**Synthèse du projet de loi 7179**

Le contexte réglementaire luxembourgeois

Contrairement à d’autres pays européens, la dissimulation du visage est déjà largement interdite à ce jour au Grand-Duché de Luxembourg. Cette interdiction s’applique dans bon nombre de communes par la voie d’un règlement de police communal. Début 2017, sur 105 communes, 62 disposent d’un règlement de police communal dont 47 ont réglementé l’interdiction de dissimuler le visage en public, règlements qui en l’état actuel de la législation ne sont pas soumis à l’approbation du ministère de l’Intérieur. Ces communes représentent 72,75% de la population totale du Grand-Duché de Luxembourg.

Cependant, notamment en raison du principe constitutionnel de l’autonomie communale, la réglementation communale concernant la dissimulation du visage est très hétérogène. Il s’ensuit que l’application pratique des interdictions de dissimulation du visage reste compliquée, tant pour les personnes éventuellement concernées par l’interdiction que pour les agents de la Police grand-ducale qui sont en charge de la constatation du non-respect de l’interdiction de dissimulation du visage.

La base légale de ces règlements est le décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et la loi des 16 et 24 août 1790 qui confèrent aux communes la mission de veiller au maintien de l’ordre public matériel qui vise la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques. Ces missions sont regroupées sous l’expression de „police administrative générale“.

Le présent projet de loi ne modifie pas la réglementation communale existante. En effet, en vertu du principe de l’autonomie communale, seules les communes peuvent la changer.

L’avis du Conseil d’Etat sur l’opportunité de légiférer

Suite à la demande du Premier ministre du 8 septembre 2016, le Conseil d’Etat rappelle dans son avis n° 51.876 du 13 décembre 2016 que *« la question du contenu d’un tel règlement renvoie à celle du contenu de l’ordre public à sauvegarder. Le juge administratif luxembourgeois considère que l’ordre public communal est exclusivement matériel et ne peut être moral. Il résulte des missions assignées aux communes dans le décret précité du 14 décembre 1789 et la loi précitée des 16 et 24 août 1790 et du statut de la commune en tant que collectivité territoriale que le règlement communal ne peut appréhender que des actes de nature à troubler la sécurité et la tranquillité physiques du citoyen »*.

Le Conseil d’Etat retient que *« le critère à mettre en exergue est celui des circonstances locales; dès lors que la question à régler revêt une portée nationale et ne saurait donner lieu à des réponses variées, forcément adaptées aux circonstances locales, c’est l’Etat qui doit agir et non pas la commune »*.

Le Conseil d’Etat dit en résumé que l’Etat ne peut pas imposer aux communes de réglementer dans des domaines où elles ont une compétence au titre de la police administrative générale (sûreté, tranquillité et salubrité publique). Le Conseil d’Etat conclut que « *si le législateur considère que certaines questions sont à régler dans toutes les communes, la solution consistera, plutôt que de créer une pluralité de droits pénaux communaux parallèles, d’élever ces questions au niveau de la loi pénale nationale (…)* ».

Concernant la question de l’interdiction de la dissimulation du visage comme élément du « vivre ensemble », le Conseil d’Etat retient que *« quand il s’agit de sauvegarder des impératifs d’ordre non matériel, comme le vivre ensemble tel que le conçoit la Cour européenne des droits de l’homme, la commune ne peut pas agir au titre de ses compétences de police administrative générale »*.

La situation dans nos pays voisins

D’autres pays européens ont également été confrontés à la question de la nécessité ou non de réglementer la dissimulation du visage. Les débats dans nos pays voisins précédant l’introduction des différentes législations interdisant la dissimulation du visage ont certes tourné autour du principe de l’égalité entre hommes et femmes, de la dignité des femmes ainsi que des craintes d’un risque pour la sécurité publique, mais la problématique religieuse était cependant sous-jacente.

En Belgique, une loi du 1er juin 2011 a introduit à l’article 563*bis* du Code pénal belge l’interdiction de dissimulation du visage qui est libellée comme suit:

*«****Art. 563bis.*** *Seront punis d’une amende de quinze euros à vingt-cinq euros et d’un emprisonnement d’un jour à sept jours ou d’une de ces peines seulement, ceux qui, sauf dispositions légales contraires, se présentent dans les lieux accessibles au public le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie, de manière telle qu’ils ne soient pas identifiables. Toutefois, ne sont pas visés par l’alinéa 1er, ceux qui circulent dans les lieux accessibles au public le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie de manière telle qu’ils ne soient pas identifiables et ce, en vertu de règlements de travail ou d’une ordonnance de police à l’occasion de manifestations festives »*.

