9 CEDH, la CourEDH a retenu que l'interdiction du port de vêtements ou symboles religieux sur le lieu de travail dans le cadre de fonctions officielles pouvait être considéré par les Etats comme nécessaire (cf. arrêt de la CourEDH Ebrahimian contre France précité, § 64 [port du voile islamique par une assistante sociale en service de psychiatrie au sein d'un établissement public à caractère social et sanitaire; requête n° 64846/11] et décision de la CourEDH Dahlab contre Suisse précitée, ch. 1 en droit [port du voile islamique par une enseignante]).

7.10.3 L'examen de la proportionnalité au sens étroit de l'obligation de s'abstenir de signaler (par des

propos ou des signes extérieurs) son appartenance religieuse imposée aux personnes visées par l'art. 3 al. 3 et 5 LLE/GE dans le cadre de leurs activités au service de l'Etat (au sens large) est délicat. Il s'agit en effet d'effectuer une pesée des intérêts entre le droit fondamental des intéressés à la liberté de conscience et de croyance (art. 15 Cst.), qui garantit le droit d'exprimer, de pratiquer et de communiquer ses convictions religieuses ou sa vision du monde, y compris par l'observation de prescriptions en matière d'habillement (cf. supra consid. 7.2 et 7.5), et les buts visés par les art. 3 al. 3 et 5 LLE/GE, soit la sauvegarde de la confiance des justiciables dans l'indépendance des magistrats et la neutralité des membres du pouvoir exécutif cantonal et communal, ainsi que le renforcement de la laïcité de l'Etat, qui est la voie
BGE 148 I 160 S. 181

choisie dans le canton de Genève pour mettre en oeuvre le principe de la neutralité religieuse de l'Etat (cf. supra consid. 5 et 7.4 in fine).

7.10.3.1 Pour ce qui concerne l'art. 3 al. 3 LLE/GE, il sied de relever en premier lieu que l'obligation de s'abstenir de signaler son appartenance religieuse ne s'applique aux magistrats et aux membres du pouvoir exécutif cantonal et communal que dans le cadre de leur activité au service de l'Etat et uniquement lorsque ceux-ci sont "en contact avec le public". Pendant leur temps libre, ces personnes peuvent donc exprimer leurs convictions religieuses, s'habiller selon les préceptes de leur croyance (voile islamique, kippa juive, habit des moniales et des moines chrétiens, etc.) et porter des symboles religieux de manière visible sans violer l'art. 3 al. 3 LLE/GE. En deuxième lieu, cette restriction ne s'applique pas à tous les citoyens genevois, mais uniquement à certaines personnes qui exercent une activité au sein du canton (membres du Conseil d'Etat, magistrats du pouvoir judiciaire et de la Cour des comptes) ou d'une commune (membres d'un exécutif communal). Or, on peut attendre des personnes concernées, qui sont au service du Canton et des Communes et ont une obligation de loyauté et de fidélité envers ceux-ci et envers les principes sur lesquels ils se fondent, qu'elles supportent, dans le cadre de leurs activités officielles et uniquement lorsqu'elles sont en contact avec le public, des ingérences limitées dans leur liberté de conscience et de croyance (en ce sens, dans l'optique des travaux préparatoires, cf. le rapport de la Commission des droits de l'homme du 6 mars 2018 relatif notamment au PL 11764-A [ci-après: le rapport], p. 264; voir aussi, s'agissant toutefois uniquement des membres et collaborateurs des tribunaux, arrêt 2C_546/2018 du 11 mars 2019 consid. 4.3.3). En troisième lieu, les intérêts publics que l'art. 3 al. 3 LLE/GE tend à protéger sont importants. En effet, la sauvegarde de la confiance des justiciables et des administrés dans l'indépendance de la justice et la neutralité (ou l'impartialité) des membres du pouvoir exécutif cantonal et communal (que le législateur genevois a voulu renforcer par une approche laïque à la question, fondée sur le contexte de laïcité prévalant actuellement dans le canton de Genève) est fondamentale, car elle garantit aux institutions concernées une plus grande légitimité aux yeux des citoyens.

7.10.3.2 S'agissant de l'art. 3 al. 5 LLE/GE, cette disposition prévoit - comme l'art. 3 al. 3 LLE/GE - que les personnes concernées
BGE 148 I 160 S. 182

(agents du canton, des communes ou d'une personne morale de droit public) doivent s'abstenir de signaler leur appartenance religieuse uniquement lorsqu'elles sont "en contact avec le public" dans le cadre de leur activité au service de l'Etat. Pendant leur temps libre, ces personnes peuvent donc exprimer leurs convictions religieuses, s'habiller selon les préceptes de leur croyance et porter des symboles religieux de manière visible sans violer l'art. 3 al. 5 LLE/GE. Il en va de même lorsqu'elles ne sont pas en contact avec le public pendant leur travail. La restriction de la liberté de conscience et de croyance opérée par l'art. 3 al. 5 LLE/GE peut donc, elle aussi, être considérée comme relativement limitée. En outre, cette restriction s'applique uniquement aux agents de l'Etat (au sens large), soit ceux du canton, des communes ou d'une personne morale de droit public. De même que les magistrats et les membres du pouvoir exécutif cantonal et communal (consid. 7.10.3.1 ci-dessus), les agents de l'Etat ont une obligation de loyauté et de fidélité envers celui-ci et envers les principes sur lesquels il se fonde. On peut dès lors exiger d'eux qu'ils supportent - uniquement lorsqu'ils sont en contact avec le public dans le cadre de leur activité au service de l'Etat - des ingérences limitées dans leur liberté de conscience et de croyance (sous l'angle de l'art. 9 CEDH, la CourEDH reconnaît du reste en principe le droit des Etats de soumettre leurs fonctionnaires à une obligation de discrétion dans l'expression publique de leurs convictions religieuses: cf. arrêts de la CourEDH Ebrahimian contre France précité, § 64, ainsi que Ahmet Arslan et autres contre Turquie précité, § 48). Cela vaut à plus forte raison lorsque, comme en l'espèce, ces ingérences sont fondées sur le principe de la laïcité de l'Etat, qui est un principe qui revêt une importance toute particulière dans le canton de Genève (cf. supra consid. 5 et 7.4 in fine). En effet, lorsqu'ils sont en

