



---

CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

# Dossier consolidé

Projet de loi 7179

Projet de loi portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant une infraction de dissimulation du visage dans certains lieux publics

Date de dépôt : 05-09-2017

Date de l'avis du Conseil d'État : 21-03-2018

Auteur(s) : Monsieur Félix Braz, Ministre de la Justice

## Liste des documents

<b>Date</b>	<b>Description</b>	<b>Nom du document</b>	<b>Page</b>
01-06-2018	Résumé du dossier	Résumé	<u>3</u>
05-09-2017	Déposé	7179/00	<u>10</u>
03-11-2017	Avis des autorités judiciaires 1) Avis du Parquet Général (20.10.2017) 2) Avis de la Cour supérieure de justice 3) Avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (13.10.2017) 4) Avis [...]	7179/01	<u>26</u>
03-11-2017	Avis de la Chambre de Commerce (19.10.2017)	7179/02	<u>62</u>
22-11-2017	Avis du Conseil d'État (21.11.2017)	7179/03	<u>65</u>
24-01-2018	Changement d'intitulé Ancien intitulé : Projet de loi portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant une infraction d'interdiction de dissimulation du visage dans certains lieu [...]	7179/04	<u>73</u>
24-01-2018	Amendements gouvernementaux 1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (22.1.2018) 2) Texte et commentaire des amendements gouvernementaux<br [...]	7179/04	<u>82</u>
12-02-2018	Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme du Grand -Duché de Luxembourg (2.2018)	7179/05	<u>91</u>
21-03-2018	Avis complémentaire du Conseil d'État (20.3.2018)	7179/06	<u>102</u>
16-04-2018	Rapport de commission(s) : Commission juridique Rapporteur(s) :	7179/08	<u>105</u>
16-04-2018	Avis du Conseil National des Femmes du Luxembourg (28.3.2018)	7179/07	<u>126</u>
26-04-2018	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°36 Une demande de dispense du second vote a été introduite	7179	<u>131</u>
11-05-2018	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (11-05-2018) Evacué par dispense du second vote (11-05-2018)	7179/09	<u>133</u>
16-04-2018	Commission juridique Procès verbal ( 25 ) de la reunion du 16 avril 2018	25	<u>136</u>
17-01-2018	Commission juridique Procès verbal ( 07 ) de la reunion du 17 janvier 2018	07	<u>154</u>
15-10-2018	Publié au Mémorial A n°946 en page 1	7179	<u>178</u>

# Résumé

## 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 1<sup>er</sup> juin 2011 a introduit à l'article 563bis 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 1<sup>er</sup>, 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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.





7179/00

**N° 7179**  
**CHAMBRE DES DEPUTES**  
 Session ordinaire 2016-2017

**PROJET DE LOI**

**portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant  
 une infraction d'interdiction de dissimulation du visage dans  
 certains lieux publics**

\* \* \*

(Dépôt: le 5.9.2017)

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (29.8.2017).....	1
2) Texte du projet de loi.....	2
3) Exposé des motifs.....	2
4) Commentaire de l'article unique.....	8
5) Texte coordonné.....	10
6) Fiche d'évaluation d'impact.....	12

\*

**ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT**

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Justice et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

*Article unique.*— Notre Ministre de la Justice est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant une infraction d'interdiction de dissimulation du visage dans certains lieux publics.

Palais de Luxembourg, le 29 août 2017

*Le Ministre de la Justice,*  
 Félix BRAZ

HENRI

\*

## TEXTE DU PROJET DE LOI

**Article unique.**– Il est rajouté à l'article 563 du Code pénal un paragraphe 10° libellé comme suit:

„10° Ceux qui dans les services de transports publics, dans l'enceinte ainsi qu'à l'intérieur des établissements scolaires de l'enseignement fondamental, des établissements de l'enseignement secondaire, des établissements de l'enseignement secondaire technique, des établissements en charge de la formation professionnelle, des établissements en charge de la formation des adultes, des établissements de l'enseignement supérieur, des établissements de l'enseignement différencié, du Centre de logopédie, des établissements hospitaliers, de soins et de santé, dans les bâtiments relevant des autorités judiciaires, dans les administrations publiques ainsi que dans les bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés dissimulent tout ou partie du visage, de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables.

Par dérogation à l'alinéa précédent, la direction d'un établissement hospitalier, de soins et de santé peut autoriser la dissimulation du visage dans les espaces communs de l'établissement hospitalier, de soins et de santé par des patients ou des résidents qui y séjournent pour une durée prolongée ou par leurs visiteurs.

L'interdiction prévue à l'alinéa 1<sup>er</sup> 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 ou des motifs professionnels, ou si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles.“

\*

## EXPOSE DES MOTIFS

### CONSIDERATIONS GENERALES

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.

Plusieurs communes comme par exemple Beaufort, Consdorf, Dalheim, Junglinster, Luxembourg, Mamer, Niederanven ont opté pour une interdiction générale en prévoyant qu'„*il est défendu à toute personne de paraître dans les rues, places et lieux publics à visage couvert ou cagoulée*“.

Dans d'autres communes comme par exemple Bettembourg, Esch/Alzette, Koerich, Mondercange et Mondorf-les-Bains une exception pour la période de carnaval est prévue. Les règlements de police de ces communes disposent que „*hors le temps de carnaval il est interdit à toute personne de paraître dans les rues, places et lieux publics masquée et déguisée, sauf autorisation du bourgmestre*“.

La commune d'Ettelbruck a opté pour une interdiction de la dissimulation du visage dans certains lieux. Ainsi son règlement de police communal prévoit qu'„*il est interdit au sein et aux abords immédiats d'évènements sur la voie publique, de dissimuler volontairement son visage afin de ne pas être identifié dans des circonstances faisant craindre des atteintes à l'ordre public. Cette interdiction ne vise pas les déguisements et masques de carnaval portés pendant la période de carnaval*“.

Les communes de Koerich, Esch/Alzette, Mondorf-les-Bains et Walferdange ont prévu qu'„*il est défendu aux personnes masquées, déguisées ou travesties de paraître armées dans les rues, places et lieux publics et de porter atteinte, par leur déguisement, à l'honneur et à la considération des nations étrangères ou au respect dû aux cultes et aux institutions publiques*“.

Ces quelques exemples documentent à juste titre que la réglementation prévue actuellement par les communes qui disposent d'une telle interdiction est très divergente. 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.

Il convient en outre de constater que ces interdictions de dissimuler le visage existent depuis de très nombreuses années. Ainsi, par exemple l'actuel article du règlement général de police de la Ville de Luxembourg interdisant la dissimulation du visage trouve son origine dans un arrêté communal du 5 février 1902 intitulé „*Arrêté concernant la police pendant le carnaval*“. A l'époque, le libellé exact de l'interdiction de dissimulation était cependant différent de celui en vigueur actuellement. En 1937, le libellé de cet article a été modifié pour prendre la formulation suivante: „*Il est défendu à toute personne de paraître dans les rues, places et lieux publics masquée, déguisée ou travestie, hors le temps de carnaval, le dimanche suivant et celui de la mi-carême*“. Des formulations similaires sont encore à l'heure actuelle prévues dans bon nombre d'autres règlements de police communaux.

Pour d'autres communes les interdictions de dissimulation du visage remontent aux années soixante comme par exemple pour les communes de Merttert (1960), Bettembourg (1968) ou Mondorf-les-Bains (1969).

Au vu de la formulation de ces interdictions on constate que les responsables communaux avaient avant tout comme objectif de réglementer la dissimulation du visage pendant la période de carnaval en excluant l'interdiction générale de dissimulation pendant cette période.

Dans les années soixante l'interdiction de dissimulation du visage n'avait aucune connotation religieuse. Le phénomène même de femmes portant un voile intégral était à l'époque inconnu au Luxembourg. Les considérations visaient donc le maintien de l'ordre public.

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. Il est renvoyé dans ce contexte au projet de loi n° 7126 relative aux sanctions administratives communales qui prévoit que toutes les communes devraient se doter d'un règlement de police générale qui doit être approuvé par le ministre de l'Intérieur. 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<sup>1</sup>. 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*“.

La position du Conseil d'Etat français, citée par le Conseil d'Etat dans son avis susmentionné, a connu une certaine évolution jurisprudentielle ces dernières années en rajoutant à la conception matérielle de l'ordre public la „*sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation*“<sup>2</sup>.

Cependant, tel que le rappelle le Conseil d'Etat, l'ouverture du Conseil d'Etat français est restée limitée. Interrogé sur les possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral, le Conseil d'Etat français a estimé que „*l'ordre public non matériel (moralité publique et respect de la dignité de la personne humaine), s'il a un contenu spécifique consacré par la jurisprudence (...) ne jouit pas de la même assise juridique que l'ordre public matériel, et ne saurait justifier une mesure d'interdiction de toute dissimulation volontaire du visage, dès lors que celle-ci ne présente, dans son principe, aucun caractère „immoral“ au sens donné à ce terme par la jurisprudence*“. Il poursuit que „*l'ordre public au nom duquel des restrictions peuvent être apportées aux libertés publiques ne saurait néanmoins être confondu avec un quelconque „ordre moral*“. Il revêt des aspects matériels, dépend des circonstances locales et surtout reflète un certain consensus social“<sup>3</sup>.

1 Tribunal administratif, jugement du 29 septembre 2010, n° 26122, confirmé par l'arrêt de la Cour administrative du 10 mars 2011, n° 27451C.

2 Arrêt d'Assemblée du Conseil d'Etat du 27 octobre 1995 Commune de Morsang-sur-Orge sur le „*lancer de nain*“.

3 Colloque sur l'Ordre public, organisé par l'Association française de philosophie du droit les 17 et 18 septembre 2015; Intervention le 17 septembre de Bernard Stirn, président de section au Conseil d'Etat, professeur associé à Sciences Po.

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“*.

L'approche du juge administratif belge est encore plus prudente que celle du juge français. Selon le Conseil d'Etat belge, *„l'ordre au maintien duquel il appartient aux conseils communaux de veiller est l'ordre public matériel, non l'ordre moral“*. Ainsi *„la préservation spécifique de ce dernier n'incombe aux conseils communaux qu'exceptionnellement, lorsque le désordre moral s'extériorise pour dégénérer ou risquer de dégénérer en des désordres matériels“*<sup>4</sup>.

Le Conseil d'Etat dit en résumé que l'Etat ne pourrait pas imposer aux communes de régler dans des domaines où elles ont une compétence au titre de la police administrative générale (sûreté, tranquillité et salubrité publique) comme par exemple la commodité du passage dans les rues ou la tranquillité 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<sup>5</sup>, la commune ne peut pas agir au titre de ses compétences de police administrative générale“*.

D'autres pays européens ont également été confrontés à la question de la nécessité ou non de régler 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 1<sup>er</sup> juin 2011<sup>6</sup> a introduit à l'article 563bis 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 1<sup>er</sup>, 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<sup>7</sup>. L'article 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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

4 Arrêts Conseil d'Etat n<sup>os</sup> 17.375 à 17.380 du 15 janvier 1976

5 Arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2014, affaire S.A.S c/ France

6 Loi du 1<sup>er</sup> juin 2011 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage.

7 Loi n<sup>o</sup> 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

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<sup>8</sup>.

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<sup>9</sup>.

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*“<sup>10</sup>.

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 1<sup>er</sup> juillet 2014<sup>11</sup>, 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 par exemple 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

8 Gesetz zu bereichsspezifischen Regelungen der Gesichtsverhüllung und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften.

9 Question parlementaire n° 1445 du 17 mai 2011 de Monsieur le Député Fernand Kartheiser.

10 Réponse commune du 28 juin 2011 de Madame la Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, de Monsieur le Ministre de l'Intérieur et de la Grande Région et de Monsieur le Ministre de la Justice à la question parlementaire n° 1445 du Député Fernand Kartheiser.

11 Arrêt CEDH (Grande Chambre) S.A.S. c. France (Requête n° 43835/11) du 1<sup>er</sup> juillet 2014.



Convention<sup>12</sup>. 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<sup>13</sup> 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

12 Article 8 Droit au respect de la vie privée et familiale

„1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui“.

13 Article 9 Liberté de pensée, de conscience et de religion

„1. 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.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la moralité publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui“.



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<sup>14</sup>. 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.

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 par exemple 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 Gouvernement a décidé d'interdire la dissimulation du visage dans les lieux suivants: les services de transports publics, les établissements scolaires de l'enseignement fondamental, les établissements de l'enseignement secondaire, les établissements de l'enseignement secondaire technique, les établissements en charge de la formation professionnelle, les établissements en charge de la formation des adultes, les établissements de l'enseignement supérieur, les établissements de l'enseignement différencié, le Centre de logopédie, les établissements de soins et de santé, dans les bâtiments relevant des autorités judiciaires, dans les administrations publiques ainsi que dans les bâtiments dans lesquels des services publics sont administrés.

L'interdiction de dissimuler le visage dans les lieux énumérés ci-dessus concerne aussi bien les usagers que ceux qui y accomplissent une mission de service public.

Rappelons également que 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.

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.

<sup>14</sup> Arrêt CEDH Belcacemi et Oussar c. Belgique (Requête n° 37798/13) du 11 juillet 2017.

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.

\*

## COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Au titre X du Livre II du Code pénal est rajouté à l'article 563 un paragraphe 10 interdisant la dissimulation du visage dans certains lieux publics.

L'interdiction de dissimulation du visage vise toute action couvrant le visage de façon à rendre l'identification de la personne impossible. Cette dissimulation peut se faire de n'importe quelle manière et avec n'importe quelle matière. Sont partant visés par exemple un casque de moto, une cagoule ou encore un voile intégral.

Le Gouvernement a fait le choix de recenser avec la plus grande précision possible les lieux publics où la dissimulation du visage est interdite afin d'éviter des discussions malencontreuses entre les personnes se présentant en ces lieux le visage couvert et les responsables de ces lieux. Ce choix a été guidé par la recherche nécessaire d'un équilibre entre le droit de chaque personne de choisir sa façon de se vêtir et donc d'apparaître en public et les exigences minimales de la société au niveau de la communication entre les citoyens et donc du „vivre ensemble“.

Sont tout d'abord visés par l'interdiction de dissimulation du visage les services de transports publics tels que définis dans la loi du 29 juin 2004 portant sur les transports publics et modifiant la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers. Dans les transports en commun les usagers se trouvent dans un endroit clos et délimité dans l'espace. Les intentions d'une personne dissimulant le visage sont dès lors difficiles à cerner. La vérification de la validité de certains titres de transport nécessite également une comparaison visuelle entre la personne titulaire du titre de transport et la personne détentrice du titre de transport. L'interdiction de dissimulation du visage concerne tant les conducteurs de ces véhicules que les passagers transportés.

L'interdiction de dissimulation du visage vise ensuite les établissements scolaires de l'enseignement fondamental. Il s'agit des établissements dispensant les cours du cycle 1 de l'enseignement fondamental (précoce et préscolaire) ainsi que des établissements dispensant les cours des cycles 2 à 4 de l'enseignement fondamental.

La dissimulation du visage est également interdite dans les établissements de l'enseignement secondaire et secondaire technique c'est-à-dire dans tous les lycées, dans les établissements en charge de la formation professionnelle et dans les établissements en charge de la formation des adultes. Sont notamment visés les établissements des prestataires de cours disposant d'un agrément du Service de formation des adultes.

L'interdiction de la dissimulation du visage s'applique de la même manière aux établissements du fondamental et du secondaire de l'enseignement public et privé.

L'interdiction de dissimulation du visage s'applique également aux établissements de l'enseignement supérieur et notamment à l'Université du Luxembourg ainsi qu'aux établissements de l'enseignement différencié et au Centre de logopédie.

Dans tous les établissements de l'éducation et de la formation mentionnés ci-avant, l'interdiction de dissimulation du visage vise tant les élèves et les étudiants que le personnel enseignant et tous les intervenants extérieurs ainsi que les parents des élèves et étudiants. L'interdiction de dissimulation du visage s'applique partant à toute personne qui se rend dans l'enceinte d'un de ces établissements peu importe la raison. Dans les établissements de l'éducation, la communication entre les différents intervenants et participants est déterminante. Or, la nécessaire interaction n'est pas seulement verbale mais s'exprime également par une communication non verbale. La mimique joue un rôle fondamental dans la communication et peut permettre l'extériorisation de sentiments aussi variés que par exemple la compréhension, l'approbation, l'hésitation ou la stupéfaction. La dissimulation du visage d'une personne empêche dès lors un aspect fondamental de la communication et affecte par conséquent le „vivre ensemble“ dans les établissements de l'éducation et de la formation.

L'interdiction de dissimulation du visage s'applique ensuite aux établissements hospitaliers, de soins et de santé et donc aux hôpitaux et aux maisons de soins et de retraite à l'exception des chambres des patients hors prestation de soins qui sont considérées comme relevant de la vie privée des patients et des résidents. Dans le domaine des soins la communication est essentielle afin d'assurer la qualité des soins prodigués. Il est ainsi fondamental pour tout intervenant de soins de pouvoir constater l'expression du visage d'un patient qui peut ainsi exprimer des sentiments tels que la douleur ou l'angoisse. Le port d'un vêtement dissimulant le visage peut constituer un obstacle à la communication entre le patient et le personnel soignant et peut dès lors rendre plus difficile la prestation de soins de qualité.

La dissimulation du visage est en outre interdite dans les bâtiments relevant des autorités judiciaires. Il s'agit tant des bâtiments relevant de l'ordre judiciaire que de l'ordre administratif. Toutes les personnes se trouvant dans ces lieux sont visées par cette interdiction. Il est en effet inconcevable qu'un prévenu, un témoin ou une victime se présente devant un tribunal de façon telle que son identification est impossible ou que son audition ou interrogatoire puisse se faire avec un visage dissimulé. Il est tout autant inconcevable qu'un magistrat, un avocat ou un expert exerce ses fonctions le visage couvert.

Plus généralement, l'interdiction de dissimulation du visage s'applique aux administrations publiques et aux bâtiments dans lesquels des services publics sont administrés. Sont ainsi visés par exemple tous les locaux de la Police grand-ducale, des ministères, des communes des administrations et des établissements publics.

L'accès aux lieux où la dissimulation du visage est interdite est refusé à toute personne ayant dissimulé son visage de façon à rendre son identification impossible et refusant d'ôter le ou les objets couvrant son visage.

Le deuxième alinéa du paragraphe 10° prévoit des exceptions à l'interdiction de dissimulation du visage dans les lieux énumérés au premier alinéa. Les exceptions prévues dans le présent projet de loi sont similaires à celles qui existent en Belgique et quasi identiques aux dispositions françaises.

La dissimulation du visage n'est pas interdite lorsque des dispositions législatives autorisent ou imposent une tenue qui couvre le visage de la personne concernée de façon à ne plus la rendre identifiable. L'exception au principe d'interdiction de dissimulation du visage joue également pour toutes les situations où la dissimulation est justifiée par des raisons de santé ou des motifs professionnels. A titre d'exemple on peut citer le cas d'un soudeur qui intervient dans un bâtiment public et qui est légalement obligé de porter un masque de protection, ou bien les prescriptions en matière d'hygiène applicables aux professionnels de la santé pour certains actes médicaux ou encore le port d'un masque par un patient hospitalisé et fragilisé.

La dissimulation du visage est également admise lorsqu'elle a lieu dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles. Cette disposition vise des événements variés tels que par exemple la venue du Saint Nicolas dans les écoles, des représentations artistiques telles que des pièces de théâtre ou des spectacles de dance dans lesquelles les costumes des artistes couvrent le visage de façon à les rendre non-identifiables, ou encore les manifestations pour le carnaval qui se déroulent dans des établissements scolaires.