Dans les travaux préparatoires la loi belge a été justifiée par un triple objectif: la sécurité publique, l’égalité entre l’homme et la femme et une certaine conception du « *vivre ensemble* » de la société belge.

Le 11 octobre 2010, la France a adopté une loi interdisant la dissimulation du visage dans l’espace public. L’article 1er de cette loi pose le principe selon lequel *« nul ne peut, dans l’espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage »*. L’espace public quant à lui est défini à l’article 2 comme étant *« constitué des voies publiques ainsi que des lieux ouverts au public ou affectés à un service public »*.

L’article 2 II. de la loi précitée prévoit cependant des exceptions au principe de l’interdiction de dissimulation du visage dans l’espace public. Ainsi *« l’interdiction prévue à l’article 1er ne s’applique pas si la tenue est prescrite ou autorisée par des dispositions législatives ou réglementaires, si elle est justifiée par des raisons de santé ou des motifs professionnels, ou si elle s’inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles »*.

Contrairement à la Belgique, la France a en outre introduit dans son Code pénal une disposition sanctionnant le fait pour une personne d’obliger une autre personne de dissimuler le visage. L’exposé des motifs de la loi française réaffirme les grandes valeurs de la République française qui constituent le fondement de son pacte social à savoir: la liberté, l’égalité et la fraternité. Les auteurs de la loi soulignent que ce pacte social est mis en cause par le développement en France du port du voile intégral. Ils précisent que *« si la dissimulation volontaire et systématique du visage pose problème, c’est parce qu’elle est tout simplement contraire aux exigences fondamentales du „vivre ensemble“ dans la société française »*.

L’exposé des motifs renseigne en outre que la dissimulation du visage est une atteinte au respect de la dignité humaine des personnes concernées et *„dans le cas du voile intégral, porté par les seules femmes, cette atteinte à la dignité de la personne va de pair avec la manifestation publique d’un refus ostensible de l’égalité entre les hommes et les femmes, dont elle est la traduction“*.

Plus récemment, l’Allemagne a adopté la loi du 15 juin 2017 sur les réglementations sectorielles de la dissimulation du visage et sur la modification d’autres règlements de service. Cette nouvelle loi prévoit l’interdiction de la dissimulation du visage pour tout fonctionnaire lors de l’exercice de ses fonctions ou lors d’une activité en relation directe avec ses fonctions. Des exceptions sont prévues pour des raisons médicales ou de service.

Rappelons finalement qu’aux Pays-Bas la Chambre des représentants a adopté le 29 novembre 2016 un projet de loi interdisant le port de vêtement couvrant intégralement le visage dans certains espaces publics. Si la loi était adoptée par le Sénat, elle ne s’appliquerait pas dans la rue et interviendrait dans des situations spécifiques où il est jugé essentiel que les gens puissent interagir.

Les débats dans nos pays voisins ne sont pas restés sans influence sur le débat public au Luxembourg, malgré le fait que le phénomène de la dissimulation du visage soit resté très marginal. S’en sont suivis des débats dans les médias et plus généralement dans la société luxembourgeoise sur le bien-fondé d’une interdiction générale de dissimulation du visage. La dissimulation du visage et les réglementations qui l’encadrent ont également fait l’objet d’une question parlementaire en 2011.

A l’époque les ministres de l’Education nationale et de la Formation professionnelle, de l’Intérieur et de la Grande Région et de la Justice avaient dans une réponse commune du 28 juin 2011 déclaré qu’il n’était *„pas envisagé à ce stade de légiférer en la matière alors que le Gouvernement estime que ce volet est suffisamment couvert au niveau communal par les différents règlements de police communale qui interdisent notamment aux personnes de sortir le visage masqué“*.

La Convention européenne des droits de l’homme

Dans une société libre et démocratique, il appartient à chaque citoyen de décider sous quelle apparence il entend se présenter en public. Toute restriction à cette liberté risque d’aller à l’encontre de plusieurs droits fondamentaux reconnus notamment par la Convention européenne des droits de l’homme (ci-après « la Convention »).

Ainsi la Cour européenne des droits de l’homme (ci-après la « CEDH ») a été saisie d’un recours contre la loi française interdisant la dissimulation du visage dans l’espace public. La requérante était une ressortissante française qui se déclare musulmane pratiquante et qui affirme *„porter la burqa et le niqab afin d’être en accord avec sa foi, sa culture et ses convictions personnelles“*. Dans son arrêt S.A.S. c. France du 1er juillet 2014, la Cour européenne des droits de l’homme a analysé la loi française par rapport à une éventuelle violation du droit au respect de la vie privée et familiale (article 8 de la Convention), du droit à la liberté de manifester sa religion ou ses convictions (article 9 de la Convention), du droit à la liberté d’expression (article 10 de la Convention).