contact avec le public dans le cadre de leur activité professionnelle, les fonctionnaires étatiques représentent l'Etat vis-à-vis des administrés. Finalement, l'intérêt public poursuivi par l'art. 3 al. 5 LLE/GE est digne de protection. Dans la perspective fortement laïque prévalant à Genève (supra consid. 5 et 7.4 in fine), le respect du principe de la neutralité religieuse de l'Etat, mis en oeuvre dans ce canton par le biais d'une séparation stricte entre celui-ci et la sphère religieuse, prend en effet une grande importance, dont il sied de tenir compte dans l'examen de la proportionnalité au sens étroit de la norme contestée.

BGE 148 I 160 S. 183

7.10.3.3 A la lumière des considérations qui précèdent, la pesée des intérêts à effectuer sous l'angle de la proportionnalité au sens étroit conduit à la conclusion - dans le cadre du contrôle abstrait objet de la présente procédure - qu'il existe un rapport raisonnable entre la restriction de la liberté de conscience et de croyance (art. 15 Cst.) des personnes concernées par l'art. 3 al. 3 et 5 LLE/GE et les intérêts publics poursuivis par cette disposition. Il ne faut en particulier pas perdre de vue que, comme il a été exposé ci-dessus (supra consid. 2), l'éventualité que, dans certains cas, l'application d'une norme puisse se révéler contraire aux droits fondamentaux ne saurait en principe justifier une intervention du juge au stade du contrôle abstrait de celle-ci. C'est toutefois le lieu de relever, à l'instar de la Cour de justice, que l'interdiction prévue par l'art. 3 al. 3 et 5 LLE/GE devra être interprétée et appliquée dans chaque cas concret de manière raisonnable, faute de quoi elle pourrait se révéler disproportionnée. En effet, au vu de l'importance du droit fondamental en jeu, qui représente l'un des plus anciens droits fondamentaux (cf. ATF 142 I 49 consid. 3.2), il est primordial d'éviter une application excessivement rigide de l'art. 3 al. 3 et 5 LLE/GE, qui conduirait à un résultat incompatible avec la liberté de conscience et de croyance des personnes concernées. L'obligation faite aux autorités genevoises d'interpréter cet article de manière raisonnable et proportionnée implique ainsi qu'il faudra tenir compte du contexte (s'agissant notamment de l'examen de la condition relative au contact avec le public ["lorsqu'ils sont en contact avec le public"]), ainsi que de la façon dont un symbole religieux (visible) est porté ou un propos est exprimé par les personnes visées par la norme litigieuse. C'est uniquement à ces conditions que l'application de cette norme pourra être considérée in concreto compatible avec l'art. 15 Cst.

7.11 Finalement, les limitations de la liberté de conscience et de croyance opérées par l'art. 3 al. 3 et 5 LLE/GE concernent des manifestations religieuses extérieures. Elles ne portent donc pas atteinte au noyau intangible de la liberté de conscience et de croyance (art. 36 al. 4 Cst.), qui ne protège que la "liberté intérieure" (cf. ATF 123 I 296 consid. 2b/cc; voir aussi ATF 142 I 49 consid. 6; MARTENET/ ZANDIRAD, op. cit., n° 159 ad art. 15 Cst. p. 576; JACQUES DUBEY, Droits fondamentaux, Vol. II, 2018, n. 1950 p. 234).

7.12 Il ressort des considérants qui précèdent que les restrictions apportées à la liberté de conscience et de croyance par l'art. 3 al. 3 et 5 LLE/GE

BGE 148 I 160 S. 184

sont conformes à l'art. 36 Cst. Le grief formulé à ce sujet par les recourants est donc rejeté.

7.13 Il en va de même sous l'angle de l'art. 9 par. 1 CEDH, que les recourants mentionnent avec l'art. 15 Cst. sans toutefois y consacrer des développements spécifiques. Comme exposé auparavant (supra consid. 7.1) la portée de l'art. 9 par. 1 CEDH est en effet pratiquement identique à celle de l'art. 15 Cst. En outre, selon la jurisprudence, les Etats jouissent d'une importante marge d'appréciation en matière de liberté de conscience et de croyance, afin de tenir compte des conceptions, du contexte local et des besoins propres à chacun d'entre eux (cf. arrêts de la Cour EDH Belcacemi et Oussar contre Belgique du 11 juillet 2017 [requête n° 37798/13], § 51; Izzettin Dogan et autres contre Turquie du 26 avril 2016 [requête n° 62649/10], § 112; S.A.S contre France précité, § 129 et la nombreuse jurisprudence citée; arrêt du Tribunal fédéral 1C_76/2018 du 20 août 2018 consid. 3.4; MARTENET/ZANDIRAD, op. cit., n° 155 ad art. 15 Cst. p. 575; HAFNER, op. cit., n. 4 p. 2329). Dans ces conditions, force est de constater que l'art. 3 al. 3 et 5 LLE/GE ne viole pas l'art. 9 par. 1 CEDH.

8. Les recourants invoquent également une violation de l'interdiction de discrimination au sens des art. 8 al. 2 Cst. et 14 CEDH. Selon eux, il serait discriminatoire de priver "d'accès à la chose publique" les personnes qui manifestent leur appartenance religieuse. Ces personnes seraient en effet discriminées "par rapport à ceux qui dissimulent leur[s] convictions ou n'en ont pas".