Le Gouvernement a prévu une dérogation supplémentaire à l'interdiction de dissimulation du visage directement inspirée du projet de loi néerlandais. Cette exception concerne uniquement les établissements hospitaliers et de soins. Ces lieux sont susceptibles d'accueillir des personnes pendant une durée prolongée ce qui affecte par conséquent directement la vie privée de ces personnes dans le temps. Tel que mentionné précédemment, l'interdiction de dissimulation du visage ne s'applique pas dans les chambres qu'occupent des patients ou des résidents dans la mesure où ces lieux doivent être considérés comme relevant de la sphère privée des patients et des résidents. Dans les espaces communs comme par exemple un salon commun ou une cuisine commune, il est prévu que la direction de chaque établissement puisse lever l'interdiction de dissimulation du visage dans ces lieux tant pour les patients et les résidents, à condition qu'ils y séjournent pendant une durée indéterminée, que pour leurs visiteurs. Le personnel encadrant ou soignant n'est dès lors pas visé par cette dérogation.

Le Gouvernement estime qu'il est opportun d'accorder à la direction de chaque établissement hospitalier, de soins et de santé une plus grande flexibilité dans la mise en œuvre de l'interdiction de la dissimulation du visage. Etant donné que ces lieux sont susceptibles d'accueillir des personnes pendant des années, une interdiction absolue de dissimulation du visage serait une restriction trop massive de la vie privée de ces personnes et de leurs visiteurs. Chaque direction connaît le mieux son établissement et les particularités de celui-ci ce qui lui permet dès lors d'agir dans l'intérêt de tous ses patients et résidents.

## TEXTE COORDONNE

### CODE PENAL

#### *Chapitre III – Des contraventions de troisième classe*

**Art. 559.** Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros:

- 1° Abrogé (L. 15 juillet 1993)
- 2° Ceux qui auront causé la mort ou la blessure grave des animaux ou bestiaux appartenant à autrui, par l'effet de la divagation des fous ou furieux, d'animaux malfaisants ou féroces, ou par la rapidité, la mauvaise direction ou le chargement excessif des voitures, chevaux, bêtes de trait, de charge ou de monture;
- 3° Ceux qui, par imprévoyance ou défaut de précaution, auront involontairement causé les mêmes dommages par l'emploi ou l'usage d'armes, ou par le jet de corps durs ou de substances quelconques;
- 4° Ceux qui auront causé les mêmes accidents, par la vétusté, la dégradation, le défaut de réparation ou d'entretien des maisons ou édifices, ou par l'encombrement ou l'excavation, ou telles autres œuvres dans ou près des rues, chemins, places ou voies publiques, sans les précautions ou signaux ordonnés ou d'usage.

**Art. 560.** Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros:

- 1° Ceux qui auront méchamment enlevé ou déchiré les affiches légitimement apposées;
- 2° Ceux qui, dans les lieux appartenant au domaine public de l'Etat ou des communes, auront enlevé des gazons, terres, pierres ou matériaux, sans y être dûment autorisés;
- 3° Ceux qui mèneront sur le terrain d'autrui des bestiaux, de quelque espèce qu'ils soient, et à quelque époque que ce soit, dans les prairies naturelles ou artificielles, dans les vignes, roseraies, houblonnieres, et dans les plants ou pépinières d'arbres fruitiers ou autres, faits de mains d'homme;
- 4° Ceux qui auront répandu des terres, pierres ou décombres sur le terrain d'autrui.

**Art. 561.** Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros:

- 1° Ceux qui se seront rendus coupables de bruits ou tapages nocturnes de nature à troubler la tranquillité des habitants;
- 2° Abrogé (L. 6 avril 1881)
- 3° Abrogé (L. 6 avril 1881)
- 4° Ceux qui auront de faux poids, de fausses mesures ou de faux instruments de pesage dans leurs magasins, boutiques ou ateliers, ou dans les halles, foires ou marchés.  
Les poids, les mesures et les instruments faux seront confisqués;
- 5° et 6° Abrogés (L. 26 février 1965 et L. 15 mars 1983)
- 7° Ceux qui auront dirigé, contre des corps constitués ou des particuliers, des injures autres que celles prévues au Titre VIII Chapitre V du Livre II du présent code;
- 8° Ceux qui emploieront des poids ou des mesures différents de ceux qui sont établis par les lois en vigueur.  
Les poids et mesures seront confisqués.

**Art. 562.** Alinéa 1<sup>er</sup> abrogé implicitement (L. 13 juin 1994) En ce qui concerne les contraventions prévues par l'article précédent le juge pourra, en cas de récidive, prononcer, outre l'amende, un emprisonnement de neuf jours au plus.

#### *Chapitre IV – Des contraventions de quatrième classe*

**Art. 563.** Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros:

- 1° Les gens qui font métier de deviner et de pronostiquer ou d'expliquer les songes. Seront saisis et confisqués les instruments, ustensiles et costumes servant et destinés à l'exercice du métier de devin, pronostiqueur ou interprète des songes;

- 2° Ceux qui auront volontairement dégradé des clôtures urbaines ou rurales, de quelques matériaux qu'elles soient faites;
- 3° Les auteurs de voies de fait ou violences légères, pourvu qu'ils n'aient blessé ni frappé personne, et que les voies de fait n'entrent pas dans la classe des injures; particulièrement ceux qui auront volontairement, mais sans intention de l'injurier, lancé sur une personne un objet quelconque de nature à l'incommoder ou à la souiller;
- 4° Celui qui aura volontairement et sans nécessité tué ou gravement blessé, soit un animal domestique autre que ceux mentionnés à l'article 538, soit un animal apprivoisé, dans un lieu autre que celui dont le maître de l'animal ou le coupable est propriétaire, locataire, fermier, usufruitier ou usager;
- 5° Ceux qui, par défaut de précaution, auront involontairement détruit ou dégradé des fils, poteaux ou appareils télégraphiques;
- 6° Les vagabonds et ceux qui auront été trouvés mendiants.  
Alinéa abrogé (L. 29 août 2008)
- 7° Ceux qui auront sans droit exécuté des ouvrages d'art, de culture ou autres sur le terrain d'autrui.
- 8° Ceux qui sans droit s'introduisent dans une maison, un appartement, une chambre ou un logement, habités par autrui, ou leurs dépendances, et y restent malgré l'invitation ou l'ordre de s'en éloigner.
- 9° (L. 1<sup>er</sup> avril 1968) Ceux dont l'attitude sur la voie publique est de nature à provoquer à la débauche.
- 10° Ceux qui dans les services de transports publics, dans l'enceinte ainsi qu'à l'intérieur des établissements scolaires de l'enseignement fondamental, des établissements de l'enseignement secondaire, des établissements de l'enseignement secondaire technique, des établissements en charge de la formation professionnelle, des établissements en charge de la formation des adultes, des établissements de l'enseignement supérieur, des établissements de l'enseignement différencié, du Centre de logopédie, des établissements hospitaliers, de soins et de santé, dans les bâtiments relevant des autorités judiciaires, dans les administrations publiques ainsi que dans les bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés dissimulent tout ou partie du visage, de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables.  
Par dérogation à l'alinéa précédent, la direction d'un établissement hospitalier, de soins et de santé peut autoriser la dissimulation du visage dans les espaces communs de l'établissement hospitalier, de soins et de santé par des patients ou des résidents qui y séjournent pour une durée prolongée ou par leurs visiteurs.  
L'interdiction prévue à l'alinéa 1<sup>er</sup> 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 ou des motifs professionnels, ou si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles.

**Art. 564.** Dans le cas de récidive, le tribunal est autorisé à prononcer, indépendamment de l'amende, un emprisonnement pendant douze jours au plus.

#### **Dispositions communes aux quatre chapitres précédents**

**Art. 565.** Il y a récidive, dans les cas prévus par les quatre chapitres qui précèdent, lorsque le contrevenant a déjà été condamné, dans les douze mois précédents, pour la même contravention.

**Art. 566.** (L. 1<sup>er</sup> août 2001) Lorsque, dans les cas prévus par les quatre chapitres qui précèdent, il existe des circonstances atténuantes, l'amende peut être réduite, sans qu'elle puisse, en aucun cas, être inférieure à 25 euros.

\*

## FICHE D’EVALUATION D’IMPACT

### Coordonnées du projet

<b>Intitulé du projet:</b>	<b>Projet de loi portant modification de l’article 563 du Code pénal en créant une infraction d’interdiction de dissimulation du visage dans certains lieux publics</b>
<b>Ministère initiateur:</b>	<b>Ministère de la Justice</b>
<b>Auteur(s):</b>	<b>Laurent Thyès</b>
<b>Tél:</b>	<b>247-88529</b>
<b>Courriel:</b>	<b>laurent.thyès@mj.etat.lu</b>
<b>Objectif(s) du projet:</b>	<b>Le projet de loi vise à créer une nouvelle infraction pénale d’interdiction de dissimulation du visage dans certains lieux publics.</b>
<b>Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s):</b>	
<b>Date:</b>	<b>14.7.2017</b>

### Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, ...) consultée(s): Oui  Non   
 Si oui, laquelle/lesquelles: Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, Ministère de l’Intérieur  
 Remarques/Observations:
  
2. Destinataires du projet:
  - Entreprises/Professions libérales: Oui  Non
  - Citoyens: Oui  Non
  - Administrations: Oui  Non
  
3. Le principe „Think small first“ est-il respecté? Oui  Non  N.a.<sup>1</sup>   
 (c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l’entreprise et/ou son secteur d’activité?)  
 Remarques/Observations:
  
4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire? Oui  Non   
 Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d’une façon régulière? Oui  Non   
 Remarques/Observations: Texte coordonné joint à l’avant-projet de loi
  
5. Le projet a-t-il saisi l’opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d’autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures? Oui  Non   
 Remarques/Observations:
  
6. Le projet contient-il une charge administrative<sup>2</sup> pour le(s) destinataire(s)? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d’information émanant du projet?) Oui  Non

<sup>1</sup> N.a.: non applicable.

<sup>2</sup> Il s’agit d’obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l’exécution, l’application ou la mise en oeuvre d’une loi, d’un règlement grand-ducal, d’une application administrative, d’un règlement ministériel, d’une circulaire, d’une directive, d’un règlement UE ou d’un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.



Si oui, quel est le coût administratif<sup>3</sup> approximatif total?  
(nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)

7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données interadministratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire? Oui  Non  N.a.   
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
- b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel<sup>4</sup>? Oui  Non  N.a.   
Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il?
8. Le projet prévoit-il:
- une autorisation tacite en cas de non-réponse de l'administration? Oui  Non  N.a.
  - des délais de réponse à respecter par l'administration? Oui  Non  N.a.
  - le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois? Oui  Non  N.a.
9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p. ex. prévues le cas échéant par un autre texte)? Oui  Non  N.a.   
Si oui, laquelle:
10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe „la directive, rien que la directive“ est-il respecté? Oui  Non  N.a.   
Si non, pourquoi?
11. Le projet contribue-t-il en général à une:
- a) simplification administrative, et/ou à une Oui  Non
  - b) amélioration de la qualité réglementaire? Oui  Non
- Remarques/Observations:
12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites? Oui  Non  N.a.
13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office)? Oui  Non   
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système? Entrée en vigueur de la loi
14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée? Oui  Non  N.a.   
Si oui, lequel?  
Remarques/Observations:

<sup>3</sup> Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

<sup>4</sup> Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

**Egalité des chances**

15. Le projet est-il:
- principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non
  - positif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non
  - Si oui, expliquez de quelle manière:
  - neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non
  - Si oui, expliquez pourquoi:
  - négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes? Oui  Non
  - Si oui, expliquez de quelle manière:
16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes? Oui  Non  N.a.
- Si oui, expliquez de quelle manière:

**Directive „services“**

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation<sup>5</sup>? Oui  Non  N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:  
[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)
18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers<sup>6</sup>? Oui  Non  N.a.
- Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur:  
[www.eco.public.lu/attributions/dg2/d\\_consommation/d\\_march\\_int\\_rieur/Services/index.html](http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html)

<sup>5</sup> Article 15, paragraphe 2 de la directive „services“ (cf. Note explicative, p. 10-11)

<sup>6</sup> Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive „services“ (cf. Note explicative, p. 10-11)



Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7179/01

N° 7179<sup>1</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

**PROJET DE LOI**

**portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant  
une infraction d'interdiction de dissimulation du visage dans  
certains lieux publics**

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Avis des autorités judiciaires</i>	
1) Avis du Parquet Général (20.10.2017) .....	1
2) Avis de la Cour supérieure de justice .....	18
3) Avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (13.10.2017).....	21
4) Avis des Parquets de Luxembourg et de Diekirch (15.10.2017).....	22
5) Avis de la Justice de paix de Luxembourg (9.10.2017).....	23
6) Avis de la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette (11.10.2017) ....	32
7) Avis de la Justice de paix de Diekirch (21.9.2017) .....	34

\*

**AVIS DU PARQUET GÉNÉRAL**

(20.10.2017)

Par courrier du 1<sup>er</sup> septembre 2017 adressé à Madame le Procureur général d'État, Monsieur le Ministre de la Justice a demandé l'avis des autorités judiciaires sur le projet de loi n° 7179 portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant une infraction d'interdiction de dissimulation du visage dans certains lieux publics.

L'objet du projet de loi est, au regard de son titre et du libellé de l'infraction nouvelle qu'il propose de créer, l'interdiction de la dissimulation du visage. Si les comportements ainsi visés sont aussi diversifiés que le fait de porter „*un casque de moto, une cagoule ou encore un voile intégral*“<sup>1</sup>, il est cependant difficile de nier, nonobstant la relative discrétion sur ce point de l'Exposé des motifs et du Commentaire de l'article, que le phénomène ayant motivé le Gouvernement à proposer cette législation est le port du voile intégral par „*des femmes* [de croyance musulmane] *dans le cadre de leur pratique religieuse*“<sup>2</sup>. L'Exposé des motifs décrit, en effet, les législations qui ont été élaborées en France, en Belgique et aux Pays-Bas aux fins de réglementer cette pratique, qui y a été considérée comme mettant en cause le pacte social<sup>3</sup>, et les recours formés devant la Cour européenne des droits de l'homme contre ces lois par des femmes se déclarant musulmanes pratiquantes affirmant porter le voile intégral par conviction personnelle<sup>4</sup>. Il précise que ces „*débats dans nos pays voisins ne sont pas restés sans*

1 Document parlementaire n° 7179, page 8, Commentaire de l'article unique, deuxième alinéa.

2 Idem, page 6, deuxième alinéa.

3 Idem, page 4, dernier alinéa.

4 Idem, page 5, avant-dernier alinéa.

*influence sur le débat public au Luxembourg, malgré le fait que le phénomène de la dissimulation du visage soit resté très marginal*<sup>5</sup>. Il vise à démontrer que la législation proposée est conforme aux exigences développées par la Cour au sujet du port du voile intégral islamique.

Le projet de loi constitue en la matière la troisième initiative parlementaire sur le sujet, puisqu'il a été précédé au cours des trois dernières années de deux propositions de loi<sup>6</sup>, dont la première a déjà fait l'objet d'un avis du Conseil d'État<sup>7</sup>.

Il est vrai que la question de la réglementation du port d'habits traditionnels par des femmes de croyance musulmane est d'une certaine actualité, comme l'illustrent l'affaire dite *Baby Loup* ayant donné le 25 juin 2014 à un arrêt de l'Assemblée plénière de la Cour de cassation française<sup>8</sup>, les affaires *Achbita et Bougnaoui* ayant donné lieu le 14 mars 2017 à deux arrêts de Grande Chambre de la Cour de justice de l'Union européenne<sup>9</sup>, sur des conclusions en partie contradictoires<sup>10</sup> des avocats généraux Juliane KOKOTT<sup>11</sup> et Eleanor SHARPSTON<sup>12</sup> ou le très récent refus du Bâtonnier du Conseil de l'Ordre des avocats à Luxembourg de refuser la présentation d'une candidate à l'assermentation comme avocat au motif qu'elle portait un foulard islamique<sup>13</sup>, incident à la suite duquel le Règlement de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg a été modifié aux fins de préciser que l'avocat doit „se pré-

5 Idem, page 5, sixième alinéa.

6 Propositions de loi de Monsieur le député Fernand KARTHEISER, déposée le 16 juillet 2014 (Document parlementaire n° 6760) et de Messieurs les députés Laurent MOSAR et Gilles ROTH, déposée le 19 novembre 2015 (Document parlementaire n° 6909).

7 Avis du Conseil d'État du 10 juillet 2015 (Document parlementaire n° 6705-1).

8 Cour de cassation française, Assemblée plénière, 25 juin 2014, n° 13-28.369, Dalloz, 2014, page 1386, au sujet d'une éducatrice ayant assumé les fonctions de directrice adjointe d'une crèche gérée par une association *Baby-Loup* qui fut licenciée à la suite de son refus d'ôter le voile islamique dont le port était interdit par un règlement intérieur de l'entreprise, interdiction qui a été jugée par la Cour comme ne constituant pas une restriction excessive de la liberté de manifester sa religion. Cet arrêt a donné lieu à de nombreuses publications; voir à titre d'illustration: Conclusions de Jean-Claude MARIN, Procureur général près la Cour de cassation, JCP, édition générale, 2014, 902; Danielle CORRIGNAN-CARSIN, Epilogue français pour l'affaire *Baby Loup*: le règlement intérieur peut limiter la liberté d'expression religieuse, JCP, édition générale, 2014, 903; Patrice ADAM, Affaire *Baby Loup*: vues du sommet, Revue de droit du travail, 2014, page 607; Stéphane MOUTON, Affaire *Baby Loup*: suite et fin?, Actualité juridique droit administratif (AJDA), 2014, page 1842; Thierry LAMARCHE, Principe de laïcité: affaire *Baby Loup*: levons le voile sur une entreprise de conviction peu convaincante pour mieux observer le principe de laïcité, Constitutions, 2014, page 211.

9 Cour de justice de l'Union européenne, Grande Chambre, 14 mars 2017, *Achbita*, C-157/15, ECLI:EU:C:2017:203; *Bougnaoui*, C-188/15, ECLLEU:C:2017:382. L'arrêt *Achbita* a été rendu sur renvoi préjudiciel de la Cour de cassation de Belgique, au sujet d'une salariée ayant été engagée en qualité de réceptionniste d'une entreprise de gardiennage qui fut licenciée à la suite de son refus d'ôter le voile islamique dont le port était interdit par un règlement intérieur de l'entreprise, interdiction qui a été jugée par la Cour comme ne constituant pas une discrimination directe fondée sur la religion au sens de la directive 2000/78/CE du Conseil, du 27 novembre 2000, portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, mais qui était, en revanche, susceptible de constituer une discrimination indirecte au sens de cette directive s'il est établi que l'obligation en apparence neutre qu'elle prévoit entraîne, en fait, un désavantage particulier pour les personnes adhérant à une religion ou à des convictions données, à moins qu'elle ne soit objectivement justifiée par un objectif légitime, tel que la poursuite par l'employeur, dans ses relations avec ses clients, d'une politique de neutralité politique, philosophique ainsi que religieuse, et que les moyens à réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires. L'arrêt *Bougnaoui* a été rendu sur renvoi préjudiciel de la Cour de cassation française, au sujet d'une ingénieure qui a été licenciée après avoir persisté à porter le voile islamique dans le cadre d'une mission auprès d'un client qui avait informé l'employeur de ce qu'il était gêné par ce port, la volonté de l'employeur de tenir compte des souhaits d'un client de ne plus voir les services de l'employeur assurés par une travailleuse portant un foulard islamique n'étant pas susceptible d'être considérée comme une restriction justifiée d'une discrimination fondée sur la religion ou les convictions au sens de la directive précitée. Ces arrêts ont donné lieu à de nombreuses publications; voir, à titre d'illustration: Jean MOULY, La CJUE et le voile dans l'entreprise privée: le recul de la protection contre les discriminations, Dalloz, 2017, page 947; Dominique BERLIN, La Cour de justice lève prudemment le voile, JCP, édition générale, 2017, 320; Sophie ROBIN-OLIVIER, Neutraliser la religion dans l'entreprise?, Revue trimestrielle de droit européen, 2017, page 229; Gérard GONZALEZ, Vade-mecum pour interdire les signes religieux au travail, Revue de l'Union européenne, 2017, page 342; Patrice ADAM, La CJUE ou l'anticyclone européen (à propos de la neutralité religieuse dans l'entreprise privée), Revue de droit du travail, 2017, page 422; Elise DANIEL, Deux petits arrêts rendus en grande chambre, Europe, 2017, n° 5, étude 5; Laetitia DRIGUEZ, Port du foulard islamique dans l'entreprise, Europe, 2017, n° 5, comm. 199.