La Cour a tout d’abord retenu que le choix de toute personne de décider sous quelle apparence elle apparaît en public, comme le choix de la coiffure ou le choix des vêtements, relève *„de l’expression de la personnalité de chacun et donc de la vie privée“* au sens de l’article 8 de la Convention. Par conséquent, toute restriction de la part d’une autorité publique quant au choix vestimentaire constitue une ingérence dans l’exercice du droit au respect de la vie privée.

Comme l’interdiction de dissimulation du visage peut également concerner des femmes souhaitant porter un voile intégral dans le cadre de leur pratique religieuse, le droit à la liberté de chacun de manifester sa religion tel que prévu à l’article 9 de la Convention est également mis en cause par une telle loi.

La Cour a dès lors examiné la conformité de la loi française par rapport à la Convention essentiellement sous l’angle du droit au respect de la vie privée et du droit au respect de la liberté de religion. Les seconds paragraphes tant de l’article 8 que de l’article 9 prévoient des conditions dans lesquelles ces libertés peuvent être restreintes.

Il faut tout d’abord que la restriction soit prévue par une loi. Cette exigence est remplie par le présent projet de loi. Ensuite la restriction doit être justifiée par une des circonstances énumérées aux paragraphes 2 des articles 8 et 9 de la Convention. La Cour a rejeté les arguments du gouvernement français tenant du respect de l’égalité entre les hommes et les femmes et du respect de la dignité des personnes.

La Cour a également dit qu’on *« ne saurait retenir que l’interdiction générale que pose la loi du 22 octobre 2010 est nécessaire, dans une société démocratique, à la sécurité publique ou à la sûreté publique, au sens des articles 8 et 9 de la Convention »* sauf lorsque l’Etat se trouve sous une menace générale contre la sécurité publique. Cependant, la Cour a reconnu que dans certaines conditions une interdiction de dissimuler le visage peut être justifiée par ce que le gouvernement français a qualifié de *« respect des exigences minimales de la vie en société »* ou de *« vivre ensemble »* en assimilant ce concept au but légitime de la *« protection des droits et libertés d’autrui »* prévue aux alinéas 2 des articles 8 et 9 de la Convention.

Ainsi la Cour souligne qu’elle *« prend en compte le fait que l’Etat défendeur considère que le visage joue un rôle important dans l’interaction sociale. Elle peut comprendre le point de vue selon lequel les personnes qui se trouvent dans les lieux ouverts à tous souhaitent que ne s’y développent pas des pratiques ou des attitudes mettant fondamentalement en cause la possibilité de relations interpersonnelles ouvertes qui, en vertu d’un consensus établi, est un élément indispensable à la vie collective au sein de la société considérée. La Cour peut donc admettre que la clôture qu’oppose aux autres le voile cachant le visage soit perçue par l’Etat défendeur comme portant atteinte au droit d’autrui d’évoluer dans un espace de sociabilité facilitant la vie ensemble »*.

La Cour a dès lors vérifié si la restriction établie par la loi française était nécessaire dans une *société démocratique »* que la Cour caractérise par les termes de *« pluralisme, tolérance et esprit d’ouverture »*. Il s’agit donc d’un contrôle de proportionnalité de la restriction apportée par la loi par rapport au but poursuivi.

Dans son contrôle, la Cour se réfère également aux pratiques existantes dans les autres Etats parties à la Convention. Or, force est de constater qu’il n’y a pas d’unanimité entre les Etats parties sur le traitement de la question de la dissimulation du visage. La Cour rappelle qu’a priori les femmes désirant porter le voile intégral sont les premières concernées par la prohibition de dissimulation du visage alors même que l’interdiction ne se fonde pas sur des aspects religieux, mais sur le seul fait de la dissimulation du visage. Vu le nombre très réduit de personnes concernées, une interdiction générale peut sembler disproportionnée. Toutefois, la Cour constate que la sanction choisie par le législateur français est une des plus légères sanctions pénales existantes à savoir une contravention de deuxième classe.