8.1 Selon l'art. 8 al. 2 Cst., nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique. Une discrimination au sens de l'art. 8 al. 2 Cst. est réalisée lorsqu'une personne est juridiquement traitée de manière différente, uniquement en raison de son appartenance à un groupe

déterminé historiquement ou dans la réalité sociale contemporaine, mise à l'écart ou considérée comme de moindre valeur. La discrimination constitue une forme qualifiée d'inégalité de traitement de personnes dans des situations comparables, dans la mesure où elle produit sur un être humain un effet dommageable, qui doit être considéré comme un avilissement ou une exclusion, car elle se rapporte à un critère de distinction qui concerne
BGE 148 I 160 S. 185

une part essentielle de l'identité de la personne intéressée ou à laquelle il lui est difficilement possible de renoncer (ATF 143 I 129 consid. 2.3.1). Quant à l'art. 14 CEDH, il complète les autres clauses normatives de la Convention et des Protocoles et n'a pas de portée indépendante (arrêts 8C_390/2019 du 20 septembre 2019 consid. 6.3.3; 2C_438/ 2015 du 29 octobre 2015 consid. 1.2; 2C_1051/2014 du 30 juin 2015 consid. 3.4). Le grief y relatif, qui n'est du reste nullement motivé (cf. art. 106 al. 2 LTF; supra consid. 2), n'a donc pas à être traité.

8.2 En l'espèce, l'art. 3 al. 3 et 5 LLE/GE interdit à certaines personnes (membres du Conseil d'Etat, d'un exécutif communal, agents de l'Etat, etc.) de signaler leur appartenance religieuse lorsqu'elles sont en contact avec le public dans le cadre de leurs fonctions au service de l'Etat. Cette interdiction s'applique à ces personnes indépendamment de leur éventuelle foi dans une croyance particulière (respectivement de leur rejet de tout type de foi), de sorte qu'elle n'est pas discriminatoire par rapport à la religion suivie par celles-ci (dans ce sens, bien que s'agissant d'une règle interne d'une entreprise privée et non d'une disposition légale adoptée par un Etat, cf. arrêt de la CJUE du 15 juillet 2021 dans les affaires jointes C-804/18 [par. 52 et 55] et C-341/19 [par. 73 et 78, avec quelques nuances]). En particulier, pour ce qui concerne les recourants, elle n'est pas discriminatoire (même indirectement) envers les musulmans. Quant à l'argumentation des intéressés relative à la discrimination entre croyants et non-croyants, elle ne peut pas non plus être retenue. Les premiers ne sont en effet pas traités différemment des seconds. Contrairement à l'opinion des recourants, la norme critiquée n'interdit notamment pas aux personnes croyantes l'accès aux fonctions étatiques en question, mais se limite à demander à celles-ci de (i) observer la neutralité religieuse dans le cadre de leurs fonctions (interdiction de discrimination) et (ii) renoncer à manifester leur appartenance religieuse dans certaines situations (cf. supra consid. 7.7). Le grief est donc infondé.

9. Toujours en lien avec l'art. 3 LLE/GE, les recourants invoquent une violation de "la liberté d'opinion et d'information garantie aux art. 16 et 34 Cst., 10 CEDH et 19 Pacte ONU II", ainsi qu'une violation de "la réalisation des droits fondamentaux garantie à l'art. 35 Cst.", sans toutefois exposer ni motiver de manière intelligible en quoi
BGE 148 I 160 S. 186

ces dispositions auraient été méconnues. Le grief ne répond ainsi pas aux exigences de motivation accrues de l'art. 106 al. 2 LTF (cf. supra consid. 2) et n'a pas à être traité.

10. Pour le reste, les intéressés consacrent - dans le recours, mais aussi dans la réplique du 3 avril 2020 et dans les observations finales du 2 juin 2020 - de longues pages à des développements difficilement compréhensibles (au sujet notamment de la notion de "pluralisme", du "concept de culture", etc.), voire même particulièrement offensants (rapprochement entre l'art. 3 LLE/GE et "les pratiques des chemises brunes de couper les papillotes juives à l'aube du nazisme") qui, faute de répondre aux exigences de motivation accrues de l'art. 106 al. 2 LTF et à la convenance exigée des écritures soumises au Tribunal fédéral, ne seront pas examinés (cf. supra consid. 2). En résumé, en tant qu'il porte sur l'art. 3 LLE/GE, le recours est rejeté. III. Art. 6 al. 1 et 2 LLE/GE

11. Pour ce qui concerne l'art. 6 al. 1 et 2 LLE/GE, les recourants font valoir une violation du droit d'être entendu et invoquent une violation de la liberté de conscience et de croyance protégée par les art. 15 Cst. et 9 CEDH.

11.1 La critique relative au droit d'être entendu est formulée de manière incompréhensible et ne peut pas être traitée (cf. art. 106 al. 2 LTF; supra consid. 2).

11.2 La liberté de conscience et de croyance (art. 15 Cst. et 9 CEDH) garantit notamment le droit de manifester sa religion collectivement en public (cf. supra consid. 7.1). Comme l'a relevé à juste titre la Cour de justice, l'art. 6 al. 1 et 2 LLE/GE, qui limite fortement ce droit, restreint la liberté de conscience et de croyance des personnes qui désirent participer à une manifestation de ce type. Il sied donc de vérifier si cette restriction respecte les conditions posées par l'art. 36 Cst. (cf. supra consid. 7.6), étant précisé que, puisque la portée des art. 15 Cst. et 9 CEDH est pratiquement identique (cf. supra consid. 7.1), cette deuxième disposition ne fera pas l'objet d'un examen séparé.

11.3 S'agissant de l'exigence d'une base légale suffisante, la LLE/GE a été adoptée par le Grand Conseil et le corps électoral genevois (cf. art. 67 al. 1 Cst./GE) et constitue donc une base légale au
BGE 148 I 160 S. 187

sens formel. En outre, bien que l'art. 6 al. 1 et 2 LLE/GE comporte la notion quelque peu imprécise de "manifestations religieuses cultuelles", qui devra être interprétée dans chaque cas concret d'application de cette norme, la densité normative de celle-ci (à ce sujet, cf. supra consid. 7.8 et les arrêts cités) est tout de même suffisante, car sa formulation permet aux administrés d'en saisir le sens général et d'adapter leur comportement en conséquence. Les restrictions à la liberté de conscience et de croyance apportées par l'art. 6 al. 1 et 2 LLE/GE sont ainsi conformes à l'art. 36 al. 1 Cst.