10 Nicolas MOIZARD, Les toges européennes se déchirent sur le voile au travail, Revue de droit du travail, 2016, page 569.

11 Conclusions du 31 mai 2016 dans l'affaire C-157/15, ECLI:EU:C:2016:382.

12 Conclusions du 13 juillet 2016 dans l'affaire C-188/15, ECLI:EU:C:2016:553.

13 Le Quotidien, 22 septembre 2017, Une avocate voilée n'a pas été assermentée; PAPERJAM, 21 septembre 2017, Le foulard islamique incompatible avec la robe d'avocat.

*senter tête nue [...] en toutes circonstances [et] ne peut porter [un] sine manifestant une appartenance religieuse, communautaire, philosophique ou politique*<sup>14</sup>.

En prohibant, par l'effet de l'interdiction de la dissimulation du visage, le port du voile intégral, le Luxembourg emboîte le pas d'autres pays ayant imposé une interdiction y relative dans l'espace public: la France<sup>15</sup>, la Belgique<sup>16</sup>, le Canton du Tessin<sup>17</sup>, la Bulgarie<sup>18</sup>, l'Autriche<sup>19</sup> et, en dehors de l'Europe, le Cameroun<sup>20</sup>, le Sénégal<sup>21</sup> et le Tchad<sup>22</sup>.

Aux Pays-Bas, un projet de loi proposant une interdiction de la dissimulation du visage dans certains lieux limitativement énoncés, duquel se sont inspirés les auteurs du projet de loi<sup>23</sup> se trouve actuellement sous examen, sans toutefois avoir été adopté à ce jour<sup>24</sup>.

L'Allemagne a approuvé une loi qui interdit la dissimulation du visage aux agents publics et qui, tout en n'interdisant pas cette dissimulation aux particuliers, oblige cependant ceux-ci à se dévoiler dans le cadre de contrôles d'identité<sup>25</sup>.

L'Assemblée nationale du Québec adopta le 18 octobre 2017 une „*loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements pour un motif religieux dans certains organismes*“, imposant, en substance, aux agents publics d'exercer leurs fonctions à visage découvert et aux personnes qui se présentent pour recevoir un service par un membre du personnel d'un organisme public d'avoir le visage découvert lors de la prestation de ce service, sous réserve d'un accommodement, qui doit toutefois être refusé si, compte tenu du contexte, des motifs portant sur la sécurité, l'identification ou le niveau de communication requise le justifient<sup>26</sup>.

### Sur l'opportunité de légiférer

Le principe de la séparation des pouvoirs implique que les autorités judiciaires s'abstiennent de porter un avis sur l'opportunité politique d'une législation, de surcroît lorsque celle-ci exprime, comme en l'espèce, un choix de société<sup>27</sup>. Il ne sera dès lors, bien entendu, pas pris position sur la question de l'opportunité de légiférer en la matière.

14 Article 3.1 du Règlement intérieur de l'Ordre des avocats du Barreau de Luxembourg, tel qu'il a été modifié le 20 septembre 2017 (Mémorial A, 2017, n° 929 du 19 octobre 2017).

15 Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, Journal officiel de la République française, 12 octobre 2010.

16 Loi du 1<sup>er</sup> juin 2011 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage, Moniteur belge, 13 juillet 2011, page 41734.

17 Neue Zürcher Zeitung, Respekt vor dem Tessiner Burkaverbot, 11 août 2016.

18 Neue Zürcher Zeitung, Bulgarien führt Burkaverbot ein, 30 septembre 2016, reprenant une dépêche de l'agence de presse DPA.

19 Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts in der Öffentlichkeit (Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz – AGesVG) (Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich vom 8. Juni 2017, Teil I, page 13). La loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2017.

20 Le Monde, Cameroun: l'interdiction du port de la burqa étendue, 24 juillet 2015.

21 La Croix, Le Sénégal interdit la burqa, 18 novembre 2015.

22 Le Monde, Le Tchad interdit la burqa après un double attentat-suicide, 17 juin 2015.

23 Document parlementaire n° 7179, page 7, cinquième alinéa.

24 [http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34349\\_wet\\_gedeeltelijk\\_verbod](http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34349_wet_gedeeltelijk_verbod).

25 Gesetz zu bereichsspezifischen Regelungen der Gesichtsverhüllung und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 8. Juni 2017, Bundesgesetzblatt, 2017, Nr. 36, vom 14. Juni 2017, page 1570.

26 Voir l'article 9 de cette loi ([www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-62-41-1.html](http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-62-41-1.html)); „*Quebec passes law banning facial coverings in public*“ ([www.theguardian.com/world/oct/18/quebec-passes-law-banning-facial-coverings-in-public](http://www.theguardian.com/world/oct/18/quebec-passes-law-banning-facial-coverings-in-public)).

27 Cour européenne des droits de l'homme, Grande Chambre [GC], 1<sup>er</sup> juillet 2014, *S.A.S. c. France*, n° 43835/11, § 149; Avis du Conseil d'État du 10 juillet 2015 (Document parlementaire n° 6705-1, page 6, dernier alinéa).

### **Sur la conformité de la législation proposée à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Constitution**

La législation proposée dans la mesure où elle interdit aux femmes de croyance musulmane de porter dans certains lieux publics des habits, tels la burqa ou le niqab, qu'elles voudraient y porter par conviction religieuse, est de nature à restreindre des droits et libertés dont elles jouissent sur base de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou de la Constitution, tels les droit au respect de la vie privée, à la liberté de religion ou à la liberté d'expression<sup>28</sup>. L'exercice de l'opportunité politique doit dès lors respecter les exigences juridiques découlant de ces instruments, ce qui constitue une question de droit.

A l'occasion de l'adoption des lois française et belge qui sont en partie la source d'inspiration du texte proposé par le projet de loi, mais dont la portée est, du point de vue de leur application dans l'espace, plus large que ce dernier, d'aucuns étaient très inquiets sur cette compatibilité. Il était ainsi soutenu en France qu'une telle loi serait dangereuse „*car il s'agirait de limiter la liberté de plus de 60 millions de personnes afin de lutter contre un comportement qui, selon toutes les études, concerne actuellement moins de 2000 femmes*“<sup>29</sup>. Elle „*serait ad hominem, mais comme il est impossible de stigmatiser la burqa en elle-même sous peine de verser dans la discrimination religieuse, la loi ne pourrait être que plus large, jusqu'à viser tout ce qui dissimule le visage*“<sup>30</sup>. Il a été question „*d'insin-cérité normative*“<sup>31</sup>, alors que „*l'objectif est l'interdiction de la burqa; pour y parvenir, la loi est maquillée en une norme de portée générale. La loi dissimule son vrai visage.*“<sup>32</sup>.

Les lois tant française que belge ont pourtant été déclarées, sauf de minimes réserves<sup>33</sup> conformes aux Constitutions respectives par le Conseil constitutionnel français<sup>34</sup> et la Cour constitutionnelle belge<sup>35</sup>. La décision de cette Cour incite à admettre que le texte proposé, inspiré en partie de la loi belge, est conforme à la Constitution luxembourgeoise, qui est similaire à la Constitution belge.

Les lois ont surtout été déclarées conformes à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales par la Cour européenne des droits de l'homme par, s'agissant de la loi française, l'arrêt de Grande Chambre *S.A.S. c. France* du 1<sup>er</sup> juillet 2014<sup>36</sup> et, s'agissant de la loi belge, les arrêts *Belcacemi et Oussar c. Belgique* et *Dakir c. Belgique* du 11 juillet 2017<sup>37</sup>.

A cet effet, la Cour jugea que l'interdiction imposée par ces lois, qui constitue une restriction au droit au respect de la vie privée, à la liberté de religion et à la liberté d'expression garantis par les articles 8 à 10 de la Convention, prévue par la loi, poursuit un but légitime. Ce dernier n'est constitué ni par celui de faire respecter l'égalité des sexes<sup>38</sup> ni par celui d'assurer la dignité des personnes<sup>39</sup>,

<sup>28</sup> Articles 8 à 10 de la Convention et 11, paragraphe 3, 19 et 24 de la Constitution.

<sup>29</sup> Jean-Philippe FELDMAN, *Burqa: une loi dangereuse et inutile*, Dalloz, 2010, page 387.

<sup>30</sup> Idem.

<sup>31</sup> Pierre DE COMBLES DE NAYVES, *La Chambre criminelle porte le voile sur la Convention européenne*, Actualité juridique (AJ) Pénal, 2013, page 400.

<sup>32</sup> Idem.

<sup>33</sup> Tenant à ce que les textes ne devraient pas s'appliquer dans les lieux de culte.

<sup>34</sup> Conseil constitutionnel français, 7 octobre 2010, décision n° 2010-613 DC. Le Conseil constitutionnel ne formule que la réserve que „*l'interdiction de dissimuler son visage dans l'espace public ne saurait, sans porter une atteinte excessive à l'article 10 de la Déclaration de 1789, restreindre l'exercice de la liberté religieuse dans les lieux de culte ouverts au public*“ (point 5 de la décision).

<sup>35</sup> Cour constitutionnelle belge, 6 décembre 2012, n° 145/2012. La Cour formule, à l'instar du Conseil constitutionnel français, une réserve en ce qui concerne l'application de l'interdiction aux lieux du culte: „*La loi attaquée prévoit une sanction pénale à l'égard de toute personne qui, sauf dispositions légales contraires, se présente le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie de manière telle qu'elle ne soit pas identifiable, dès lors qu'il s'agit de lieux accessibles au public. Il serait manifestement déraisonnable de considérer que ces lieux doivent s'entendre comme incluant les lieux destinés au culte. Le port de vêtements correspondant à l'expression d'un choix religieux, tels que le voile qui couvre intégralement le visage dans de tels lieux, ne pourrait faire l'objet de restrictions sans que cela porte atteinte de manière disproportionnée à la liberté de manifester ses convictions religieuses.*“ (point B.30, page 42).

<sup>36</sup> Arrêt cité ci-avant à la note de bas de page n° 25.

<sup>37</sup> Cour européenne des droits de l'homme, 11 juillet 2017, *Belcacemi et Oussar c. Belgique*, n° 37798/13 et *Dakir c. Belgique*, n° 4619/12.

<sup>38</sup> Arrêt *S.A.S. c. France*, précité, § 119.

<sup>39</sup> Idem, § 120.

mais, en revanche, par celui de la sauvegarde de la sûreté publique au sens des articles 8 et 10 ou de la sécurité publique au sens de l'article 9 de la Convention<sup>40</sup> et par celui d'assurer le respect des exigences minimales de la vie en société, décrites comme le „vivre ensemble“, but qui est rattaché à celui de la protection des droits et libertés d'autrui, prévu par les articles 8 à 10 de la Convention comme justification possible d'une restriction aux droits au respect de la vie privée, à la liberté de religion et à la liberté d'expression<sup>41</sup>. S'agissant des deux buts légitimes retenus, à savoir la sécurité ou sûreté publique et la protection des droits et libertés d'autrui par le respect imposé du „vivre ensemble“, la Cour analysa ensuite si les restrictions opérées dans ces buts étaient nécessaires dans une société démocratique. Elle conclut que le premier de ces buts ne justifiait pas une interdiction générale de la dissimulation du visage<sup>42</sup> tandis que le second pouvait „passer pour „nécessaire“, „dans une société démocratique“<sup>43</sup>.

Si la Cour „sauve“ les lois en se fondant sur le seul but de la sauvegarde du „vivre ensemble“<sup>44</sup>, elle prend soin de faire état de quatre considérations:

- Le champ d'application très large de l'interdiction dans l'espace, qui s'applique dans le cadre des lois française et belge, sous réserve des lieux du culte, à tout lieu public est compensé, „sauvé“, par la restriction du champ d'application matériel, qui se limite à l'interdiction de tout habit qui dissimule le visage, donc „n'affecte pas la liberté de porter dans l'espace public tout habit ou élément vestimentaire – ayant ou non une connotation religieuse – qui n'a pas pour effet de dissimuler le visage“<sup>45</sup>.
- L'interdiction „n'est pas explicitement fondée sur la connotation religieuse des habits visés mais sur le seul fait qu'ils dissimulent le visage“<sup>46</sup>.
- Les „sanctions retenues par le législateur figurent parmi les plus légères qu'il pouvait envisager“<sup>47</sup>.
- La „question de l'acceptation ou non du port du voile intégral dans l'espace public constitue un choix de société“<sup>48</sup>, de sorte que la Cour „se doit de faire preuve de réserve dans l'exercice de son contrôle de conventionalité“<sup>49</sup>, donc que l'État dispose en contrepartie „d'une ample marge d'appréciation“<sup>50</sup> ce d'autant plus „qu'il n'y a pas de communauté de vue entre les États membres du Conseil de l'Europe“<sup>51</sup>, plus particulièrement „pas de consensus européen contre l'interdiction“<sup>52</sup>.

S'agissant du but d'assurer le „vivre ensemble“, qui a été accepté comme une restriction recevable, justifiée et nécessaire, contrairement à ceux du respect de l'égalité des sexes, de la dignité des personnes et de la sûreté publique, la Cour constate:

*„La Cour prend en compte le fait que l'État 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'État défendeur comme portant atteinte au droit d'autrui d'évoluer dans un espace de sociabilité facilitant la vie ensemble. [...]“<sup>53</sup>;*

40 Idem, § 115. Les articles 8 et 10 de la Convention emploient dans la version française le terme „sûreté publique“ tandis que l'article 9 emploie celui de „sécurité publique“, la version anglaise comportant dans les trois cas de figure les termes „public safety“.

41 Idem, §§ 121-122.

42 Idem, § 139.

43 Idem, § 158.

44 Idem, § 142: „En conséquence, la Cour estime que l'interdiction litigieuse peut être considérée comme justifiée dans son principe dans la seule mesure où elle vise à garantir les conditions du „vivre ensemble““.

45 Idem, § 151.

46 Idem et loc. cit.

47 Idem, § 152.

48 Idem, § 153.

49 Idem, § 154.

50 Idem, § 155.

51 Idem, § 156.

52 Idem et loc. cit.

53 Idem, § 122.



*„La Cour observe qu’il s’agit là d’un objectif auquel les autorités ont accordé beaucoup de poids. Cela ressort notamment de l’exposé des motifs accompagnant le projet de loi, qui indique 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“ et que „la dissimulation systématique du visage dans l’espace public, contraire à l’idéal de fraternité, ne satisfait pas (...) à l’exigence minimale de civilité nécessaire à la relation sociale“ [...]. Or, il entre assurément dans les fonctions de l’État de garantir les conditions permettant aux individus de vivre ensemble dans leur diversité. Par ailleurs, la Cour peut accepter qu’un État juge essentiel d’accorder dans ce cadre une importance particulière à l’interaction entre les individus et qu’il considère qu’elle se trouve altérée par le fait que certains dissimulent leur visage dans l’espace public [...].“<sup>54</sup>.*

La Cour constitutionnelle de Belgique avait déjà tracé le chemin de la Cour européenne des droits de l’homme en acceptant, dans son arrêt du 6 décembre 2012, rendu au sujet de la loi belge, l’exigence du „vivre ensemble“ comme justification de l’interdiction de la dissimulation du visage dans l’espace public dans les termes suivants:

*„L’individualité de tout sujet de droit d’une société démocratique ne peut se concevoir sans que l’on puisse percevoir son visage, qui en constitue un élément fondamental. Compte tenu des valeurs essentielles qu’il entend défendre, le législateur a pu considérer que la circulation dans la sphère publique, qui concerne par essence la collectivité, de personnes dont cet élément fondamental de l’individualité n’apparaît pas, rend impossible l’établissement de rapports humains indispensables à la vie en société. Si le pluralisme et la démocratie impliquent la liberté de manifester ses convictions notamment par le port de signes religieux, l’État doit veiller aux conditions dans lesquelles ces signes sont portés et aux conséquences que le port de ces signes peut avoir. Dès lors que la dissimulation du visage a pour conséquence de priver le sujet de droit, membre de la société, de toute possibilité d’individualisation par le visage alors que cette individualisation constitue une condition fondamentale liée à son essence même, l’interdiction de porter dans les lieux accessibles au public un tel vêtement, fût-il l’expression d’une conviction religieuse, répond à un besoin social impérieux dans une société démocratique.“<sup>55</sup>.*

Le recours au but du „vivre ensemble“ a été justifié en doctrine:

*„Dans une dictature, il n’existe pas de société civile libre. État et société ont tangentiellement tendance à se confondre (c’est du moins le rêve totalitaire du dictateur). Au contraire, la démocratie se caractérise par un rapport horizontal fondamental entre citoyens. Et ce rapport ne se limite pas à l’activité politique stricto sensu, comme si les individus ne devenaient citoyens qu’en des moments très rares tels que les élections. La base même de la démocratie consiste en une reconnaissance mutuelle des citoyens en tant que libres et égaux. Le fondement de toute activité démocratique réside dans l’élaboration des normes collectives par le peuple et, pour ce faire il apparaît absolument indispensable que chacun se découvre, se présente, s’adresse à autrui le visage découvert dès qu’il quitte l’espace privé. C’est dans l’espace de l’agora que se forme petit à petit l’opinion publique. La démocratie libérale est par définition infiniment moins exigeante que la dictature: elle confère aux individus une très large part d’autonomie individuelle. Mais sur un point essentiel, on peut la dire plus exigeante que la dictature: cette dernière s’accommode très bien, comme l’a lumineusement montré Tocqueville, de l’atomisation des individus, qu’elle relie de façon „verticale“ et exclusive. En revanche, la démocratie exige la communication, l’interaction entre individus, laquelle est constitutive du „peuple“, et cela dès l’entrée dans la société civile. Si, dans l’espace public, les individus se referment sur eux-mêmes comme autant de mondes clos, s’ils ne sont plus individuellement reconnaissables et donc responsables, s’ils cessent de former une communauté de citoyens, aucune démocratie digne de ce nom ne pourra exister.*

*C’est le droit de tout un chacun, dans une société démocratique, d’exiger ce dévoilement, cette présentation minimale de soi. Une telle exigence implique évidemment la réciprocité: nous sommes tous des „autrui“ dans l’espace du vivre ensemble. Contrairement à ce que pensent les juges dissidents, cette exigence minimale n’empêche personne d’être un outsider, de s’asseoir sur un banc, de ne pas parler à autrui parce qu’il n’en a pas envie. Personne n’est obligé de communiquer: ce qui apparaît comme exigible, c’est simplement la condition fondamentale de toute civilité démocratique.*

<sup>54</sup> Idem, § 141.