Finalement, la Cour retient que *« la question de l’acceptation ou non du port du voile intégral dans l’espace public constitue un choix de société. Or, dans un tel cas de figure, la Cour se doit de faire preuve de réserve dans l’exercice de son contrôle de conventionalité dès lors qu’il la conduit à évaluer un arbitrage effectué selon des modalités démocratiques au sein de la société en cause“*. Elle poursuit que *« lorsque des questions de politique générale sont en jeu, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans un Etat démocratique, il y a lieu d’accorder une importance particulière au rôle du décideur national »* et ce d’autant plus qu’il n’existe pas de consensus au niveau européen.

La Cour conclut *« que l’interdiction que pose la loi du 11 octobre 2010 peut passer pour proportionnée au but poursuivi, à savoir la préservation des conditions du « vivre ensemble“ en tant qu’élément de la „protection des droits et libertés d’autrui ». La restriction litigieuse peut donc passer pour « nécessaire“ dans une société démocratique »*.

La Cour a d’ailleurs très récemment confirmé sa jurisprudence S.A.S. c. France dans une affaire concernant la loi belge précitée visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage. Les requérantes belges avaient encore soulevé d’autres violations potentielles de la Convention (discrimination à cause d’un traitement inhumain ou dégradant, discrimination à cause d’une violation du droit à la sûreté, à la liberté et plus particulièrement à la liberté de circuler, discrimination pour violation de la liberté d’association) qui ont toutes été rejetées par la Cour.

La solution retenue pour le Luxembourg

Contrairement aux législations existantes en France et en Belgique, où l’interdiction de dissimuler le visage porte sur tout l’espace public, le Gouvernement a opté pour une interdiction limitée de la dissimulation du visage. Tel est également la voie poursuivie actuellement aux Pays-Bas où la Chambre des représentants a adopté le 29 novembre 2016 un projet de loi interdisant le port de vêtement couvrant intégralement le visage dans certains espaces publics.

Il y a des lieux où la communication, l’interaction, le „vivre ensemble“ rendent nécessaire de se rencontrer à visage découvert. Il en est ainsi par exemple dans les écoles où la communication, non seulement par des paroles mais également par l’expression du visage, est essentielle.

A l’inverse dans d’autres lieux les citoyens se croisent – même fréquemment – sans forcément être obligés d’entrer en contact et d’interagir les uns avec les autres comme dans les lieux publics tels que des parcs ou dans la rue. Comment envisager par exemple que le fait pour un cycliste de se protéger à l’aide d’une cagoule contre le froid en hiver, le rendant ainsi non-identifiable, serait contraire au „vivre ensemble“ de la société? Une interdiction générale de dissimulation du visage ne permettrait plus de faire cette différence importante et dépasserait le cadre voulu par les autorités publiques.

Le projet de loi 7179 prévoit d’interdire la dissimulation du visage dans les lieux suivants:

tout moyen collectif de transport de personnes, à l’intérieur des établissements scolaires de tous les types d’enseignement ainsi que dans leur enceinte, dans les locaux destinés à accueillir ou à héberger des mineurs âgés de moins de seize ans accomplis, à l’intérieur et dans l’enceinte des établissements hospitaliers, dans les locaux à usage collectif des institutions accueillant des personnes âgées à des fins d’hébergement, y compris les ascenseurs et corridors, dans les bâtiments relevant des autorités judiciaires, dans les administrations publiques ainsi que dans les bâtiments ou dans les parties des bâtiments à l’intérieur desquels des services publics administratifs sont fournis par toute personne de droit public.

L’interdiction de dissimuler le visage dans les lieux énumérés concerne aussi bien les usagers que ceux qui y accomplissent une mission de service public. Ni la Convention, ni la jurisprudence de la CEDH n’empêchent les communes de prévoir pour des raisons de maintien de l’ordre public une interdiction de dissimulation du visage à l’occasion de manifestations ponctuelles.

L’interdiction ne s’applique pas si la dissimulation de tout ou partie du visage est prescrite ou autorisée par des dispositions législatives, si elle est justifiée pour des raisons de santé dûment attestées par un certificat médical ou des motifs professionnels et limitée au but poursuivi, ou si elle s’inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles où il est d’usage que l’on dissimule tout ou partie du visage.

En ce qui concerne le contrôle d’identité ou la vérification de l’identité d’une personne, les textes actuels sont suffisants et seront complétés par le projet de loi n° 7045 portant réforme de la Police grand-ducale et il n’est pas nécessaire de légiférer dans le cadre du présent projet de loi. Des dérogations ont cependant été prévues à l’interdiction de dissimulation du visage, inspirées des textes belges, français et néerlandais.

La sanction prévue en cas de non-respect de l’article 563 10° est une contravention de quatrième classe punie d’une amende de 25 € à 250 €. Il s’agit donc de la peine pénale la plus douce prévue par le Code pénal.