11.4 Au sujet de l'intérêt public, il sied de relever tout d'abord que l'art. 6 LLE/GE prévoit (a contrario) une interdiction générale d'organiser des manifestations religieuses de nature cultuelle sur le domaine public (al. 1), assortie de la possibilité d'obtenir à titre exceptionnel une autorisation en ce sens (al. 2). Contrairement à ce que semble retenir la Cour de justice, la norme en question ne prévoit donc pas une simple limitation de ce type de manifestations, mais bien plus une interdiction de principe. Or, il est difficile d'identifier quel intérêt public pourrait être à la base d'une telle interdiction. La Cour de justice mentionne à ce sujet "des motifs d'ordre et de sécurité publics". Dans le contexte moderne actuel, il n'apparaît toutefois pas que l'organisation d'une manifestation religieuse cultuelle sur le domaine public puisse de manière générale causer en tant que telle des troubles à l'ordre public. En effet, tel que l'a du reste déjà relevé le Tribunal fédéral dans un (ancien) arrêt concernant l'interdiction absolue de toute célébration de culte, procession ou cérémonie religieuse sur la voie publique dans le canton de Genève, les graves tensions religieuses et confessionnelles ayant caractérisé le Kulturkampf en Suisse et notamment à Genève pendant les années '70 du XIXe siècle ne sont depuis très longtemps plus d'actualité (ATF 108 Ia 41 consid. 2; cf. aussi l'exposé des motifs du projet de loi 11764 sur la laïcité de l'Etat du 4 novembre 2015, p. 19 [ci-après: le projet]; rapport, p. 516 [plus nuancé]). Depuis lors, la société a évolué et le pluralisme religieux s'est développé par l'émergence d'autres religions. Il existe, aujourd'hui encore et même dans un Etat démocratique et moderne comme la Suisse, la possibilité qu'une manifestation religieuse cultuelle particulière puisse causer des troubles à l'ordre public pour des raisons liées aux circonstances dans lesquelles elle se déroule ou au type de croyance religieuse qui en est à la base. Le fait que cette possibilité existe ne suffit toutefois pas à retenir qu'il y aurait un intérêt fondé sur des motifs d'ordre et de

BGE 148 I 160 S. 188

sécurité publics à prévoir une interdiction de principe de toute manifestation de ce type. Quant au risque, mis en avant par le Grand Conseil, que le domaine public soit "utilisé sans aucun contrôle pour organiser des manifestations religieuses de caractère cultuel", il est inexistant dès lors que l'organisation d'une telle manifestation - comme celle de tout type de manifestation sur le domaine public - est de toute manière soumise à autorisation aux conditions prévues par la loi genevoise du 26 juin 2008 sur les manifestations sur le domaine public (LMDPu/GE; rs/GE F 3 10). Finalement, l'intérêt public poursuivi par l'art. 6 al. 1 et 2 LLE/GE ne semble a priori pas pouvoir trouver son fondement dans le principe de la laïcité de l'Etat. Le Grand Conseil soutient que l'art. 6 al. 1 et 2 LLE/GE serait justifié par "le principe de neutralité et de laïcité que pose la Constitution cantonale". On peine toutefois à voir en quoi la neutralité religieuse et la laïcité de l'Etat seraient remises en question par l'organisation d'une manifestation cultuelle religieuse sur le domaine public par des particuliers (ou par des membres d'une entité confessionnelle). Le fait qu'une telle manifestation se déroule sur le domaine public (un parc, une route, etc.) ne signifie de toute évidence pas que l'Etat y serait en quelque sorte "associé" et mettrait ainsi en danger sa laïcité, respectivement qu'il soutiendrait ou approuverait la croyance en question. Au regard de ce qui précède, la restriction à la liberté de conscience et de croyance apportée par l'art. 6 al. 1 et 2 LLE/GE apparaît difficilement compatible avec l'art. 36 al. 2 Cst. (intérêt public). La question de savoir si, au vu du contexte particulier genevois, fortement marqué par le principe de la laïcité de l'Etat (art. 3 al. 1 Cst./GE.; supra consid. 5 et 7.4 in fine), il sied de reconnaître un intérêt public à l'interdiction de principe prévue par l'art. 6 al. 1 et 2 LLE/GE, souffre toutefois de demeurer indéterminée, car cette interdiction est de toute manière disproportionnée (cf. consid. 11.5 ci-dessous).

11.5 Sous l'angle de la proportionnalité de la norme contestée (art. 36 al. 3 Cst.), l'interdiction de principe prévue par celle-ci n'est pas admissible. En effet, d'une part, si l'on devait considérer, à l'instar de la Cour de justice, que l'interdiction prévue par l'art. 6 al. 1 et 2 LLE/GE vise à maintenir l'ordre et la sécurité publics, cette interdiction ne serait pas nécessaire à atteindre le but recherché, car - comme on vient de le voir (consid. 11.4 ci-dessus) - l'organisation d'une manifestation sur le domaine public doit de toute manière être autorisée