<sup>55</sup> Arrêt précité de la Cour constitutionnelle belge du 6 décembre 2012, point B.21, page 39.



*tique, à savoir l'ouverture à notre alter ego citoyen. La dictature vit de l'atomisation des individus (elle veut briser tout lien qui ne soit pas créé par le despote), la démocratie vit de la communication des individus au sein du demos.*

[...]

*Tenter de concilier la diversité et le port de la burqa, c'est vouloir marier l'eau et le feu. Certes, nos sociétés se doivent de se montrer tolérantes et de n'exiger que le minimum de civilité démocratique. Telle est la substance fondamentale des lois française et belge. C'est le droit de chaque individu participant à la communauté des citoyens d'exiger d'autrui la présentation minimale de soi, sans laquelle la société se dissoudra dans un magma de monades refermées sur elles-mêmes.*

*Paradoxalement [...] les revendications ultracommunautaristes des défenseurs de la burqa débouchent sur un individualisme libertarien exacerbé („c'est mon choix, point à la ligne“). Tel est le paradoxe de l'époque. Il faut donc répéter que, sans un minimum de rationalité communicationnelle „horizontale“ entre citoyens, le ciment de la société devra nécessairement venir d'en haut, c'est-à-dire qu'il s'établira de façon verticale, non démocratique. La décision de la Cour de Strasbourg apparaît comme tout à fait justifiée pour autant qu'on l'appuie sur des raisons de philosophie politique, et en particulier sur l'argument des conditions minimales d'une société démocratique.“<sup>56</sup>*

Le projet de loi se réfère également au but du „vivre ensemble“, donc justifie dans cette mesure la restriction aux droits qu'il propose par un but qui, au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, se rattache à celui de la „protection des droits et libertés d'autrui“ au sens des paragraphes 2 des articles 8 à 10 de la Convention.

Cette restriction à l'exercice par les personnes souhaitent dissimuler leur visage de leur droit au respect de leur vie privée, de leur liberté de religion, voire de leur liberté d'expression est, à supposer le projet adopté, prévue par une loi.

La restriction ainsi prévue par la loi et visant à protéger les droits et libertés d'autrui respecte par ailleurs les exigences définies par la Cour de Strasbourg dans son arrêt *S.A.S. c. France* alors qu'elle peut être considérée, au sens des paragraphes 2 des articles 8 à 10 de la Convention, comme étant nécessaire dans une société démocratique:

- le projet de loi, en se limitant à interdire la dissimulation du visage dans les lieux visés, „n'affecte pas la liberté de porter dans l'espace public tout habit ou élément vestimentaire – ayant ou non une connotation religieuse – qui n'a pas pour effet de dissimuler le visage“<sup>57</sup>;
- la prohibition „n'est pas explicitement fondée sur la connotation religieuse des habits visés mais sur le seul fait qu'ils dissimulent le visage“<sup>58</sup> et
- les „sanctions retenues par le législateur figurent parmi les plus légères qu'il pouvait envisager“<sup>59</sup>, à savoir les peines prévues en matière de contravention.

Il s'ensuit que, par suite des précautions prises par lui, le législateur luxembourgeois ne devrait, sous réserve des observations qui seront faites ci-après au sujet du domaine d'application de l'interdiction dans l'espace, pas se voir reprocher de décider par „un choix de société“<sup>60</sup> la „question de l'acceptation ou non du port du voile intégral dans l'espace public“<sup>61</sup>.

Il est à préciser que la Cour européenne des droits de l'homme conclut à la conformité des lois française et belge à la Convention tant bien même que „le nombre de femmes concernées est faible“<sup>62</sup> et „que l'interdiction a un fort impact négatif sur la situation des femmes qui [...] ont fait le choix de porter le voile intégral pour des raisons tenant à leurs convictions [étant donné qu'elle] les place

<sup>56</sup> Guy HAARSCHER, Consécration jésuitique d'une exigence fondamentale de la civilité démocratique? Le voile intégral sous le regard des juges de la Cour européenne, Revue trimestrielle des droits de l'homme, 2015, pages 219 et suivantes, voir pages 230 à 232.

<sup>57</sup> Arrêt *S.A.S. c. France*, précité, § 151.

<sup>58</sup> Idem et loc. cit.

<sup>59</sup> Idem, § 152.

<sup>60</sup> Idem, § 153.

<sup>61</sup> Idem et loc. cit.

<sup>62</sup> Idem, § 145. Il est à ce sujet précisé dans l'Exposé des motifs que „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“ (Document parlementaire n° 7179, page 5, sixième alinéa).

*devant un dilemme complexe<sup>63</sup>, et elle peut avoir pour effet de les isoler et d'affecter leur autonomie ainsi que l'exercice de leur liberté de manifester leurs convictions et de leur droit au respect de leur vie privée<sup>64</sup>.*

Cette conclusion n'est pas non plus remise en cause par la circonstance, constatée par la Cour, „que la prohibition critiquée, même si elle n'est pas fondée sur la connotation religieuse de l'habit, pèse pour l'essentiel sur les femmes musulmanes qui souhaitent porter le voile intégral“<sup>65</sup>.

### Sur l'opportunité de régler la question par une loi

L'exposé des motifs du projet de loi décrit de façon pertinente les motifs de droit qui, s'il est jugé politiquement opportun de légiférer sur la question au moyen d'une interdiction motivée par des considérations tirées d'un impératif de „vivre ensemble“, obligent d'y procéder dans une loi et ne permettent pas de s'en tenir à des règlements communaux de police.

Il s'ajoute d'un point de vue pratique que si une réglementation est souhaitée en la matière, mieux vaut qu'elle soit inscrite dans une loi, qui s'applique par hypothèse de façon uniforme sur l'ensemble du territoire, et non au gré des règlements communaux de police d'une façon disparate sur le territoire des cent cinq communes du pays.

Ce constat est toutefois en partie mis en échec par l'observation pertinente du tribunal d'arrondissement de Luxembourg tirée de ce que le projet de loi circonscrit le domaine spatial de l'interdiction à certaines catégories de lieux limitativement énoncés, mais que les Communes conservent leur pouvoir d'étendre cette interdiction à d'autres lieux, voire à l'espace public en général, par des règlements communaux de police. La loi n'empêche donc pas le domaine spatial de l'interdiction continue de varier d'une Commune à l'autre au gré des règlements de police.

### Sur la dissimulation interdite

Le projet de loi propose de sanctionner „ceux qui [...] dissimulent tout ou partie du visage, de manière telle qu'ils ne soient plus identifiables“.

Il s'inspire ainsi de la loi belge, qui dispose que „seront punis [...] ceux qui [...] se présentent [...] le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables“<sup>66</sup>.

Il interdit „tout ce qui dissimule totalement ou partiellement le visage“<sup>67</sup>, donc non seulement le port de vêtements, tels la burqa ou le niqab, mais également, sous réserve des dérogations définies, le casque de motard ou de pompier, le masque de soudeur, les masques portés en cas d'épidémie ou de pic de pollution, les bandages médicaux, éventuellement la masque antibrouillard du skieur ou du cycliste et le déguisement de Saint-Nicolas<sup>68</sup>.

La liste des dissimulations interdites est donc longue et souvent inattendue. Le législateur, s'il souhaite légiférer, n'a toutefois pas l'option de circonscire le texte à la burqa et au niqab, une telle restriction n'étant très certainement pas compatible avec la jurisprudence de Strasbourg. Il est rappelé que si la loi française et belge a été „sauvée“ la raison en est notamment qu'elle „n'est pas explicitement fondée sur la connotation religieuse des habits visés mais sur le seul fait qu'ils dissimulent le visage“<sup>69</sup>.

S'il est souhaité de légiférer, il n'y a donc guère de choix que d'incriminer, au même titre que le port de vêtements islamiques traditionnels dissimulant le visage, également, comme le regrette la Justice de paix de Luxembourg dans son avis, le port de lunettes de soleil larges qui produisent le

63 Le dilemme ainsi évoqué a été décrit comme suit par la Cour (§ 110): „soit [la femme concernée] se plie à l'interdiction et renonce ainsi à se vêtir conformément au choix que lui dicte son approche de la religion; soit elle ne s'y plie pas et s'expose à des sanctions pénales“.

64 Idem, § 146.

65 Arrêt *Belcacemi et Oussar c. Belgique*, précité, § 52; Arrêt *Dakir c. Belgique*, précité, § 55.

66 Article 563bis du Code pénal belge, tel qu'il a été introduit par la loi du 1<sup>er</sup> juin 2011.

67 Frankin KUTY, L'article 563bis du Code pénal ou l'interdiction de dissimuler son visage dans les lieux accessibles au public, *Journal des tribunaux*, 2012, pages 81 et suivantes, voir page 85, colonne du milieu, deuxième alinéa.

68 Idem, page 85, colonne de gauche, dernier alinéa.

69 Arrêt *S.A.S., c. France*, précité, § 151.

même effet ou le port par un touriste asiatique d'un masque pour se protéger des bactéries d'autrui ou pour protéger autrui de ses propres bactéries<sup>70</sup>.

La dissimulation s'entend du „fait de soustraire le visage aux regards ou à l'attention“<sup>71</sup>.

Le visage se comprend, suivant son sens usuel, comme „la zone externe de la partie antérieure du crâne de l'être humain, appelée aussi face ou figure“<sup>72</sup>. Il faut sans doute admettre que „la barbe, la barbiche, le bouc, les favoris et la moustache dont partie intégrante du visage au même titre que les sourcils“<sup>73</sup>.

Si la loi s'applique au port, dans les lieux visés, du niqab et de la burqa, „qui sont, tous deux, un voile intégral couvrant les cheveux et le visage par une étoffe ne laissant apparaître, pour le premier, qu'une fente pour les yeux ou dissimulant même, pour le second, les yeux derrière une grille“<sup>74</sup>, elle ne s'étend pas au hijab ou voile islamique, qui „couvre les cheveux et le cou, mais non le visage“<sup>75</sup>.

La Justice de paix de Luxembourg fait valoir à juste titre que la contravention suppose que l'auteur se rend non identifiable en dissimulant son visage. Le fait de se rendre non identifiable ou plus difficilement identifiable (en cachant par exemple ses oreilles) par d'autres moyens, tels le port d'une perruque, d'une casquette ou d'un foulard islamique, n'entre pas dans les prévisions de la loi. Inversement, une dissimulation du visage qui n'a pas pour effet de rendre l'auteur non identifiable n'est pas prohibée.

### Sur les lieux où l'interdiction s'applique

Tandis que les lois française et belge s'appliquent respectivement „dans l'espace public“<sup>76</sup> ou „dans les lieux accessibles au public“<sup>77</sup>, la disposition proposée par le projet de loi circonscrit l'interdiction à quatre catégories de lieux, comportant les services de transports publics, les établissements scolaires, les établissements hospitaliers, de soins et de santé et les bâtiments relevant des autorités judiciaires, des administrations publiques et des services publics.

Cette énumération est, suivant l'Exposé des motifs et le Commentaire des articles, tirée du projet de loi néerlandais.

Les auteurs du projet de loi précisent à ce sujet:

*„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.*

*À 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 par exemple 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 Gouvernement a décidé d'interdire la dissimulation du visage dans les lieux suivants: [services de transports publics, écoles, établissements de soins et de santé, bâtiments relevant des autorités judiciaires, administrations publiques et bâtiments dans lesquels des services publics sont administrés]“<sup>78</sup>*

70 Sauf à faire valoir, comme prévu par le dernier alinéa du texte proposé, des raisons de santé, telles dans le premier cas, l'existence d'une épidémie aigue, ou dans le second celle d'une maladie contagieuse (dont la preuve est susceptible d'être rapportée de façon certaine, mais inconmode, par un certificat médical).

71 KUTY, précité, page 84, colonne de droite, sous b), troisième alinéa.

72 Idem, page 84, colonne de droit, sous a).

73 Idem et loc. cit.

74 Idem, page 85, colonne de gauche, deuxième alinéa.

75 Idem et loc. cit.

76 Article 1<sup>er</sup> de la loi française n° 2010-1192 du 11 octobre 2010.

77 Article 563bis du Code pénal belge, tel qu'introduit par la loi belge du 1<sup>er</sup> juin 2011.

78 Document parlementaire n° 7179, page 7, sixième et septième alinéas.

Le projet de loi précise davantage ce choix dans le Commentaire des articles:

- l'interdiction de la dissimulation du visage dans les transports publics est motivée par deux arguments:
  - „Dans les transports en commun les usagers se trouvent dans un endroit clos et délimité dans l'espace. Les intentions d'une personne dissimulant le visage sont dès lors difficiles à cerner.“<sup>79</sup>;
  - „La vérification de la validité de certains titres de transport nécessite également une comparaison visuelle entre la personne titulaire du titre de transport et la personne détentrice du titre de transport.“<sup>80</sup>;
- l'interdiction dans les établissements scolaires est motivée par un troisième argument:
  - „Dans les établissements de l'éducation, la communication entre les différents intervenants et participants est déterminante. Or, la nécessaire interaction n'est pas seulement verbale mais s'exprime également par une communication non verbale. La mimique joue un rôle fondamental dans la communication et peut permettre l'extériorisation de sentiments aussi variés que par exemple la compréhension, l'approbation, l'hésitation ou stupéfaction. La dissimulation du visage d'une personne empêche dès lors un aspect fondamental de la communication et affecte par conséquent le „vivre ensemble“ dans les établissements de l'éducation et de la formation.“<sup>81</sup>;
- celle dans les établissements de santé et de soins est motivée par ce même troisième argument:
  - „Dans le domaine des soins la communication est essentielle afin d'assurer la qualité des soins prodigués. Il est ainsi fondamental pour tout intervenant de soins de pouvoir constater l'expression du visage d'un patient qui peut ainsi exprimer des sentiments tels que la douleur ou l'anxiété. Le port d'un vêtement dissimulant le visage peut constituer un obstacle à la communication entre le patient et le personnel soignant et peut dès lors rendre plus difficile la prestation de soins de qualité.“<sup>82</sup>;
- celle dans les bâtiments relevant des autorités judiciaires est motivée par le deuxième des arguments relevés ci-avant:
  - „Il est en effet inconcevable qu'un prévenu, un témoin ou une victime se présente devant un tribunal de façon telle que son identification est impossible ou que son audition ou interrogatoire puisse se faire avec un visage dissimulé. Il est tout autant inconcevable qu'un magistrat, un avocat ou un expert exerce ses fonctions le visage couvert.“<sup>83</sup>;
- celle dans les administrations publiques et dans les bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés n'est pas spécifiquement motivée.

L'interdiction est donc, comme dans les lois française et belge, fondée sur l'exigence du „vivre ensemble“.

Si la dénomination de cette exigence est identique à celle ayant motivé les législations française et belge, sa portée est toutefois différente. Il a été vu ci-avant que le „vivre ensemble“ pris en considération par les législateurs français et belge implique que „la clôture qu'oppose aux autres le voile cachant le visage [porte] atteinte au droit d'autrui d'évoluer dans un espace de sociabilité facilitant la vie ensemble“<sup>84</sup>. Il y est considéré que „l'individualité de tout sujet de droit d'une société démocratique ne peut se concevoir sans que l'on puisse percevoir son visage, qui en constitue un élément fondamental“<sup>85</sup>, de sorte „que la circulation dans la sphère publique, qui concerne par essence la collectivité, de personnes dont cet élément fondamental de l'individualité n'apparaît pas, rend impossible l'établissement de rapports humains indispensables à la vie en société“<sup>86</sup>, ce dont il y a lieu de déduire „que [comme] la dissimulation du visage a pour conséquence de priver le sujet de droit, membre de la société, de toute possibilité d'individualisation par le visage alors que cette individualisation constitue une condition fondamentale liée à son essence même, l'interdiction de porter dans

79 Idem, page 8, sous „Commentaire de l'article unique“, quatrième alinéa.

80 Idem et loc. cit.

81 Idem, page 8, dernier alinéa.

82 Idem, page 9, premier alinéa.

83 Idem, page 9, deuxième alinéa.

84 Arrêt S.A.S. c. France, précité, § 122.

85 Arrêt précité de la Cour constitutionnelle belge du 6 décembre 2012, point B.21, page 39.

86 Idem et loc. cit.

*les lieux accessibles au public un tel vêtement, fût-il l'expression d'une conviction religieuse, répond à un besoin social impérieux dans une société démocratique.*<sup>87</sup>. Autrement dit, dans cette logique, comme rappelé ci-avant: „C'est le droit de tout un chacun, dans une société démocratique, d'exiger ce dévoilement, cette présentation minimale de soi. Une telle exigence implique évidemment la réciprocité: nous sommes tous des „autrui“ dans l'espace du vivre ensemble.“<sup>88</sup>.

Le „vivre ensemble“ ainsi conçu s'étend forcément à l'ensemble de la sphère publique (sous réserve des lieux du culte), où des personnes inconnues se croisent sans entrer directement en contact. C'est même précisément en considération de ce cas de figure que les législateurs français et belge ont développé l'exigence en question.

Le projet de loi se fonde sur une conception différente du „vivre ensemble“. Ce dernier n'oblige pas les personnes de se découvrir lorsqu'elles se croisent au hasard des espaces publics. Il ne trouve à s'appliquer que lorsque les personnes entrent en contact et interagissent. L'interdiction est dans ce cadre restreint motivée par trois considérations:

- permettre, dans les lieux clos où des inconnus sont réunis (par exemple dans les transports publics), de cerner les intentions d'autrui,
- permettre l'identification des personnes dans les cas où une autorité doit vérifier cette identité (par exemple dans le cadre du contrôle de titres de transport dans les transports publics ou dans celui de la comparution de personnes devant les autorités judiciaires) ou
- permettre de lire la mimique d'autrui aux fins d'assurer la bonne prestation de certains services (par exemple, dans le cadre de la transmission du savoir à l'école ou de prestations de soins dans les hôpitaux).

Le „vivre ensemble“ ainsi défini n'a, contrairement aux législations française et belge, pas pour objet d'interdire la dissimulation du visage d'une façon générale, par principe, pour des motifs théoriques tirés de la philosophie politique, mais circonscrit cette prohibition à des cas particuliers où une telle dissimulation est incommode pour des motifs pratiques.

La question de savoir s'il y a lieu d'interdire la dissimulation du visage au nom de telle ou telle conception du „vivre ensemble“ relève de l'appréciation du législateur. Rien n'oblige le législateur luxembourgeois de suivre sur ce point ses homologues français ou belges. La Cour de Strasbourg, si elle n'a pas jugé les lois française et belge contraires à la Convention, n'a pas pour autant fait sienne les choix de société arrêtés par les législateurs de ces pays. Elle s'est limitée à en prendre acte et de ne pas les censurer au regard du large pouvoir d'appréciation qu'elle leur reconnaît en la matière.