BGE 148 I 160 S. 189

conformément à la LMDPu/GE. Ainsi, une manifestation cultuelle qui risquerait par hypothèse de causer des troubles à l'ordre et la sécurité publics pourrait être interdite sur la base de la LMDPu/GE,

sans qu'il soit nécessaire pour cela de prévoir une interdiction généralisée comme le fait l'art. 6 LLE/GE. D'autre part, si l'on devait retenir que l'interdiction de principe fondée sur l'art. 6 al. 1 et 2 LLE/GE a plutôt pour but la sauvegarde de la laïcité de l'Etat, il faudrait alors en conclure qu'elle n'est pas proportionnelle au sens étroit. En effet, une telle interdiction de principe - même assortie d'exceptions - constitue une limitation tellement grave de la liberté de conscience et de croyance des citoyens qu'elle est sans commune mesure avec le but en question, et ce même dans le contexte fortement laïque prévalant à Genève déjà mentionné à plusieurs reprises. La Cour de justice est du reste parvenue à la même conclusion et a constaté que la restriction à la liberté de conscience et de croyance prévue par l'art. 6 al. 1 et 2 LLE/GE était disproportionnée. L'autorité précédente a toutefois considéré qu'il était possible de donner à cette disposition une interprétation conforme au droit supérieur "dans le sens où, lorsque les manifestations culturelles ne peuvent pas, pour une raison ou une autre, se dérouler sur le domaine privé [...] alors elles doivent pouvoir se dérouler sur le domaine public aux mêmes conditions que les manifestations religieuses non culturelles visées à l'art. 6 al. 3 LLE/GE, en application de la LMDPu/GE". Cette approche ne peut pas être suivie. En effet, elle est en contradiction avec le texte clair de l'art. 6 al. 2 LLE/GE, selon lequel les manifestations religieuses culturelles sur le domaine public ne peuvent être autorisées qu'à titre exceptionnel. Ainsi, cette disposition ne peut pas, sans perdre sa portée, être interprétée dans le sens préconisé par la Cour de justice, lequel revient, en substance, à considérer que les autorités compétentes seraient obligées à autoriser l'organisation sur le domaine public de toutes les manifestations religieuses culturelles qui ne peuvent pas se dérouler sur le domaine privé. Contrairement à la solution retenue par les juges cantonaux, l'art. 6 al. 1 et 2 LLE/GE, tel qu'il est formulé, n'est donc susceptible d'aucune interprétation conforme au droit supérieur.

11.6 Il découle de ce qui précède que les restrictions apportées (conjointement) par l'art. 6 al. 1 et 2 LLE/GE à la liberté de conscience et de croyance ne respectent pas les conditions imposées par l'art. 36 Cst. En effet, en donnant la possibilité aux autorités d'autoriser les
BGE 148 I 160 S. 190

manifestations religieuses culturelles sur le domaine public uniquement "à titre exceptionnel", la norme contestée revient en réalité à prévoir une interdiction de principe de celles-ci, ce qui - comme on vient de le voir - est incompatible avec l'art. 15 Cst. Telle qu'elle est libellée, la disposition litigieuse viole donc la liberté de conscience et de croyance et ne peut être avalisée. En dépit de cette conclusion, au vu de la retenue dont doit faire preuve le Tribunal fédéral dans le cadre du contrôle abstrait d'une norme cantonale (cf. supra consid. 2), l'annulation intégrale de l'art. 6 al. 1 et 2 LLE/GE n'apparaît en l'espèce pas justifiée. Du moment que le problème réside dans le fait que l'art. 6 al. 2 LLE/GE prévoit que l'autorisation pour organiser des manifestations religieuses culturelles sur le domaine public ne peut être octroyée qu'"à titre exceptionnel", l'annulation de cette condition suffit à rendre la norme contestée conforme à l'art. 36 Cst. Sans ladite condition, dans le cadre du présent contrôle abstrait, la norme en question est en effet susceptible d'être appliquée de manière conforme à la Constitution, étant rappelé que - comme indiqué précédemment (consid. 2 et 7.10.3.3) - l'éventualité que, dans certains cas, l'application d'une norme puisse se révéler contraire aux droits fondamentaux ne saurait en principe justifier une intervention du Tribunal fédéral au stade du contrôle abstrait de celle-ci. Ici aussi, il sied toutefois de relever que, même sans la condition "à titre exceptionnel" prévue par l'art. 6 al. 2 LLE/GE, la disposition litigieuse restreint la liberté de conscience et de croyance des personnes concernées. Partant, cette norme devra être interprétée et appliquée dans chaque cas concret de manière conforme à l'art. 36 Cst. (en particulier sous l'angle de la proportionnalité), faute de quoi son application pourrait se révéler contraire à la Constitution. IV. Art. 7 al. 1 LLE/GE

12. Au sujet de l'art. 7 al. 1 LLE/GE, les recourants invoquent une violation de la liberté de conscience et de croyance (art. 25 Cst./GE, 15 Cst., 9 CEDH et 18 Pacte ONU II), ainsi qu'une violation de la "liberté d'expression et d'opinion" (art. 16 Cst., 10 CEDH et 19 Pacte ONU II).

12.1 Le grief relatif aux art. 16 Cst., 10 CEDH et 19 Pacte ONU II n'est nullement motivé et ne peut donc pas être traité (cf. art. 106 al. 2 LTF; supra consid. 2).

12.2 S'agissant de la liberté de conscience et de croyance, les recourants n'établissent pas que l'art. 25 Cst./GE leur offrirait une

BGE 148 I 160 S. 191

protection plus étendue que les art. 15 Cst. et 9 CEDH, de sorte que l'examen du Tribunal fédéral se confinera à ces dernières dispositions, l'art. 18 Pacte ONU II ne revêtant pas pour sa part de portée propre par rapport à l'art. 9 CEDH (cf. supra consid. 7.1).

13. L'art. 7 al. 1 LLE/GE donne au Conseil d'Etat la compétence, à certaines conditions, de restreindre ou interdire le port de signes religieux ostentatoires sur le domaine public et dans les

bâtiments publics. Cette disposition, en tant que base légale pour une (future) limitation de la liberté de conscience et de croyance des administrés de la part du Conseil d'Etat, constitue une ingérence dans cette liberté. Il sied donc d'examiner si elle est conforme à l'art. 36 Cst. (cf. supra consid. 7.6).

13.1 L'art. 7 al. 1 LLE/GE ne définit pas avec précision les "troubles graves à l'ordre public" sur la base desquels le Conseil d'Etat pourrait, dans un but de prévention, interdire le port de signes religieux ostentatoires sur le domaine public et dans les bâtiments publics. Les travaux préparatoires évoquent, à ce sujet, le risque d'une "rupture grave de la paix religieuse" (rapport, p. 374) et des "cas de situation extrême" (projet, p. 20), ce qui ne permet toutefois pas de déterminer clairement les situations dans lesquelles l'art. 7 al. 1 LLE/GE pourrait trouver application. Cela pourrait s'avérer problématique par rapport à l'exigence de densité normative suffisante de la base légale requise par l'art. 36 al. 1 Cst. (cf. arrêt 1C_59/2018 du 25 octobre 2018 consid. 3.1). Cependant, tel que l'a relevé à juste titre la Cour de justice, la restriction de la liberté de conscience et de croyance prévue par cette disposition ne saurait être qualifiée de grave, de sorte qu'il ne faut pas se montrer trop exigeant quant au degré de précision de celle-ci (cf. supra consid. 7.8 et les arrêts cités). En effet, l'interdiction en question est de toute manière limitée dans le temps ("pour une période limitée") et elle est soumise à un contrôle judiciaire à bref délai ("en cas de recours, le tribunal compétent statue dans un délai de 15 jours"). En outre, elle ne concerne que les signes religieux "ostentatoires", notion qui, pour que l'interdiction reste proportionnelle, devra être interprétée comme visant uniquement les signes religieux provocateurs (cf. les développements exposés au consid. 13.3 ci-dessous). La restriction à l'art. 15 Cst. n'étant ainsi pas grave, il y a lieu de retenir que l'art. 7 al. 1 LLE/GE, adopté par le Grand Conseil, constitue une base légale suffisante sous l'angle de l'art. 36 al. 1 Cst.

BGE 148 I 160 S. 192

13.2 S'agissant de l'intérêt public, la norme contestée a pour but la prévention des troubles graves à l'ordre public qui pourraient être causés - dans des situations particulières - par le port de signes religieux ostentatoires sur le domaine public et dans les bâtiments publics. Bien que la probabilité que ce risque se réalise apparaisse relativement faible, elle n'est quand même pas insignifiante, de sorte qu'il faut admettre, à l'instar de la Cour de justice et du Grand Conseil, que l'art. 7 al. 1 LLE/GE poursuit un intérêt public pertinent et est donc conforme à l'art. 36 al. 2 Cst.

13.3 Pour ce qui concerne la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.), la restriction apportée à la liberté de conscience et de croyance par l'art. 7 al. 1 LLE/GE est apte à poursuivre le but d'intérêt public recherché. En effet, dans le contexte de fortes tensions interconfessionnelles visé par cette disposition, le fait d'interdire le port de tout signe religieux ostentatoire est propre à réduire le risque de troubles graves à l'ordre public causés notamment par des affrontements entre personnes de foi différente. Toujours dans ce contexte, cette mesure est en outre nécessaire, car on ne voit pas quel autre moyen (moins incisif) pourrait permettre d'éviter que les tensions susmentionnées ne soient exacerbées par le port de signes religieux par les membres des différentes confessions qui devaient s'opposer. Par rapport à la proportionnalité au sens strict, il sied de relever ce qui suit. En premier lieu, l'interdiction prévue par la norme contestée devra, conformément au texte légal, être limitée dans le temps ("pour une période limitée") et faire l'objet d'un contrôle judiciaire rapide ("dans un délai de 15 jours") en cas de contestation. En outre, elle ne concerne que les signes religieux "ostentatoires", notion qui devra être interprétée de manière stricte. Ce terme, qui a une claire connotation négative dans le contexte de l'art. 7 al. 1 LLE/GE, n'est en effet pas précis et il faut éviter de lui donner des interprétations qui ne seraient pas conformes à l'art. 15 Cst. sous l'angle de la proportionnalité au sens strict. Selon le Grand Robert, "ostentatoire" signifie "qui témoigne de l'ostentation, qui est fait, montré avec ostentation", alors que l'"ostentation" est définie comme étant la "mise en valeur excessive et indiscrete d'un avantage", synonyme de "étalage, parade" et antonyme de "discretion, modestie" (Le Grand Robert de la langue française, édition en ligne mise à jour en novembre 2017). A ce sujet, lors des discussions au Grand Conseil, il a été exposé qu'il était question de "prévenir des troubles graves à

BGE 148 I 160 S. 193

l'ordre public en interdisant, pour une période limitée, le port de signes religieux ostentatoires. On ne parle pas de signes d'appartenance religieuse [...] Vous avez participé avec nous aux travaux de commission, où nous avons fait spécifiquement la distinction entre les signes d'appartenance religieuse et les signes religieux ostentatoires. Ici, on parle clairement de signes visant à provoquer" (Grand Conseil, PL 11764-A, deuxième débat, séance du jeudi 26 avril 2018 à 17h). La notion de signes religieux ostentatoires ne pourra donc comprendre que les signes religieux portés de manière provocatrice, à l'exception des signes - même forts - par lesquels une personne se limite à manifester sa foi ou à obéir aux préceptes de celle-ci. C'est uniquement à cette condition, en effet, que l'interdiction litigieuse pourra être considérée comme proportionnelle par rapport à la restriction à la liberté de conscience et de croyance qu'elle implique. En outre, et surtout, la mesure contestée ne