Si le législateur luxembourgeois est donc, bien entendu, libre de se départir des modèles français et belges pour définir les motifs de la prohibition qu'il voudrait introduire, il doit toutefois veiller à ce que le domaine de la prohibition qu'il déduit de ces motifs soit proportionné à ces derniers au regard de la Convention. De ce point de vue il se pose la question de savoir si le motif tiré de la nécessité de permettre dans certains cas une identification des personnes par les autorités et celui tiré de la nécessité de lire la mimique des personnes dans le cadre de la prestation de certains services justifie une interdiction générale de la dissimulation du visage dans les endroits visés par le projet de loi. Le but d'identifier une personne à l'occasion d'un contrôle d'un titre de transport ou de la comparution devant une juridiction pourrait, à l'instar de la récente loi allemande, être atteint en se limitant à obliger les personnes à se dévoiler à l'occasion du contrôle ou de la comparution. Le but de lire la mimique d'un élève ou d'un patient pourrait être atteint en se limitant à obliger les élèves et les patients à se dévoiler au moment des cours ou des soins. Il ne justifie, à titre d'exemple, pas une dissimulation du visage d'un parent d'élève qui se rend à une réunion de parents ou celle des élèves ou enseignants en dehors des cours, contextes dans lesquels l'exigence d'une correcte lecture de la mimique est sans objet.

Le fait de motiver l'interdiction de la dissimulation du visage par un „vivre ensemble“ circonscrit aux seuls échanges à l'exclusion des autres contacts dans l'espace public rend difficile de justifier, même si elle est circonscrite à certains lieux, une interdiction générale, qui s'applique à des situations où la personne au visage dissimulé se limite à croiser d'autres personnes sans entrer directement en contact avec elles. Il en est ainsi du visiteur d'un malade hospitalisé, qui n'entre pas directement en contact avec le personnel ou avec d'autres malades, ou du parent d'élève qui se rend à une réunion

<sup>87</sup> Idem et loc. cit.

<sup>88</sup> HAARSCHER, op. cit. et loc. cit.



d'information à l'école, qui n'entre non plus directement en contact avec autrui lorsqu'il traverse le bâtiment scolaire aux fins d'atteindre la salle de réunion.

Il s'ensuit qu'il peut être délicat, au regard de l'exigence de proportionnalité des restrictions aux droits au respect de la vie privée, de la liberté de religion et de la liberté d'expression garantis par la Convention, de motiver une interdiction générale de la dissimulation du visage, même circonscrite à certains lieux, avec la conception restreinte du „vivre ensemble“ qui justifie la prohibition.

Les alternatives seraient (outre de s'abstenir de légiférer) soit de circonscire l'interdiction aux motifs qui la justifient au regard du projet de loi, soit de reprendre la conception plus large du „vivre ensemble“ ayant inspiré les lois française et belge et d'en déduire, comme dans ces législations, une interdiction générale de la dissimulation du visage dans l'espace public (qui aurait, il est vrai, également pour effet de sanctionner „le fait pour un cycliste de se protéger à l'aide d'une cagoule contre le froid en hiver“<sup>89</sup>).

S'il était décidé de procéder sur le modèle des lois française et belge à une extension de l'interdiction à l'espace public, le motif tiré de ce que la prohibition doit permettre de mieux cerner les intentions d'autrui lorsque des personnes se trouvent dans des lieux clos serait ainsi mieux transposé. En effet, cette situation est susceptible de se présenter, outre dans les transports publics, dans de nombreux autres lieux publics, tels les restaurants, les galeries marchandes ou des ascenseurs ouverts à l'usage du public. La Cour supérieure de justice constate à ce sujet à juste titre dans son avis que les „*lieux accessibles au public tels les lieux de culte, cimetières, théâtres, cinémas, musées, salles de sports, terrains de sports, commerces, cafés, restaurants, établissements bancaires, gares, aéroports etc... [...] sont tous des lieux dans lesquels les citoyens sont amenés à coexister et à interagir les uns avec les autres, des lieux qui sont pour certains d'entre eux tout aussi clos et délimités dans l'espace que les transports publics, qui sont, eux, visés par le futur article 563 10° du Code pénal*“.

Si l'option franco-belge était reprise, il serait utile de s'inspirer de l'avis du Conseil d'État du 10 juillet 2015 au sujet de la proposition de loi n° 6705<sup>90</sup>. Il y a été proposé d'utiliser les termes „lieu public“ tels qu'ils sont définis à l'article 135-10 du Code pénal, tout en faisant, conformément aux décisions du Conseil constitutionnel français et de la Cour constitutionnelle belge, abstraction des lieux du culte<sup>91</sup>.

Du point de vue de l'application pratique d'une interdiction de la dissimulation du visage, une extension de celle-ci à l'ensemble de l'espace public est indiscutablement plus facile à mettre en oeuvre que sa restriction à des catégories déterminées de lieux dont la portée ne se détermine qu'au moyen de définitions forcément complexes ne manquant pas de susciter des discussions. Il n'est dès lors pas surprenant que la plupart des autorités judiciaires invitées à donner leur avis préconisent la première de ces options, qui est „*plus pragmatique*“<sup>92</sup> et certainement moins compliquée à cerner<sup>93</sup>.

Le projet de loi circonscrit l'interdiction à quatre catégories de lieux:

- les services de transports publics,
- les écoles,
- les établissements hospitaliers, de soins et de santé et
- les administrations publiques et les bâtiments à l'intérieur desquels des publics sont administrés ou qui relèvent des autorités judiciaires.

Chacune de ces quatre catégories donne, à des degrés divers, lieu à des discussions au sujet de sa portée exacte.

### **Sur les services de transports publics**

La Cour supérieure de justice relève à juste titre qu'il n'est pas certain si „*des services de transports ponctuels de type Adapto, Flexibus, Call a bus, etc... proposés dans diverses communes à un public*

<sup>89</sup> Document parlementaire n° 7179, page 7, septième alinéa.

<sup>90</sup> Document parlementaire n° 6705-1.

<sup>91</sup> Idem, page 8.

<sup>92</sup> Avis commun des Procureurs d'État près les tribunaux d'arrondissement judiciaires de Luxembourg et de Diekirch.

<sup>93</sup> Voir, en ce sens, les avis de la Cour supérieure de justice, de la Justice de paix de Luxembourg et des Procureurs d'État près les deux tribunaux d'arrondissement.

*variant d'un usage individuel à plusieurs usagers à la fois, au besoin par le recours à des taxis de sociétés privées, tomberaient [...] dans le champ d'application du texte proposé*“.

La Justice de paix de Luxembourg s'interroge sur le statut de l'aérogare, qui est exploitée par une société de droit privé. La Justice de paix d'Esch-sur-Alzette signale, du point de vue du domaine de l'interdiction, la question du statut des gares ferroviaires, des aérogares, des quais et transports organisés par des transporteurs privés. Elle suggère de spécifier „*si les enceintes des gares, des aérogares et l'espace des quais d'autobus en font parties*“.

### Sur les écoles

La Cour supérieure de justice donne à considérer que „*le texte proposé risque de ne pas couvrir, à terme, l'intégralité du paysage scolaire*“ et considère que le texte ne se prononce pas sur l'applicabilité de l'interdiction à des écoles non gérées par l'État, à savoir „*les écoles européennes, l'École française, le lycée Vauban, l'International School of Luxembourg etc*“.

Le tribunal d'arrondissement de Luxembourg et les Procureurs d'État près les deux tribunaux d'arrondissement mettent en garde contre le risque d'oublier des établissements en recourant à une énumération trop précise. Le tribunal d'arrondissement de Luxembourg signale que l'énumération proposée, en ce qu'elle inclut les „*établissements de l'enseignement secondaire technique*“, est d'ores et déjà incorrecte, par suite du remplacement de l'enseignement secondaire technique par l'enseignement secondaire général.

Si l'interdiction proposée s'applique notamment dans l'ensemble des établissements scolaires, de l'enseignement fondamental à l'Université, en incluant, du moins suivant le Commentaire de l'article, l'enseignement tant public que privé<sup>94</sup>, elle ne s'impose, en revanche, pas dans les crèches et maisons-relais, qu'il s'agisse du personnel de ces établissements ou de parents y amenant leurs enfants. Or, les motifs de l'interdiction, qu'il s'agisse de la nécessité de découvrir son visage en cas de communication directe ou de celle de l'importance de déchiffrer dans certains contextes la mimique sont transposables à ce cadre.

Si le domaine proposé de l'interdiction paraît donc trop étroit, la Justice de paix de Luxembourg constate qu'il peut, d'un autre point de vue, être considéré comme étant trop large. D'abord, il n'est pas nécessairement souhaitable d'interdire l'accès aux bâtiments scolaires à des mères d'enfant, étant donné qu'„*il est préférable que la mère d'un enfant en difficultés scolaires se présente à une réunion avec l'enseignant en niqab plutôt que personne ne s'y présente*“. Ensuite, il peut se discuter s'il est justifié d'interdire à une élève, dont l'identité est par hypothèse connue, de dissimuler son visage par un habit islamique traditionnel lorsqu'elle se trouve dans une salle spécialement prévue dans un établissement scolaire pour la prière<sup>95</sup>. Finalement, il serait regrettable d'appliquer l'interdiction à des cours, notamment de langues, organisés par des associations privées dans le cadre d'une formation des adultes à l'attention de réfugiés dans des bâtiments d'établissements scolaires. Le point commun d'un domaine trop large de l'interdiction est, suivant l'avis de la Justice de paix de Luxembourg, „*d'accroître l'isolement de certaines femmes [...] et d'être ainsi un frein à leur intégration*“.

L'objection est correcte, mais constitue une conséquence inhérente au principe même de l'interdiction qui, ainsi que le rappela la Cour européenne des droits de l'homme, „*pèse pour l'essentiel sur les femmes musulmanes qui souhaitaient porter le voile intégral*“<sup>96</sup> et „*peut avoir pour effet de les isoler et d'affecter leur autonomie*“<sup>97</sup>. Il incombe de ce point de vue au pouvoir politique de trancher la question délicate de savoir si la finalité d'imposer par l'interdiction une certaine conception du „vivre ensemble“ justifie le risque d'isolement et de mise en cause de l'autonomie du groupe très réduit de femmes, déjà marginalisées, qui sont réellement visées par la mesure.

### Sur les établissements hospitaliers, de soins et de santé

La Cour supérieure de justice relève que, suivant le Commentaire de l'article, l'interdiction s'étend aux maisons de retraite, alors que le terme „*établissements hospitaliers, de soins et de santé*“ ne couvre, en tout cas pas indiscutablement, ce cas de figure.

94 Document parlementaire n° 7179, page 8, sous „Commentaire de l'article unique“, septième alinéa.

95 L'avis de la Justice de paix de Luxembourg cite l'exemple du Lycée Technique du Centre.

96 Arrêt *Belcacemi et Oussar c. Belgique*, précité, § 52; Arrêt *Dakir c. Belgique*, précité, § 55.

97 Arrêt *S.A.S. c. France*, précité, § 146.

La Justice de paix de Luxembourg donne à considérer que l'application de l'interdiction dans les salles d'attente des urgences des hôpitaux pourrait avoir pour effet de dissuader des femmes portant un niqab ou une burqa de s'y rendre ou de les exposer à des pressions de leur proches aux fins de les en dissuader, partant de les priver de soins et d'aide médicale.

### **Sur les administrations publiques et les bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés ou qui relèvent des autorités judiciaires**

Le projet de loi fait usage de notions qui, ainsi que le constate la Justice de paix de Luxembourg, ne sont pas définies et qui sont, comme le relève la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette, d'une portée dont les contours sont difficiles à cerner: „*Quels services sont à considérer comme des services publics? Les établissements des postes et télécommunications, les institutions telles qu'„Enovos“, constituent-ils des bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés?*“.

S'agissant de ces derniers bâtiments, le texte proposé impose de déterminer dans chaque cas si une prestation fournie constitue un service public, ce qui pose notamment problème en cas de services d'intérêt général prestés, de façon commerciale ou sans but lucratif, par des personnes morales de droit privé.

Il se pose en outre la question, soulevée par la Justice de paix de Luxembourg, de la délimitation spatiale de l'interdiction lorsque le bâtiment à l'intérieur duquel un service public est presté sert également à d'autres fins et comporte des parties communes utilisées tant par les usagers du service public que par d'autres personnes.

Cette Justice de paix souligne également, comme elle le fit au sujet des écoles et des hôpitaux, que l'interdiction peut être contreproductive lorsqu'elle s'applique à des Commissariats de Police, puisqu'elle pourrait avoir pour effet de dissuader des femmes qui dissimulent leur visage par des vêtements islamiques traditionnels de s'y rendre pour déposer plainte.

### **Sur les dérogations à l'interdiction**

L'interdiction visant toute dissimulation du visage, donc embrassant une multitude de cas de figure, tels le port du masque du chirurgien ou du soudeur, il importe de définir des dérogations.

La loi française dispose à ce sujet que „*l'interdiction [...] 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*“<sup>98</sup>.

La loi belge prévoit que „*[...] ne sont pas visés [...], 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*“<sup>99</sup>.

Le projet de loi prévoit, outre une dérogation spécifique applicable aux établissements hospitaliers, de soins ou de santé, que „*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 ou des motifs professionnels, ou si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles*“.

Le Commentaire de l'article cite à titre d'exemple:

- le soudeur qui intervient dans un bâtiment public et qui est légalement obligé de porter un masque de protection,
- le port d'un masque imposé par les prescriptions en matière d'hygiène applicables aux professionnels de la santé pour certains actes médicaux,
- le port d'un masque par un patient hospitalisé et fragilisé,
- la venue de Saint Nicolas dans les écoles,

<sup>98</sup> Article 2, II, de la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010.

<sup>99</sup> Article 563bis, alinéa deux, du Code pénal belge, tel que modifié par la loi du 11 juin 2011.



- des pièces de théâtre ou des spectacles de danse dans lesquels les costumes des artistes couvrent le visage,
- les manifestations de carnaval dans les établissements scolaires.

Le texte proposé reprend celui du droit français.

Conformément à une opposition formelle faite par le Conseil d'État dans son avis relatif à la proposition de loi n° 6705<sup>100</sup>, il ne mentionne, contrairement à son modèle français, pas la dérogation tirée d'une disposition réglementaire imposant la dissimulation du visage. Cette exclusion pourrait poser problème si l'interdiction était étendue, sur le modèle du droit français et belge, à l'espace public. En effet, à titre d'exemple, le motocycliste est tenu de porter un casque de protection homologué lorsqu'il conduit son véhicule, ce qui peut avoir pour effet, pour autant que le casque soit intégral, de dissimuler le visage de l'intéressé. Cette obligation est cependant imposée par un règlement<sup>101</sup> et non par une loi<sup>102</sup>. Il se pose donc la question de savoir si la dérogation ne peut pas s'appliquer dans un tel cas ou, au contraire, peut néanmoins être mise en oeuvre au motif que le règlement qui impose ou autorise le port de tels objets repose nécessairement sur une loi.

Le Conseil d'État s'interrogea, dans le cadre de son avis sur la proposition de loi précitée, qui s'était également fondée sur le droit français, sur la précision des dérogations énumérées dans ce droit, par exemple pour ce qui est de la portée des termes „manifestations traditionnelles“ ou „raisons de santé“<sup>103</sup>. Il sera toutefois difficile d'élaborer sur ces points une énumération exhaustive de tous les cas de figure envisagés, sauf à vouloir risquer des oublis ou une illisibilité de la loi.

La Justice de paix de Luxembourg propose de compléter liste des dérogations par des raisons de sécurité. Elle cite à titre d'exemple l'audition de témoins qui comparaitraient le visage dissimulé aux fins de les protéger contre des représailles. Elle évoque, à titre de second exemple, le port de masques par les Unités spéciales de Police. S'agissant de ce dernier cas de figure, elle concède qu'il est déjà couvert par l'exception tirée de raisons professionnelles. Le premier exemple soulève la question plus générale du recours à des témoignages anonymes dans le cadre de la procédure pénale, qui ne paraît pas trouver sa place dans le cadre du projet de loi sous avis. Le cas du port d'une perruque, visé par l'exemple cité par l'avis de la Justice de paix de Luxembourg, ne relève pas de la loi, puisqu'il n'a pas pour effet de dissimuler le visage de la personne.

Une seconde dérogation proposée, relative à des patients ou résidents d'établissements hospitaliers, de soin ou de santé, qui y séjournent pour une durée prolongée et leurs visiteurs, sur autorisation de la direction de l'établissement soulève, ainsi que l'observe la Cour supérieure de justice dans son avis, le point de savoir ce qu'il faut entendre par „durée prolongée“. Il pourrait se recommander d'apporter à ce sujet une précision, en retenant par exemple une durée supérieure à huit jours, ce qui paraît constituer, en tout cas en milieu hospitalier, une „durée prolongée“.

Le texte proposé réservant à la direction de l'établissement le pouvoir d'autoriser la dissimulation du visage dans les espaces communs, la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette observe à juste titre que si la direction d'un tel établissement se voit accorder le pouvoir de dispenser de l'application de l'interdiction, le projet n'accorde formellement ni à celle-ci ni aux autres responsables de lieux publics visés le pouvoir inverse d'interdire l'accès à toute personne qui contrevient à la loi. Or, la volonté des auteurs du texte était de conférer aux responsables des lieux un tel pouvoir: „*Le Gouvernement a fait le choix de recenser avec la plus grande précision possibles les lieux publics où la dissimulation du visage est interdite afin d'éviter des discussions malencontreuses entre les personnes se présentant en ces lieux le visage couvert et les responsables de ces lieux*“<sup>104</sup>. Ce pouvoir ne découle cependant pas du texte proposé et, s'agissant de lieux ouverts au public où des services publics sont dispensés, donc où les usagers sont, en principe, en droit d'accéder, l'exercice d'un pouvoir d'y interdire l'accès pour un tel motif devrait découler d'une loi.

100 Document parlementaire n° 6705-1, page 7, antépénultième alinéa.

101 L'article 160, paragraphe 1, sous n, de l'arrêté grand-ducal du 23 novembre 1955 portant réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques (le „Code de la Route“).

102 Même si la loi (en l'occurrence, l'article 7, alinéa deux, sous k, de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, évoque l'inobservation des prescriptions relatives au port obligatoire du casque de protection comme cas de contravention grave.

103 Idem, page 7, dernier alinéa, et page 8, premier alinéa.

104 Document parlementaire n° 7179, page 8, sous „Commentaire de l'article unique“, troisième alinéa.

### Sur l'élément moral

L'élément moral de la contravention proposée consiste, en l'absence de toute exigence de la preuve d'une intention prévue par le texte, en la transgression matérielle de la disposition légale commise librement et consciemment. L'élément moral, donc la faute infractionnelle, découle, en principe, de la transgression matérielle de la loi. La personne poursuivie est donc, par suite de la seule transgression de la loi, présumée avoir commis la faute infractionnelle. Il lui appartient de renverser cette présomption en rendant crédible, sans être tenu d'en rapporter la preuve complète, qu'elle n'a pas agi librement et consciemment, c'est-à-dire en rendant crédible une cause de justification, à distinguer de l'absence de faute<sup>105</sup>.

Partant, „*le seul fait d'enfreindre les règles que la loi édicte constitue en soi une faute qui emporte la responsabilité pénale*“<sup>106</sup>.

Les auteurs du projet de loi ont été de ce point de vue bien inspirés de reprendre la loi belge par préférence à la loi française. Celle-ci interdit, en effet, le fait de „*porter une tenue destinée à dissimuler son visage*“<sup>107</sup>. Or, il a pu en être déduit qu'„*en choisissant d'incriminer non pas le fait de dissimuler son visage, mais le fait de porter une tenue „destinée à“ dissimuler le visage, le législateur semblait avoir introduit un élément subjectif dans l'incrimination, celle-ci n'étant constituée que si le port de la tenue était motivée par la volonté de dissimuler son visage*“<sup>108</sup>. La loi française imposerait ainsi de prouver une intention, tant bien même que l'infraction ne constitue qu'une contravention qui n'impose, en principe, pas de telle preuve. Le texte proposé évite cet écueil en ne faisant référence à aucun élément qui pourrait être interprété comme exigence de la preuve d'une intention.