peut être mise en oeuvre que dans le but de "prévenir des troubles graves à l'ordre public" (le maintien de la sécurité publique et la protection de l'ordre font d'ailleurs justement partie des buts pouvant rendre licite une ingérence dans la liberté de conscience et de croyance garantie par l'art. 9 CEDH; cf. arrêt de la CourEDH S.A.S contre France précité, § 115). Elle doit dès lors demeurer l'ultima ratio, en ce sens qu'elle ne pourra être adoptée que dans les cas où un conflit interconfessionnel risquerait de causer des troubles graves à l'ordre public, en raison d'un danger direct et imminent (les "cas de situation extrême" auxquels se réfère le projet [p. 20]; cf. supra consid. 13.1; en ce sens, voir également l'arrêt de la CourEDH Ahmet Arslan et autres contre Turquie précité, dans lequel la Cour a retenu que le simple fait de se réunir devant une mosquée en portant des habits exprimant une conviction religieuse ne constituait pas en soi une menace pour l'ordre public[§ 50], de sorte que - même dans un Etat fortement laïque comme la Turquie - la restriction à la liberté de conscience et de croyance des intéressés n'était en l'espèce pas justifiée [§ 52]). Au vu de l'importance de l'intérêt public en jeu et des risques encourus par celui-ci, cette condition est en effet nécessaire pour que la pesée des intérêts imposée par l'art. 36 al. 3 Cst. puisse conduire à la conclusion qu'il existe un rapport raisonnable entre la restriction litigieuse et l'intérêt public poursuivi par l'art. 7 al. 1 LLE/GE. Au vu de ce qui précède, compte tenu des limites posées par l'art. 7 al. 1 LLE/GE à la mise en oeuvre de la mesure litigieuse, force est de BGE 148 I 160 S. 194

constater qu'il est possible de donner à cette disposition une interprétation conforme à l'art. 36 al. 3 Cst. Dans le cadre du présent contrôle abstrait, l'annulation de cette disposition ne se justifie dès lors pas. C'est toutefois le lieu de souligner, une fois de plus, que, dans l'examen de chaque cas concret d'application de l'art. 7 al. 1 LLE/GE, cette norme devra être interprétée dans le sens qui vient d'être exposé, faute de quoi elle pourrait, dans certains cas, se révéler contraire à l'art. 15 Cst.

13.4 Au surplus, pour les mêmes raisons que celles illustrées en relation avec l'art. 3 al. 3 et 5 LLE/GE (cf. supra consid. 7.11), les restrictions apportées par l'art. 7 al. 1 LLE/GE à la liberté de conscience et de croyance ne portent pas atteinte au noyau intangible de celle-ci et sont donc conformes à l'art. 36 al. 4 Cst.

13.5 Il en découle que l'art. 7 al. 1 LLE/GE ne viole pas l'art. 15 Cst. cum art. 36 Cst. Le grief y relatif est donc écarté.

13.6 Il en va de même s'agissant de l'art. 9 par. 1 CEDH, que les recourants mentionnent avec l'art. 15 Cst. sans toutefois y consacrer des développements spécifiques. En effet, comme exposé ci-dessus (supra consid. 7.1), la portée de l'art. 9 par. 1 CEDH est pratiquement identique à celle de l'art. 15 Cst. et les Etats jouissent d'une importante marge d'appréciation en matière de liberté de conscience et de croyance (cf. supra consid. 7.13 et la jurisprudence citée). En tant qu'il porte sur l'art. 7 al. 1 LLE/GE, le recours est ainsi rejeté. V. Art. 7 al. 2 LLE/GE

14. Les recourants, mentionnant les art. 15 Cst. et 18 Pacte ONU II, soutiennent que l'art. 7 al. 2 LLE/GE serait contraire à la liberté de conscience et de croyance.

14.1 La disposition contestée ne se réfère pas expressément aux vêtements portés dans un but religieux, mais se limite à prévoir que, dans certains lieux, "le visage doit être visible". Lors des travaux préparatoires, la commission genevoise compétente a du reste rejeté un amendement visant à ajouter la phrase "et le port du voile [est] interdit" (rapport, p. 384), ainsi qu'un deuxième amendement prévoyant que, dans les lieux mentionnés par la loi, "le visage ne peut pas être couvert pour des raisons religieuses" (rapport, p. 384). Dans la mesure où, toutefois, cette obligation de montrer le visage peut toucher le droit d'une personne de s'habiller conformément aux préceptes dictés par son approche de sa religion, s'agissant en BGE 148 I 160 S. 195

particulier du port du voile intégral par les femmes musulmanes, elle constitue une ingérence dans la liberté de conscience et de croyance (sous l'angle de l'art. 9 CEDH, cf. les arrêts de la CourEDH Belcacemi et Oussar contre Belgique précité, § 44; Dakir contre Belgique du 11 juillet 2017 [requête n° 4619/12], § 47; S.A.S contre France précité, § 108; voir aussi, plus en général, les arrêts Hamidovic contre Bosnie-Herzégovine du 5 décembre 2017 [requête n° 57792/15], § 30 [port de la calotte musulmane par un homme dans une salle d'audience]; Mann Singh contre France du 13 novembre 2008 [requête n° 24479/07], partie en droit [port du turban par un sikh dans la photographie de son permis de conduire]; Phull contre France du 11 janvier 2005 [requête n° 35753/03], partie en droit [port du turban par un sikh lors d'un contrôle de sécurité à l'aéroport]). Cette restriction doit donc respecter les conditions posées par l'art. 36 Cst. (cf. supra consid. 7.6).

14.2 Le Tribunal fédéral a récemment examiné la constitutionnalité d'une loi cantonale (la legge ticinese del 23 novembre 2015 sulla disimulazione del volto negli spazi pubblici; LDiss/TI; RL/TI 550.200) prévoyant une interdiction similaire à celle de l'art. 7 al. 2 LLE/GE (ATF 144 I 281). Dans

cet arrêt, il n'a toutefois pas examiné la cause sous l'angle de la liberté de conscience et de croyance, car celle-ci n'avait pas été invoquée par les recourants (ATF 144 I 281 consid. 3.2).

14.3 En l'espèce, la LLE/GE a été adoptée par le Grand Conseil et le corps électoral genevois (cf. art. 67 al. 1 Cst./GE) et constitue donc une base légale au sens formel. En outre, l'art. 7 al. 2 LLE/GE est formulé de manière suffisamment claire et précise (cf. supra consid. 7.8), ce qui n'est du reste pas contesté par les recourants. La norme litigieuse est donc conforme à l'art. 36 al. 1 Cst.