### Sur la sanction

L'infraction proposée est sanctionnée conformément à l'article 563, premier alinéa, du Code pénal, auquel elle s'insère, par une amende de 25 euros à 250 euros. Il est rappelé que l'article 26 du Code pénal dispose que „*l'amende en matière de police est de 25 euros au moins et de 250 euros au plus, sauf les cas où la loi en dispose autrement*“.

Le projet de loi comporte comme annexe un texte coordonné reprenant les articles 559 à 564 du Code pénal. Il résulte des articles 562 et 564 que le tribunal de police pourrait, en cas de récidive des contraventions prévues par les articles 561 et 563, parmi lequel figure également l'infraction proposée, un emprisonnement de neuf jours au plus dans le cas de l'article 561 et de douze jours au plus dans celui de l'article 564. Ces dispositions figurent au Livre II, Titre X, du Code pénal, intitulé „*des contraventions*“.

L'article 25 du Code pénal dispose que „*sans préjudice des peines autres que privatives de liberté prévues par des lois spéciales, les peines de police encourues par les personnes physiques sont: 1) l'amende; 2) la confiscation spéciale; 3) l'interdiction de conduire certains véhicules*“.

Cet article, introduit par la loi du 13 juin 1994 relative au régime des peines<sup>109</sup>, avait pour objet d'abolir l'emprisonnement en matière de police<sup>110</sup>. Comme il abolit cette peine, d'ailleurs de surcroît dans les lois spéciales, donc à plus forte raison dans le Code pénal, les articles 562 et 564, qui sont antérieurs à la loi, contraires à celle-ci et figurent au Code pénal, ont été implicitement abrogés par celle-ci.

Le projet de loi devrait être l'occasion de les abroger formellement. Ils ne devraient en tout état de cause figurer dans un texte coordonné nouvellement publié.

Cette difficulté a été soulevée à juste titre par les avis respectifs de la Cour supérieure de justice, de la Justice de paix de Luxembourg et des Procureurs d'Etat près des tribunaux d'arrondissement de Luxembourg.

105 Cour de cassation, 15 avril 2010, Pas. 35, page 125.

106 KUTY, précité, page 86, colonne de droite, dernier alinéa.

107 Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010.

108 Marion LACAZE, La contravention de port d'une tenue destinée à dissimuler le visage dans l'espace public: incertitude des fondements juridiques, incohérence des catégories pénales, Droit pénal, 2012, n° 2, étude 5, n° 10.

109 Mémorial A, 1994, n° 59, page 1096.

110 Document parlementaire n° 2974, page 14, Commentaire de l'article 25.

Comme le Livre II, Titre X, du Code pénal regroupe les contraventions suivant des classes de sévérité croissante qui ne se distinguent que par des peines d'emprisonnement prévues en cas de récidive qui sont inapplicables, il se pose la question de savoir s'il n'y a pas lieu d'envisager à terme une modification de l'agencement des textes en question.

### Sur la constatation de l'infraction

Si l'infraction que le législateur s'apprête à définir ne doit pas rester lettre morte, il y a lieu de s'interroger sur les pouvoirs de contrôle des agents et officiers de police judiciaire chargés de les constater. Cette question se pose d'autant plus que l'infraction est, par hypothèse, commise par une personne qui dissimule son visage, partant, dont l'identité reste à éclaircir.

L'infraction proposée constituant une contravention, les pouvoirs spéciaux conférés aux agents de poursuite en cas flagrant crime ou délit ne sauraient s'appliquer. Elle se constate dans le cadre de la procédure de l'enquête préliminaire, régie par les articles 46 à 48-1 du Code de procédure pénale.

S'agissant des moyens procéduraux à mettre à disposition des forces de l'ordre dans le cadre de la constatation de l'infraction nouvelle, il est précisé dans l'Exposé des motifs du projet de loi que *„en ce qui concerne le contrôle d'identité ou la vérification d'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"*<sup>111</sup>.

Le projet de loi n° 7045 prévoit un contrôle d'identité susceptible d'être mis en oeuvre dans le cadre de l'exercice, par la Police grand-ducale, de ses attributions en matière de police administrative<sup>112</sup>. Or, la procédure applicable aux fins de déterminer dans le cadre d'une enquête préliminaire, donc dans l'exercice de pouvoirs de police judiciaire, l'identité d'un contrevenant est celle de la vérification d'identité prévue par l'article 45 du Code de procédure pénale, non visé par le projet de loi précité.

Cet article dispose que *„les officiers et agents de police judiciaire peuvent inviter à justifier, par tout moyen, de son identité toute personne à l'égard de laquelle il existe un indice faisant présumer – qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction"*<sup>113</sup>. Comme une contravention, telle que celle définie par le projet de loi, constitue une infraction, la procédure de la vérification d'identité est susceptible de s'appliquer. Celle-ci comporte la possibilité de retenir la personne aux fins de vérification de son identité pendant un délai maximal de quatre heures, au cours desquelles un officier de police judiciaire *„invite l'intéressé à fournir tous éléments permettant d'établir son identité et procède, s'il y a lieu, à toutes opérations de vérification nécessaires"*<sup>114</sup>.

Les pouvoirs ainsi conférés aux agents et officiers de police judiciaire devraient être suffisants pour permettre l'identification de la personne ayant commis l'infraction. Il n'est donc, comme relevé dans l'Exposé des motifs et dans l'avis des Procureurs d'État près les tribunaux d'arrondissement, pas nécessaire de légiférer sur ce point.

*Pour le Procureur général d'État,  
Le Procureur général d'État adjoint,  
John PETRY*

\*

111 Document parlementaire n° 7179, page 7, dernier alinéa.

112 Document parlementaire n° 7045-9 (Amendements gouvernementaux du 20 septembre 2017), pages 2 et 3.

113 Article 45, paragraphe 1, du Code de procédure pénale.

114 Article 45, paragraphes 3 et 5, du même Code.

## AVIS DE LA COUR SUPERIEURE DE JUSTICE

Par un transmis du 5 septembre 2017, Madame le Procureur Général d'Etat a demandé à Monsieur le Président de la Cour Supérieure de Justice un avis portant sur le projet de loi portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant une infraction d'interdiction de dissimulation du visage dans certains lieux publics.

Ce projet de loi prévoit l'adjonction d'un paragraphe 10° à l'article 563 du Code pénal, dont les termes sont les suivants:

*„10° Ceux qui dans les services de transports publics, dans l'enceinte ainsi qu'à l'intérieur des établissements scolaires de l'enseignement fondamental, des établissements de l'enseignement secondaire, des établissements de l'enseignement secondaire technique, des établissements en charge de la formation professionnelle, des établissements en charge de la formation des adultes, des établissements de l'enseignement supérieur, des établissements de l'enseignement différencié, du Centre de logopédie, des établissements hospitaliers, de soins et de santé, dans les bâtiments relevant des autorités judiciaires, dans les administrations publiques ainsi que dans les bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés dissimulent tout ou partie du visage, de manière qu'ils ne soient pas identifiables.*

*Par dérogation à l'article précédent, la direction d'un établissement hospitalier, de soins et de santé peut autoriser la dissimulation du visage dans les espaces communs de l'établissement hospitalier, de soins et de santé par des patients ou des résidents qui y séjournent pour une durée prolongée ou par leurs visiteurs.*

*L'interdiction prévue à l'alinéa 1<sup>er</sup> 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 ou des motifs professionnels, ou si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles.*

Cette disposition est accompagnée d'un exposé des motifs dans lequel le Gouvernement soutient son intention de prévoir une interdiction limitée de la dissimulation du visage.

Il n'existe pas d'unanimité entre les pays européens quant à l'adoption d'une loi d'interdiction générale de la dissimulation du visage visant l'intégralité de l'espace public. Les principes ayant été débattus au niveau des décisions rendues par la CEDH en matière de dissimulation du visage touchent, d'une part, au respect de la vie privée, de la liberté de pensée, de conscience et de religion, et, d'autre part, aux exigences de sécurité publique, à la dignité de la personne humaine, à l'égalité entre les hommes et les femmes et aux exigences fondamentales du „*vivre ensemble*“ de la société.

Au Luxembourg en l'occurrence, le fait de légiférer en la matière aura indéniablement le mérite d'uniformiser sur tout le territoire national la réglementation de l'interdiction de la dissimulation du visage, que tout un ensemble de communes avait déjà réglementée par le biais de règlements de police communaux, mais de manière très hétérogène.

Dans le texte proposé, les tenues prohibées sont celles qui rendent impossible l'identification du visage. Il ne serait pas nécessaire que le visage soit intégralement dissimulé. Serait ainsi interdit le port de cagoules, de voiles intégraux (burka, niqab), de casques intégraux, de masques, d'accessoires ou de vêtements ayant pour effet, pris isolément ou associés avec d'autres, d'empêcher une identification du visage. Même si la problématique du port de vêtements à connotation religieuse est sous-jacente, le texte proposé vise toute personne qui porte un attribut dissimulant son visage en public, qu'il s'agisse d'un homme ou d'une femme et que le motif soit religieux ou autre.

Contrairement aux législations française et belge, et tout récemment la législation autrichienne, dans le cadre desquelles l'interdiction de la dissimulation du visage porte sur tout l'espace public, le Gouvernement, souhaitant trouver un équilibre entre respect de la vie privée et les exigences minimales de la société au niveau de la communication entre les citoyens, a opté pour une interdiction limitée de dissimulation du visage dans certains lieux. C'est un choix politique qu'il ne convient pas de commenter en tant que tel, mais dont les répercussions pratiques sont compliquées.

\* Le texte proposé énumère ainsi à son alinéa 1<sup>er</sup> de manière ponctuelle les lieux dans lesquels l'interdiction de dissimulation du visage s'appliquerait. Il s'agirait, en résumé, des transports publics, des établissements scolaires, des établissements de soins et de santé, des bâtiments abritant les autorités judiciaires, des administrations publiques et des bâtiments dans lesquels des services publics sont administrés.

Cette manière de procéder par énumération expresse est critiquable dans la mesure où concernant par exemple les établissements scolaires, le texte proposé risque de ne pas couvrir, à terme, l'intégralité du paysage scolaire, objectif qui paraît pourtant fondamental, que ce soit en raison de l'oubli dans ladite énumération d'un établissement en particulier, que ce soit parce qu'un nouvel établissement non initialement énuméré aura été créé ou que ce soit parce que les dénominations des établissements sont susceptibles de changer avec le temps.

Participe-t-il de la volonté du Gouvernement d'inclure dans le champ d'application du projet de loi les établissements de l'enseignement privé? Les écoles européennes, l'Ecole française, le lycée Vauban, l'International School of Luxembourg etc ... sont-ils également visés? Le texte est muet sur ces points.

Or, le droit pénal est d'interprétation stricte.

Donc, à partir du moment où le Gouvernement a choisi de recenser les lieux dans lesquels le nouvel article 563 10° du Code pénal trouve vocation à s'appliquer, ne faudrait-il pas qu'il précise son intention quant aux lieux accessibles au public tels les lieux de culte, cimetières, théâtres, cinémas, musées, salles de sports, terrains de sports, commerces, cafés, restaurants, établissements bancaires, gares, aéroports, etc... qui sont tous des lieux dans lesquels les citoyens sont amenés à coexister et à interagir les uns avec les autres, des lieux qui sont pour certains d'entre eux tout aussi clos et délimités dans l'espace que les transports publics, qui sont, eux, visés par le futur article 563 10° du Code pénal?

L'édiction de mesures ponctuelles, se traduisant par des interdictions partielles limitées à certains lieux, qui pourrait à première vue contribuer à éclaircir le champ d'application de la loi, risque en réalité d'aboutir à des difficultés d'application du texte et de ne constituer qu'une réponse insuffisante et indirecte au vrai problème.

Si la dissimulation délibérée et systématique du visage dans l'espace public pose problème, c'est parce qu'elle ne satisfait pas à l'exigence minimale de civilité nécessaire à la relation sociale et qu'à ce titre, elle heurte le corps social. Elle soulève non seulement la question de la dignité de la personne dissimulant son visage, mais pose également la question de la dignité des personnes qui partagent avec elle l'espace public et se voient traitées comme des personnes dont on doit se protéger par le refus de tout échange, même uniquement visuel.

\* Concernant l'interdiction de la dissimulation du visage dans les services de transports publics, il procède de l'intention du Gouvernement de ne pas viser les voies publiques, contrairement aux lois française et belge. Un tel choix risque d'aboutir à des situations absurdes et compliquer l'application pratique du texte proposé, tant pour les personnes concernées que pour les forces de l'ordre chargées de la constatation d'éventuelles infractions à l'article 563 10° nouvellement créé. Pour s'en convaincre, il suffit d'imaginer par exemple de manière concrète l'itinéraire d'un usager des transports en commun devant recourir pour un trajet donné à différents types de transports successifs, ainsi que l'inévitable alternance entre les lieux dans lesquels l'interdiction de dissimulation du visage s'appliquerait (les transports publics à proprement parler) et les lieux où cette interdiction ne vaudrait pas (voies d'accès aux transports en commun, quais des trams, bus et trains).

De plus, la pratique de la dissimulation du visage peut constituer dans certaines circonstances un danger pour la sécurité publique. La vidéosurveillance des voies d'accès aux transports publics, lieux de grande affluence même en dehors des heures de pointe et constituant à ce titre des cibles privilégiées d'infractions de droit commun ou d'attentats terroristes, ne risque-t-elle pas d'être dépourvue de toute efficacité par la réglementation proposée?

Il se pose également la question de la définition de la notion de services de transports publics. Des services de transports ponctuels de type Adapto, Flexibus, Call a bus, etc. ... proposés dans diverses communes à un public variant d'un usager individuel à plusieurs usagers à la fois, au besoin par le recours à des taxis de sociétés privées, tomberaient-ils dans le champ d'application du texte proposé? Un taxi d'une société privée assurant un service de transport pour un unique usager pour le compte d'une administration communale serait-il visé par l'interdiction proposée et le chauffeur serait-il en droit de prohiber l'accès à son taxi à une personne refusant de découvrir son visage et de rendre possible son identification?

\* Parmi les lieux publics énumérés par le texte proposé figurent également les établissements hospitaliers, de soins et de santé. D'après le commentaire de l'article unique, l'interdiction de la dissimulation du visage s'appliquerait également aux maisons de retraite, mais celles-ci ne sont pas énumérées



par le texte, sauf à considérer qu'une maison de retraite tombe nécessairement sous la qualification d'établissement de soins et de santé.

L'alinéa 2 du texte proposé prévoit la possibilité pour la direction d'un établissement hospitalier, de soins et de santé d'autoriser dans ses espaces communs la dissimulation du visage par des patients qui y séjournent pour une durée prolongée ou par leurs visiteurs. L'explication fournie dans le commentaire de l'article unique réside dans le fait que pour les personnes concernées, un séjour prolongé dans un tel établissement affecte directement leur vie privée dans le temps.

Que faut-il comprendre par „*durée prolongée*“?

D'après le commentaire de l'article unique, les espaces communs visés à l'alinéa 2 sont par exemple des salons communs ou des cuisines communes. Seraient donc également concernés des lieux communs tels les cafétérias, salles d'attente, fleuristes, kiosques, salons de coiffure etc. ... Les exigences de base de la communication et du „*vivre ensemble*“ dans la société actuelle sont-elles compatibles avec une dissimulation du visage dans de tels espaces?

Toujours d'après le commentaire de l'article unique, page 12, dernier paragraphe, l'interdiction de la dissimulation du visage ne s'appliquerait pas dans les chambres qu'occupent les patients dans la mesure où ces lieux doivent être considérés comme relevant de la sphère privée des patients.

Or, la possibilité d'autoriser la dissimulation du visage dans les chambres des patients ne figure pas dans le texte de l'alinéa 2, qui ne se réfère qu'aux espaces communs.

Ensuite, une chambre d'un établissement hospitalier, de soins et de santé est par définition un lieu dans lequel des soins médicaux sont dispensés, soins dans le cadre desquels l'examen du visage du patient est essentiel pour une prise en charge médicale adéquate et de qualité.

Quelle serait la situation d'une chambre d'hôpital hébergeant deux patients aux conceptions radicalement différentes?

Cette possibilité de dérogation dont bénéficieraient les directions des établissements hospitaliers, de soins et de santé n'a-t-elle pas pour conséquence de vider de sa substance le principe de l'interdiction de la dissimulation du visage dans ces établissements que le Gouvernement entend viser?

La latitude dont disposeraient les établissements hospitaliers, de soins et de santé pour autoriser la dissimulation du visage ne risque-t-elle pas d'aboutir à une réglementation très hétéroclite sur un plan national?

\* L'alinéa 3 du texte proposé prévoit des exceptions à l'interdiction de la dissimulation du visage, qui sont calquées sur le texte de loi français. Il s'agit ainsi d'excepter de l'interdiction de la dissimulation du visage les processions religieuses, les festivités de Carnaval, la venue de St. Nicolas, les protections du visage prévues dans plusieurs disciplines sportives, le port du casque imposé par le code de la route aux conducteurs de deux-roues à moteur, les équipements de travail etc. ...

En résumé, il est permis de se demander si une interdiction de la dissimulation du visage généralisée à tout l'espace public, avec les exceptions prévues par le texte, ne permettrait pas de faire l'économie de nombreuses questions et difficultés d'application – à titre d'exemple, la législation belge se réfère tout simplement aux „*lieux accessibles au public*“ – et si un tel cadre législatif ne serait pas plus en adéquation avec la conception du „*vivre ensemble*“ de la société luxembourgeoise et avec un objectif de sécurité publique que ne le fait le texte du présent projet de loi.

\* L'infraction nouvellement créée constitue une contravention. Elle est punie d'une peine d'amende de 25 euros à 250 euros, soit la peine la plus douce du Code pénal.

La question de la récidive de l'auteur d'une infraction de dissimulation du visage suscite les observations suivantes: cette nouvelle infraction s'insère dans le chapitre des contraventions de quatrième classe. L'article 565 du Code pénal, qui s'applique aux contraventions de première, deuxième, troisième et quatrième classe, donc également à cette nouvelle infraction, définit le cas de récidive (condamnation dans les douze mois précédents pour la même contravention).

L'article 564 du Code pénal, qui fait partie du chapitre des contraventions de quatrième classe, autorise le tribunal, en cas de récidive, à prononcer, indépendamment de l'amende, un emprisonnement d'un maximum de douze jours. Or, une telle sanction, prévue tant pour l'infraction de dissimulation du visage que pour les autres contraventions de quatrième classe, se trouve en contradiction avec

l'article 25 du Code pénal selon lequel les peines de police encourues par les personnes physiques sont l'amende, la confiscation spéciale et l'interdiction de conduire certains véhicules.

Il faudrait par conséquent faire abstraction d'une telle peine et veiller en même temps à mettre l'article 564 précité en conformité avec le principe des peines de police édicté à l'article 25 précité.

\*

## **AVIS DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE LUXEMBOURG**

(13.10.2017)

1. Le projet de loi soumis pour avis vise à introduire, dans le droit pénal luxembourgeois, l'interdiction de cacher son visage dans certains lieux ouverts au public sur tout le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Le présent avis ne s'exprime pas sur l'opportunité d'introduire cette contravention, puisque la décision relève d'un choix politique relevant de l'ordre public moral dont l'Etat est en charge.

2. Le texte proposé est largement inspiré des textes français, belge et néerlandais. Les textes de loi français et belge ont déjà été soumis au contrôle de la Cour Européenne des droits de l'homme ce qui a permis au rédacteur du projet de loi de s'inspirer d'un texte conforme à la Convention européenne des droits de l'homme.

3. Le législateur prend le choix délibéré d'interdire la dissimulation du visage uniquement dans certains lieux publics bien précis. Les autres lieux publics tels que rue et place, restent néanmoins soumis aux différents règlements de police communaux qui peuvent exister dans certaines communes et interdisant de paraître masqué dans tous les lieux publics de la commune. Il faudrait dès lors veiller au moment de la mise en oeuvre de la loi, de préciser qu'il existera, dans certaines communes, toujours des interdictions de dissimuler le visage dans tout l'espace public, bien que le code pénal – applicable dans tout le pays – ne l'interdise pas. L'insécurité juridique actuelle due à la diversité, respectivement l'absence de règlement de police communal, que le présent projet de loi tente d'éliminer, continuera partant d'exister.

4. Le gouvernement énumère les établissements, et pour certains leur enceinte, où la dissimulation du visage est interdite.

Concernant l'enseignement, le gouvernement a voulu recenser avec la plus grande précision possible les lieux publics visés par cette interdiction pour éviter toute discussion entre les responsables de ces lieux et les visiteurs et usagers.

Il existe cependant un risque que des établissements scolaires soient oubliés, respectivement énumérés de façon erronée. C'est ainsi que l'enseignement secondaire technique n'existe plus, mais a été remplacé par l'enseignement secondaire général, par opposition à l'enseignement secondaire classique. Il faudrait dès lors redresser ce terme.

Il serait plus judicieux d'utiliser comme seul terme „*tout établissement scolaire de l'enseignement public et privé*“. Pour les établissements hospitaliers de soins et de santé, le texte n'énumère pas non plus chaque type d'établissement existant au Luxembourg. La désignation utilisée est suffisamment claire et précise pour déterminer le genre d'établissement soumis à cette interdiction.

Cette simplification rendrait également plus lisible le texte de loi.

5. Le gouvernement propose de punir la dissimulation du visage d'une peine de police qui est proportionnée par rapport au fait incriminé. Il y a lieu de rappeler qu'en cas de concours réel, chaque infraction constatée peut entraîner la condamnation à une amende de police pouvant aller jusqu'à 250 euros. Par exemple, si une personne se présente au bureau de la population d'une commune pendant cinq jours en dissimulant son visage de façon à se rendre non identifiable, elle risque la condamnation à cinq amendes d'un montant total maximal de 1250 euros.

De plus en cas de récidive, le juge de police peut prononcer un emprisonnement pouvant aller jusqu'à 12 jours.



L'effet dissuasif de cette peine semble ainsi suffisant pour les faits incriminés par le texte.

Luxembourg, le 13 octobre 2017

Vincent FRANCK  
*Vice-président*

\*

## **AVIS DES PARQUETS DE LUXEMBOURG ET DE DIEKIRCH**

(15.10.2017)

Le projet de loi tend à introduire une nouvelle infraction à l'article 563 du Code pénal, en y ajoutant un point 10 qui réprime la dissimulation du visage dans certains lieux publics.

Le législateur entend ainsi compléter le catalogue des contraventions de quatrième classe et maintenir de ce fait implicitement la division du titre X „Des contraventions“ en quatre chapitres qui partagent les contraventions en quatre classes, toutes punies d'une amende de 25 à 250 euros.

Ce n'est qu'au niveau de la récidive qu'il existe actuellement une différence de peine pour ces quatre classes de contraventions: en effet, aucune disposition spéciale n'est prévue pour les cas de récidive de contraventions de première et de deuxième classe, alors que le juge peut prononcer, en cas de récidive, pour les contraventions de la troisième classe, outre l'amende, un emprisonnement de neuf jours au plus et pour les contraventions de la quatrième classe, un emprisonnement de 12 jours au plus.

Ces dispositions semblent en contradiction avec l'article 25 du Code pénal qui définit les peines de police et qui ne prévoit plus de peine d'emprisonnement en matière de contraventions.

La durée de l'emprisonnement correctionnel est par ailleurs fixée, conformément à l'article 15 du Code pénal, de huit jours au moins et de 5 ans au plus.

Comme le législateur entend insérer l'infraction d'interdiction de dissimulation du visage dans certains lieux publics dans l'article 563, partant au Titre X – Des contraventions – du Code pénal, il convient de poser tout d'abord la question de savoir si la division du Titre X en quatre classes de contraventions qui ne se distinguent quant aux peines qu'en cas de récidive, reste encore opportune à l'heure actuelle, et, dans l'affirmative, si la peine d'emprisonnement prévue en cas de récidive pour les contraventions de troisième ou de quatrième classe est toujours légale au vu des dispositions énoncées aux articles 15 et 25 du Code pénal?

Quel sera en effet le caractère de l'emprisonnement prévu en cas de récidive pour l'infraction créée par le projet de loi où le juge a la faculté de prononcer une peine d'emprisonnement de 12 jours au plus, étant donné qu'un emprisonnement d'un à 7 jours n'est plus prévu par le Code pénal et qu'un emprisonnement de 8 à 12 jours constitue une peine délictuelle?

Il est partant proposé de faire abstraction des dispositions prévues aux articles 562, 564 et 565 du Code pénal.

\*

Le Parquet de Diekirch n'entend pas commenter le choix politique de légiférer dans le domaine du „vivre ensemble“ qui a été admis par la Cour européenne des droits de l'homme comme choix de société où il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national.

En érigeant en infraction pénale le fait par une personne de se déplacer à visage dissimulé dans certains lieux déterminés, le législateur a pris soin de définir de façon détaillée et explicite les lieux où il sera dorénavant interdit de se déplacer à visage dissimulé et de circonscrire ainsi limitativement les endroits où cette infraction peut être commise, et partant être constatée par la police.

Les notions énumérées au point 10° l'article 563 du Code pénal, pour autant qu'elles semblent claires à première vue, laissent néanmoins de la place à des interprétations divergentes, ce qui ne semble pas propice dans un domaine tellement sensible tant du point de vue de la constatation de cette infraction que lorsqu'il s'agit des poursuites pénales à engager devant un tribunal répressif.

Il est tout d'abord prévu d'interdire de se déplacer à visage dissimulé dans les services de transports publics tels que définis par la loi du 29 juin 2004.

Or, la définition des services de transports publics y figurant aux articles 3 et 4 est complexe. Des divergences d'interprétation ne peuvent ainsi pas être exclues.

Il en est de même de l'énumération des établissements scolaires énoncée dans la loi. Le fait d'énoncer limitativement ces établissements engendre nécessairement le risque d'oublier certains établissements scolaires ou de formation existant déjà actuellement, mais surtout de ne pas englober des institutions et établissements futurs à créer par une modification législative en matière d'enseignement ou de formation.

Le législateur français a, en tout cas, été plus pragmatique en prohibant le fait de porter une tenue destinée à dissimuler le visage dans l'espace public.

\*

Reste un dernier point, dans la mesure où il est indiqué dans l'exposé des motifs qu'„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“.

Il n'est dès lors pas spécialement réglé par le projet de loi comment la police devra procéder pour identifier une personne qui refuserait de découvrir son visage, et ceci même dans une pièce séparée en face d'un policier du même sexe.

Comme il s'agit de la constatation d'une infraction, seules les dispositions relatives aux vérifications d'identité dans le cadre d'une procédure judiciaire seront applicables.

Celles-ci sont énoncées à l'article 45 du Code de procédure pénale. Ainsi, au cas où l'identification n'a pas été possible après l'écoulement du délai maximal de 4 heures, il faudra laisser partir la personne non identifiée contre laquelle il n'existe pas d'indices graves qu'elle aurait commis une infraction, crime ou délit, autre que la contravention prévue à l'article 563, point 10 du Code pénal. La police pourra toutefois continuer l'enquête préliminaire afin de tenter de déterminer par tout autre moyen de preuve légalement admissible, notamment par voie de témoignages, l'identité de l'auteur de la contravention. Ceci devrait être suffisant pour réprimer adéquatement le nombre, dont il est prévisible qu'il sera peu important, d'infractions à commettre dans ce domaine.

Le projet de loi n° 7045 portant réforme de la police grand-ducale reste par contre sans incidence par rapport à cette question étant donné qu'il n'entend régler que la procédure d'identification administrative et non modifier ou compléter les procédures de constatation d'une infraction pénale.

Jean-Paul FRISING  
*Procureur d'Etat à Luxembourg*

Aloyse WEIRICH  
*Procureur d'Etat à Diekirch*

\*

## AVIS DE LA JUSTICE DE PAIX DE LUXEMBOURG

(9.10.2017)

**Article unique.**– Il est rajouté à l'article 563 du Code pénal un paragraphe 10° libellé comme suit:

„10° Ceux qui dans les services de transports publics, dans l'enceinte ainsi qu'à l'intérieur des établissements scolaires de l'enseignement fondamental, des établissements de l'enseignement secondaire, des établissements de l'enseignement secondaire technique, des établissements en charge de la formation professionnelle, des établissements en charge de la formation des adultes, des établissements de l'enseignement supérieur, des établissements de l'enseignement différencié, du Centre de logopédie, des établissements hospitaliers, de soins et de santé, dans les bâtiments relevant des autorités judiciaires, dans les administrations publiques ainsi que dans les bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés dissimulent tout ou partie du visage de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables.

Par dérogation à l'alinéa précédent, la direction d'un établissement hospitalier, de soins et de santé peut autoriser la dissimulation du visage dans les espaces communs de l'établissement hospi-

talier, de soins et de santé par des patients ou des résidents qui y séjournent pour une jurée prolongée ou par leurs visiteurs.

L'interdiction prévue à l'alinéa 1<sup>er</sup> 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 ou des motifs professionnels, ou si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles."

### Introduction et Commentaires généraux

L'infraction prévue à l'article 563 10° du Code pénal concernera de l'avis de la JPXL, essentiellement des personnes de sexe féminin, vêtues de d'un niqab ou d'une burka. Ce sentiment semble conforté par l'exposé des motifs qui insiste largement sur ce cas de figure et notamment sur la notion de „*vivre ensemble*“.

Or, les récents événements survenus lors de la dernière cérémonie d'assermentation de 100 avocats qui a vu le désistement volontaire d'une future avocate refusant d'ôter le voile pendant la cérémonie montre bien que le sujet est d'actualité.

Si bien que l'introduction de l'article 563 10° dans le Code pénal, qui à première vue pouvait s'analyser comme un choix politique au vu du nombre – a priori – peu élevé de personnes concernées, semble à la lumière des récents événements constituer une réponse législative à l'évolution de la société/ population luxembourgeoise.

Il convient de relever qu'une interdiction plus générale à l'instar du texte français (dont l'article premier dispose „Nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage“. L'espace public au sens de l'article 1 étant constitué des voies publiques ainsi que des lieux ouverts au public ou affectés à un service public.) aurait facilité les poursuites et prêté à moins de discussions. En effet, contrairement au texte de l'article 563 10° tel qu'actuellement proposé, cette interdiction s'applique plus largement tant quant aux lieux visés, que quant à la dissimulation du visage dont aucun texte n'impose qu'elle rende la personne non identifiable.

En effet, malgré le fait que la dissimulation du visage soit prohibée par le **règlement de police** de la Ville de Luxembourg et par ceux de certaines autres communes, jusqu'à maintenant aucune poursuite, à la connaissance de la soussignée, n'a été engagée sur base d'une telle infraction prévue dans les divers règlements communaux.

Il serait intéressant de savoir, si effectivement un rapport ou un procès-verbal a déjà été dressé à l'encontre de personnes violant un tel règlement communal.

Il s'agit d'une contravention de quatrième classe punie d'une amende de police de 25 € à 250 €.

Le choix de l'emplacement de cette contravention dans le Code pénal montre bien que les auteurs du texte estiment que la gravité de cette infraction est très relative.

Le texte permettra la poursuite de ces femmes se trouvant dans les lieux expressément y prévus uniquement si le port de ces vêtements n'est pas autorisé par une des exceptions.

Une interdiction plus générale à l'instar du texte français aurait facilité les poursuites et prêté à moins de discussions.

### Commentaires par rapport au texte du projet

Voici quelques réflexions concernant le texte du projet de loi portant modification de l'article 563 10° du Code pénal créant une infraction de dissimulation du visage dans certains lieux publics.

Les **éléments constitutifs** de l'infraction sont les suivants:

1. La dissimulation du visage en tout ou en partie
2. La personne ne doit plus être identifiable
3. La personne se trouve dans un des lieux énumérés limitativement dans le texte

Ces conditions sont cumulatives.

#### *Les exceptions:*

A condition que la dissimulation du visage n'ait pas été prescrite ou autorisée par des dispositions législatives ou justifiée pour des motifs de santé ou professionnels ou si elle ne s'inscrit pas dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles.

### 1. La dissimulation du visage en tout ou en partie

#### 2. La personne ne doit plus être identifiable

L'expression „*dissimulation de tout ou d'une partie du visage, de manière telle qu'ils ne soient plus identifiables*“ peut poser problème pour l'application du texte.

Cette notion contrairement à l'article 186 du NCPC discuté ci-après, ne vise pas le port d'un couvre-chef ni d'une perruque, ni d'un voile.

La dissimulation transparente du visage permettant encore l'identification serait dès lors encore permise.

Qu'en est-il du **port de lunettes de soleil** dont certaines peuvent être particulièrement couvrantes? Ce dispositif dissimule par définition une partie du visage, en l'occurrence les yeux et dans certains cas une partie du nez. Dans la mesure où les yeux sont cependant un élément du visage non seulement particulièrement expressif, mais également marquant et identifiant (du moins chez certaines personnes), tant en raison de leur couleur que de leur forme, il faudra vérifier au cas par cas si le port de lunettes de soleil constitue une dissimulation de nature à être considérée comme rendant le porteur non identifiable.

En été avec le soleil ou en présence de personnes qui ont les yeux particulièrement sensibles (couleur, opération récente ou simple sensibilité oculaire) il devrait être autorisé à garder les lunettes dans les transports publics sans être inquiété, il devrait en être de même dans certaines administrations ou lieux visés par l'article 563 10° du Code pénal où l'éclairage est agressif.

Qu'en est-il du double port de lunettes et d'une perruque?

La réponse est aisée à priori, pour la perruque qui est exclue du champ d'application du texte répressif pour ne pas couvrir le visage, mais uniquement le crâne.

Cependant, il y a une dizaine d'années, dans le cadre d'un procès pénal, des témoins (il s'agissait de jeunes femmes victimes de la traite qui avaient dénoncé leur(s) souteneur(s)) avaient témoigné à la barre du tribunal affublés d'une perruque et d'une paire de lunettes de soleil afin de les rendre méconnaissables et de les protéger de représailles. A l'époque, il avait donc été considéré qu'un tel déguisement suffisait pour rendre une personne non identifiable.

Actuellement dans certains aéroports, l'identification des personnes par l'iris de l'oeil ou les empreintes digitales est déjà une réalité. Les scans complets permettent aux agents du contrôle de vérifier si la personne porte une arme sous ses vêtements. L'oreille permet également une différenciation entre tous les individus.

Ainsi le port du voile à visage découvert empêchera par exemple l'identification immédiate par l'oreille sans pour autant entrer dans le champ d'application de l'article 563 10° du Code pénal.

### 3. La personne se trouve dans un des lieux énumérés limitativement dans le texte

A la lecture de l'énumération des lieux visés par le texte celle-ci se veut exhaustive:

*„Les services des transports publics, dans l'enceinte ainsi qu'à l'intérieur des établissements scolaires de l'enseignement fondamental, des établissements de l'enseignement secondaire technique, des établissements en charge de la formation professionnelle, des établissements en charge de la formations des adultes, des établissements de l'enseignement supérieur, des établissements de l'enseignement différencié, du Centre de logopédie, des établissements hospitaliers, de soins de santé, dans les bâtiments relevant de l'autorité judiciaires, ainsi que dans les bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés“*

A l'instar de certaines législations étrangères, les auteurs du texte auraient pu viser toutes les places publiques ou lieux qui sont accessibles au public et qui nécessitent pour des raisons de sécurité que l'accès des personnes à ces lieux soit contrôlé, comme par exemples des manifestations comme le „*Rock um Knuedler*“.

Les notions „*public*“ et „*services publics*“ tout comme celles „*dans l'enceinte ainsi qu'à l'intérieur des établissements scolaires*“ ou „*les bâtiments à l'intérieur desquels*“ ne sont pas définies dans le texte.

Cette énumération limitative des lieux peut poser certains problèmes d'interprétations.

*Les services des transports publics*

Est-ce l'enceinte et les alentours de l'aéroport, des gares sont couverts par cet article?

Le texte se réfère uniquement aux „*services de transports publics*“.

L'aérogare est exploitée par Lux-airport S.A., société de droit privé constituée le 19 février 2001.

L'Etat avait confié à la société à Lux-Airport entre autres des missions contractuelles pour la construction, le financement et l'exploitation de la nouvelle aérogare.

Les compagnies aériennes qui transportent les voyageurs sont privées ou semi-privées avec une participation de l'Etat et ne sauraient donc être considérés comme des transports publics.

Dans la mesure où un règlement grand-ducal du 24 août 2007 relatif aux conditions d'accès à l'aéroport de Luxembourg et aux contrôles de sûreté avait été spécialement pris pour garantir la sécurité à l'intérieur de l'enceinte, il faudrait inclure ce lieu dans l'énumération.

En effet, à part la Douane et la Police de l'aéroport, aucun autre service public n'est offert dans l'enceinte de l'aérogare.

Tous les autres établissements exploités dans l'enceinte de la gare ou de l'aéroport sont privés.

*Les établissements hospitaliers et de soins de santé*

En ce qui concerne les établissements hospitaliers, la lecture conjointe du paragraphe 1 et l'aménagement prévu au paragraphe 2 permet de conclure, qu'aucune exception à l'interdiction n'est prévue pour les salles d'attente des services médicaux et notamment les urgences où les personnes ne séjournent en principe pas pour une durée prolongée.

Il est raisonnable de se demander si une femme portant un niqab ou une burqa se présentera encore dans un service d'urgences sachant qu'elle devra se découvrir dans la salle d'attente (qui plus est bien souvent bondée). Si l'on part du principe – sur la pertinence duquel il n'y a pas lieu de s'appesantir à cet endroit – que c'est bien souvent le mari/le fils ou le frère qui impose à son épouse/à sa mère ou à sa soeur le port du niqab ou de la burqa et qui l'accompagnera à la clinique, il y a fort à parier qu'il refusera d'emmener cette femme aux urgences, même dans des cas où elle aurait impérativement besoin d'aide médicale.

En pratique, la personne surveillante demandant à une femme couverte de découvrir son visage dans la salle d'attente, sera-t-elle suivie?

Ni le personnel médical, ni les malades, qui attendent leur tour n'ont un intérêt à ce qu'un incident éclate à ce sujet, de sorte qu'il y a lieu de se demander pourquoi aucune dispense n'est prévue à ce sujet. La santé d'une personne et la santé publique devraient prévaloir.

Il appartient aux directeurs de ces établissements hospitaliers ou de soins de décider pour leur établissement dans le règlement intérieur à quel endroit le port d'un tel vêtement sera autorisé ou non. Les chambres pourraient être considérées comme lieu privé où une telle tenue est autorisée par application de la jurisprudence en matière de Droits de l'Homme.