14.4 L'intérêt public à la base de l'interdiction prévue par la disposition attaquée est la protection de la sécurité publique par le biais d'une meilleure identification des citoyens dans certains lieux (cf. consid. 14.5 ci-dessous) ce qui, dans l'optique de l'art. 36 al. 2 Cst., représente un intérêt public important et digne de protection (cela correspond du reste également à la jurisprudence rendue par la CourEDH en matière de violation de l'art. 9 CEDH: voir arrêt de la CourEDH S.A.S contre France précité, § 139).

14.5 Pour ce qui concerne la proportionnalité (art. 36 al. 3 Cst.), la mesure litigieuse est sans autre apte à renforcer la sécurité publique. En effet, l'interdiction de porter, dans certains lieux (administrations

BGE 148 I 160 S. 196

publiques, établissements publics ou subventionnés et tribunaux), une tenue destinée à dissimuler son visage, facilite l'identification des individus et améliore la prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens. Cette mesure est en outre nécessaire, en ce sens que, bien qu'il soit possible d'imaginer d'autres mesures propres à renforcer la sécurité publique dans les lieux précités (contrôles d'identité, limitation du nombre de personnes pouvant être admises en même temps, etc.), aucune de celle-ci n'apparaît moins contraignante pour les administrés. Pour ce qui est de la proportionnalité au sens strict, l'obligation de montrer son visage est limitée à des endroits déterminés (administrations publiques, établissements publics ou subventionnés et tribunaux; sous l'angle de l'art. 9 CEDH, cf. a contrario l'arrêt de la CourEDH S.A.S contre France précité, § 139, dans lequel la CourEDH a retenu que l'interdiction absolue de dissimuler son visage dans l'espace public n'était pas proportionnée sous l'angle de la protection de la sécurité publique). En outre, la loi prévoit des exceptions, à traiter par voie réglementaire (cf., sur l'importance des exceptions à l'interdiction de dissimuler son visage - bien qu'uniquement dans l'optique de la liberté d'opinion et de réunion -, ATF 144 I 281 consid. 5.4.5; ATF 117 la 472 consid. 3h). Finalement, l'intérêt public à protéger, soit la sécurité publique, est en l'occurrence très important. Compte tenu de ces éléments, la mesure contestée s'avère en définitive proportionnée (au sens strict).

14.6 Pour les mêmes raisons que celles retenues en relation avec l'art. 3 al. 3 et 5 LLE/GE (supra consid. 7.11) et l'art. 7 al. 1 LLE/GE (supra consid. 13.4), l'art. 7 al. 2 LLE/GE ne porte pas atteinte au noyau intangible (art. 36 al. 4 Cst.) de l'art. 15 Cst.

14.7 Au vu des considérants qui précèdent, force est de constater que l'art. 7 al. 2 LLE/GE ne viole pas l'art. 15 Cst. cum art. 36 Cst. Le grief est écarté.

14.8 Dans la motivation du recours relative à l'art. 7 al. 2 LLE/GE, les recourants ne mentionnent pas l'art. 9 par. 1 CEDH. De toute manière, au vu de l'importante marge d'appréciation en matière de liberté de conscience et de croyance dont jouissent les Etats selon la CourEDH et du fait que la portée de cette disposition est pratiquement identique à celle de l'art. 15 Cst. (cf. supra consid. 7.1, 7.13 et 13.6), il ne saurait en l'espèce être question d'une violation de l'art. 9 par. 1 CEDH. Il en va de même de l'art. 18 Pacte ONU II, qui ne revêt pas de portée propre par rapport à l'art. 9 CEDH (cf. supra consid. 7.1).

BGE 148 I 160 S. 197

En tant qu'il porte sur l'art. 7 al. 2 LLE/GE, le recours est donc rejeté.

14.9 Il sied encore de relever que l'art. 7 al. 2 LLE/GE a un contenu similaire à celui du nouvel art. 10a Cst., qui est entré en vigueur le 7 mars 2021 (RO 2021 310). Son application in concreto devra donc être conforme à cette nouvelle disposition constitutionnelle et à sa (future) législation d'exécution (cf. art. 197 ch. 12 Cst.). VI. Conclusion, frais et dépens

15.

15.1 En conclusion, le recours doit être partiellement admis, dans la mesure où il est recevable, en ce qui concerne l'art. 6 al. 2 LLE/GE. L'arrêt attaqué doit par conséquent être partiellement annulé et réformé en ce sens que la condition "à titre exceptionnel" prévue par l'art. 6 al. 2 LLE/GE est annulée. Pour le reste, le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

15.2 Les recourants ont demandé à être mis au bénéfice de l'assistance judiciaire. Cette requête a été rejetée par le Tribunal fédéral par ordonnance du 9 janvier 2020 (cf. supra let. C). Partant, compte tenu de l'issue du litige, les recourants, débiteurs solidaires, supporteront des frais réduits

dans la mesure où ils obtiennent gain de cause (art. 66 al. 1 et 5 LTF). Bien qu'il succombe partiellement, le canton de Genève, qui ne défend pas d'intérêt patrimonial, ne peut se voir imposer des frais judiciaires (art. 66 al. 1 et 4 LTF).

15.3 Les recourants, qui ont procédé sans l'aide d'un mandataire professionnel, n'ont pas droit à des dépens (art. 68 al. 1 LTF). Il n'y a pas non plus lieu d'allouer des dépens au canton de Genève (art. 68 al. 3 LTF).

15.4 Le Tribunal fédéral ne fera pas usage de la faculté prévue aux art. 67 et 68 al. 5 LTF et renverra la cause à l'autorité précédente pour qu'elle statue à nouveau sur les frais et dépens de la procédure accomplie devant elle.