Comment encore régler la question de l'accès aux soins de certaines femmes dont les accompagnants refusent parfois qu'elles se fassent examiner par le médecin de garde au prétexte qu'il s'agit d'un homme. Une femme qui se présente aux urgences gynécologiques ne devrait pas être privée de soin par l'attitude de son compagnon qui refuse qu'elle soit vue par un médecin ou infirmier ou kinésithérapeute masculin. De même, le personnel médical ne devrait pas avoir à gérer ce genre de tergiversations. Or, cette question n'est pas résolue, loin de là, par l'obligation de découvrir son visage. D'une part, ce n'est souvent pas cette zone du corps qui pose problème et d'autre part, cette situation concerne aussi bien les femmes portant un voile qui ne couvre pas entièrement leur visage ou partie de celui-ci que les femmes ne portant aucun signe religieux distinctif.

Dans un établissement hospitalier au Luxembourg, le directeur a résolu ces situations en prévoyant une interdiction générale de porter le niqab ou la burqa et ce à partir du moment où la personne franchit le seuil de l'établissement et pour tout l'hôpital. Une information en plusieurs langues dont l'arabe et le farsi est remise aux patients. Le personnel ne s'est pas opposé à cette réglementation qui est uniforme. Les patients ou visiteurs concernés par l'interdiction dans cet établissement ont généralement enlevé la tenue sans problème. Le port d'un voile par le personnel est autorisé, sauf pour des motifs l'hygiène comme par exemple en salle d'opération.

Sauf péril en la demeure, ou absence d'un agent féminin sur place, une patiente dans cet établissement pourrait demander à être soignée par une personne de sexe féminin.

Le texte discuté obligerait donc ce directeur de revenir en arrière lorsqu'un patient qui y séjourne pour une durée prolongée demanderait la dérogation du § 2 pour les espaces communs pour lui ou ses visiteurs.

#### *Les établissements scolaires*

*„dans l'enceinte ainsi qu'à l'intérieur des établissements scolaires de l'enseignement fondamental, des établissements de l'enseignement secondaire technique, des établissements en charge de la formation professionnelle, des établissements en charge de la formations des adultes, des établissements de l'enseignement supérieur, des établissements de l'enseignement différencié, du Centre de logopédie“*

En ce qui concerne les établissements scolaires, il semble que l'interdiction de la dissimulation du visage ou partie du visage vaille également pour les parents qui se rendraient à une réunion de parents d'élèves ou à une convocation de l'enseignant. Une telle interdiction pourrait être contre-productive et avoir des conséquences néfastes sur le bon déroulement de la scolarité de l'enfant (isolement, manque de suivi, défaut de prise en charge de certaines difficultés, impossibilité de participer à certaines activités ...). Il est préférable que la mère d'un enfant en difficultés scolaires se présente à une réunion avec l'enseignant en niqab plutôt que personne ne s'y présente. D'ailleurs de manière assez inique, une mère qui de manière répétée s'abstiendrait de participer aux réunions scolaires pourrait finir par faire l'objet d'une enquête sociale avec toutes les conséquences que cela entraîne.

Est-ce que l'élève majeure fréquentant le Lycée Technique du Centre qui revêtira un niqab ou une burka dans la salle prévue dans cet établissement pour la prière, sera importunée? Son identité est en principe connue de ses professeurs.

L'OLAI a réglé cette situation en pratique en précisant aux parents que l'égalité homme/femme est une valeur indiscutable au Luxembourg. Si les parents entendent priver, par exemple, leurs enfants des cours de natation communs au motif qu'il y a mixité dans la piscine, les agents de l'OLAI leur expliquent que leurs enfants risquent l'isolement en classe. Dans la plupart des cas, cet avertissement suffit pour raisonner les parents.

L'expression *„établissement en charge de la formation des adultes“* vise-t-elle aussi les établissements où sont dispensés des cours de langues pour les réfugiés? Il faudra espérer que non. Cependant rien dans l'expression elle-même ni dans le texte de l'article 563 10° du Code pénal, tel qu'il est proposé à l'heure actuelle, ne semble l'exclure.

Certains cours du soir sont organisés par des associations non publiques, mais dispensés dans des écoles ou lycées. Il serait particulièrement contre-productif d'exiger de femmes en niqab ou burka qu'elles se découvrent, la plupart préféreront probablement renoncer au cours, pour autant qu'elles y viennent, et par voie de conséquence elles seraient privées d'une possibilité à l'intégration et à l'éventuelle émancipation ultérieure.

Pour résumer, le texte risque d'accentuer l'isolement de certaines femmes, d'être ainsi un frein à leur intégration et, d'une manière indirecte, également à celle des autres membres de leurs familles (notamment les enfants) et de renforcer encore davantage l'hégémonie masculine dans leur couple, respectivement dans leur famille. En effet, l'homme pourra sans aucun problème, sous prétexte de l'interdiction, interdire aux membres féminin de la famille (éventuellement avec la complicité des autorités) de se rendre à tel ou tel endroit où de participer à la réunion des parents d'élèves ou suivre un cours de langue.

#### *Les bâtiments relevant de l'autorité judiciaires*

Jusqu'à maintenant les textes suivants réglementaient l'accès à la justice dont **l'article 186 du NCPC du titre III**: Des audiences, de leur publicité et de leur police qui dispose ce qui suit, et règle déjà certains points, même si à l'époque, le texte semble viser les chapeaux et bonnets portés en audience publique ou en présence d'un juge ou d'un procureur:

*„Ceux qui assisteront aux audiences, se tiendront découverts, dans le respect et le silence: tout ce que le président ordonnera pour le maintien de l'ordre, sera exécuté ponctuellement et à l'instant.“*



*La même disposition sera observée dans les lieux où, soit les juges, soit les procureurs d'Etat, exerceront des fonctions de leur état.*

L'article 97 sous le §5 du personnel de l'administration judiciaire et §6 de **la loi sur l'organisation judiciaire** règle ce qui suit:

*„Le costume des membres de l'ordre judiciaire et des membres du barreau, dans l'exercice de leurs fonctions et professions et dans les cérémonies, est déterminé par règlement grand-ducal“*

L'article 32 de la loi du 10 août 1991 de la loi sur la profession d'avocat ainsi que l'article 3.1 ROI du Barreau prescrit que l'avocat porte, dans l'exercice de ses fonctions judiciaires *„la robe“*.

Le Barreau a prévu récemment de modifier l'article 3.1 ROI du Barreau: présentation et plaidoirie comme suit:

*„L'avocat veillera à se présenter tête nue et en tenue correcte en toutes circonstances. Il se présentera en robe devant les juridictions où le port de la robe est d'usage.*

*L'avocat ne peut porter ni décoration, ni signe manifestant une appartenance religieuse, communautaire, philosophique ou politique.“*

Le nouveau texte l'article 563 10° du Code pénal vise expressément, entre autres, les bâtiments relevant de l'autorité judiciaire et englobe les particuliers demandeurs ou défendeurs; le personnel judiciaire et les avocats ainsi que les personnes assistants à une audience dans les bâtiments relevant des autorités judiciaires.

En comparant les anciens textes, l'aspirante-avocate, qui ne s'est pas fait assermenter, n'aurait pas été en infraction avec l'article 563 10° du Code pénal mais a été concernée par l'article 186 du NCPC.

Les deux textes sont complémentaires.

L'article 186 du NCPC est plus restrictif et ne concerne que la couverture de la tête et permettra au juge et au procureur oeuvrant en dehors de l'enceinte judiciaire, par application de l'alinéa 2, d'exiger de la personne qu'elle se *„découvre“* même dans des lieux non prévus par le nouveau texte.

L'infraction de l'article 563 10° du Code pénal, contrairement à l'article 186 du NCPC ne vise pas le port d'un couvre-chef ni d'une perruque, sujet déjà soulevé préalablement.

Cette tenue pourrait cependant être interdit par le président de la juridiction pour des motifs de police d'audience en application de l'article 186 du NCPC.

Est-ce que le président d'audience appliquera l'article 186 NCPC à la personne malade d'un cancer présente à l'audience qui ne porte pas une perruque mais un châle sur la tête. La réponse devrait être négative pour respecter la dignité de cette personne.

Qu'en est-il par ailleurs, de l'interprète qui se présente régulièrement aux audiences, portant un voile. Il ne semble pas que, par le passé et jusqu'à maintenant, les présidents à l'audience aient appliqué l'article 186 du NCPC pendant sa prestation.

La présence des agents de l'USP à l'audience a été interdite par application de l'article 186 du NCPC. Dans le cas d'une intervention de cette section de la police dans un lieu entrant dans le cadre de l'article 563 10° du Code pénal, une exception de *„sécurité“* permettrait probablement de couvrir cette pratique et d'éviter toute discussion notamment sur des concepts d'état de nécessité ou de force majeure.

Qu'en est-il des agents des services judiciaires (service de l'ordonnance de paiement ou des saisies etc.) ne participant pas à une audience. En principe, le port d'un voile serait autorisé?

Il serait important que de futures instructions de service veillent à uniformiser les recommandations à cet égard pour tous les bâtiments judiciaires.

*Les bâtiments à l'intérieur desquels des services publics  
sont administrés*

Il est à prévoir que les termes *„dans les administrations publiques“* et *„dans les bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés“* seront sujets à discussion.

Ces expressions peuvent en effet prêter à confusion.



L'expression „bâtiments“ n'est pas synonyme de „local“ ou „locaux“.

Est-ce que cela couvre le bâtiment (l'édifice entier) où seulement certains locaux (parties d'un édifice/d'une bâtisse) qui serviraient à la prestation d'un service public.

La rédaction du texte semble viser l'ensemble de l'immeuble. Une personne étrangère au service public en question, comme par exemple la femme de ménage, travaillant à l'intérieur de l'immeuble pour une firme privée (qui n'est ni un usager ni un intervenant du service public) doit-elle néanmoins se conformer à l'interdiction de dissimuler une partie de son visage du moins lorsqu'elle se trouve dans des parties communes de ce bâtiment?

À l'article 563 10° du Code pénal **les établissements pénitentiaires** et les **centres éducatifs** seraient encore à inclure dans le texte, il est nécessaire de connaître l'identité de toute personne qui se présente.

Pour quel motif, dans l'énumération des lieux, le texte ne prévoit-il pas expressément les établissements pénitentiaires et/ou les centres éducatifs, même si les cellules ou chambres sont susceptibles d'être considérées comme enceinte privée où le port du vêtement serait possible.

Certaines réflexions s'imposent en ce qui concerne les services ou locaux de **police**. Il semble primordial que tout à chacun puisse – tel qu'il est – se présenter au commissariat pour porter plainte ou pour dénoncer une infraction dont il aurait connaissance. Une telle démarche est souvent déjà assez difficile en soi.

Selon l'exposé des motifs, notamment les locaux de la police sont inclus dans la liste.

Qu'en est-il de la police agissant sur le terrain?

Quelques autres cas précis ne sont pas repris dans la liste: comme par exemple les containers du service „Fixerstuff“ ou des sans-abris.

Les restaurants etc. bien qu'il s'agisse de lieux privatifs sont quand même accessibles au public.

Est-ce que la Poste, avec l'abolition du monopole preste toujours un service public?

Qu'en est-il d'un théâtre publique ou privé comme le Kasematten Theater, d'un hall sportif appartenant et exploités par un club ou une fédération (Centre des arts martiaux à Strassen) ou d'un centre culturel appartenant à une commune mais fréquenté par des clubs privés?

Est-ce que le refuge administré par l'OLAI constitue un tel bâtiment au sens du texte?

Vient encore à l'esprit l'exemple du groupe touristique japonais, dont le temps de présence au Luxembourg est limité, qui visite la cathédrale, la synagogue ou un autre lieu de culte, sinon le Luxembourg Tourist Office ou un monument national public comme un des musées. Une partie des membres a le visage, normalement le nez ou la bouche, partiellement couvert par un masque similaire à celui porté par les chirurgiens.

Est-il nécessaire de contrôler ce touriste, qui peut être détenteur d'un certificat médical l'obligeant à porter ce masque ou qui le porte à titre préventif en raison d'une peur v.-à.-v des bactéries luxembourgeoises?

Si les lieux de cultes sont exclus dans l'énumération des lieux incriminés, il faudra apprécier si ce même japonais se trouvant dans un des lieux explicitement prévus par le texte, ayant le visage partiellement couvert, fera l'objet de l'exception pour raison de santé dans ces lieux ou non.

Finalement, au vu de ce qui précède, l'interdiction devrait alors porter sur d'autres lieux ouverts au public, ce qui n'était manifestement pas l'intention des auteurs du texte.

Le cas échéant l'énumération serait encore à compléter à certains égards.

#### *Les exceptions à l'interdiction de dissimuler le visage*

*„exceptions par la loi, pour des motifs de santé ou professionnels ou dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles, les auteurs du texte ont restreint le champ d'application du texte“*

L'interdiction ne vaut pas si elle est prescrite ou autorisée par **la loi**.

La situation est claire quand il s'agit de la loi luxembourgeoise. Qu'en est-il cependant de la loi étrangère. Une loi étrangère peut-elle aussi être visée par cette exception?

Une femme musulmane ayant la nationalité d'un Etat pratiquant la Charia pourrait-elle invoquer la loi de son statut personnelle, c'est-à-dire la loi coranique pour échapper à l'interdiction de l'article 563 10° du Code pénal. Il est probable que les juridictions répondront par la négative.

Cette réponse pourrait procéder de la considération que la loi coranique heurte sur ce point l'ordre public luxembourgeoise de sorte qu'elle ne sera pas appliquée.

Les juridictions pourraient cependant également conférer à l'article 563 10° le statut de loi de police qui aurait vocation à s'appliquer à toute personne se trouvant sur le territoire luxembourgeois sans considération d'une autre loi applicable. Il s'ensuivrait cependant logiquement que seule la loi luxembourgeoise serait visée par l'exception prévue à l'article 563 10° du Code pénal.

Les exceptions sont encore limpides quand elles visent des protections prévus par des textes en matière de sécurité au travail, d'hygiène ou autres législations professionnelles le chirurgien, l'artiste, le sportif de l'escrime ou la période du carnaval.

Une exception est prévue pour des **raisons de santé ou professionnelle**. Est-ce qu'il ne serait pas opportun d'ajouter aussi une exception pour „des raisons de sécurité“ par exemple pour des témoins qui risquent des représailles. Dans certains cas les interventions de police (USP) impliquent que des personnels agissant sur les lieux lors d'une intervention sont masqués. Ils sont couverts par l'exception „professionnels“.

Un certain nombre de **sportifs** (cyclistes et coureurs principalement) utilisent des dispositifs faciaux pour se protéger du froid et/ou de la pollution ambiante, ces personnes font rarement un crochet au cours de leur pratique pour se rendre – en sueur – accomplir des formalités dans un établissement public. En admettant même cette éventualité, le plus souvent le dispositif est tellement chaud qu'ils le retirent une fois à l'intérieur d'un local ou d'un véhicule de transport.

Les „**manifestations artistiques et traditionnelles**“ donneront aussi lieu à des problèmes de mise en oeuvre pratique: quelles traditions? les traditions luxembourgeoises uniquement? musulmanes ou juives etc.?

L'ajout d'une **justification pour raisons de sécurité** est recommandée.

#### *La mise en oeuvre du texte dans la pratique*

Il s'agit d'une infraction matérielle instantanée et continue tant que la tenue n'est pas enlevée, dont la preuve à rapporter est facile.

Le constat de l'infraction est simple. Le contrôle des personnes en état infractionnel et les poursuites sont plus compliquées.

La constatation de l'infraction nécessite l'intervention des forces de police.

Le policier confronté à une telle situation devra faire preuve de bon sens pour apprécier s'il contrôle cette personne et dresse procès-verbal à son égard ou non.

Les éléments constitutifs et les exceptions doivent être appréciées au cas par cas par les agents chargés des poursuites ou par le juge et seront discutées lors de l'interpellation et à l'audience.

Les contrôles corporels de l'auteur de l'infraction par les agents de police pour vérifier si l'identité/ le visage d'une telle personne correspond avec ses papiers d'identité et l'interpellation par les policiers devraient être effectués essentiellement par des agents de sexe féminin, ce qui limitera déjà les contrôles dans les espaces publics où circulent par exemple uniquement des agents masculins et où les commissariats ne disposent pas d'agents féminins.

Au vu de la gravité relative de l'infraction, l'appel à des collègues féminines devant venir d'autres commissariats, sera discutable et peu fréquent.

De quels moyens coercitifs disposent les policiers? Peuvent-ils forcer les contervenants à enlever la tenue ou l'enlever de force?

Contrairement à la même situation dans une clinique où la patiente peut être en danger de mort, un tel agissement sur la place publique ou dans les locaux de police, sans péril en la demeure, serait exagéré.

Comment l'exception prévue pour des motifs de santé doit-elle être appréciée. Les policiers peuvent-ils exiger un certificat médical. Une personne qui volontairement décide de porter un masque (de type médical) pour protéger son environnement face à la grippe ou à une autre maladie contagieuse, dont elle est porteur, doit-elle prouver qu'elle est malade? Cela obligera les personnes à consulter un médecin afin de se prémunir contre une incrimination, même pour une infection bénigne.

Le touriste japonais ne sera probablement pas inquiet et ce peu importe si le port du masque justifiait un contrôle ou rentrait ou non dans le champ d'application de la loi ou des exceptions, l'opportunité des poursuites est nulle dans ce cas.

Est-ce que la poursuite restera pour toutes ces raisons lettre morte?

### Conclusions

La sanction maximale étant une amende de 250 euros, il a fort à parier qu'elle n'aura qu'un effet dissuasif limité. Certaines personnes pourront se permettre de contrevenir à la loi et s'acquitteront éventuellement de l'amende ou se la feront rembourser par des personnes originaires des pays qui prescrivent ces tenues, déterminées par cet agissement à réduire à zéro l'efficacité de législations restrictives tandis que d'autres personnes, resteront chez elles, sous la coupe de leurs maris, fils ou frères afin de ne pas être importunées.

Il faudrait éviter, le texte le permet à l'heure actuelle, ce qui se passe en France où malgré l'interdiction générale de dissimulation du visage, les clientes aisées vêtues d'une burqa ou d'un niqab peuvent fréquenter les magasins de luxe aux Champs Elysées, sans être importunées et ce pour des motifs économiques.

Des considérations nationalistes ne devraient pas être un motif pour légiférer dans ce domaine.

Cependant au vu des cas relativement limités d'auteurs possibles de ces infractions et de la gravité relative de cette infraction ainsi que des autres considérations qui précèdent, la JPXL a des doutes quant à l'impact réel d'une telle législation et craint que les infractions constatées ne feront par après le plus souvent l'objet d'un classement sans suites ou d'un simple avertissement de la part du Ministère Public.

Pour cette raison la JPXL se rapporte à sagesse quant à l'opportunité d'introduire cette infraction dans le code.

En cas de poursuite devant le Tribunal de Police, le recours à l'ordonnance pénale est préconisé pour éviter de nouvelles infractions lors de l'audience.

Reste, qu'à part pour les infractions dont la compétence est attribuée au tribunal de police, par des lois spéciales, comportant des peines d'amendes et de prison substantielles, les articles 25 et 26 du Code pénal ne prévoient que des peines d'amendes en matière contraventionnelle, dont la nouvelle infraction, les dispositions de l'article 564 seraient à revoir alors que cet article prévoit une peine d'emprisonnement en cas de récidive.

Cette disposition contenue initialement dans le Code pénal a manifestement été oubliée lors de la réforme de l'article 25 du Code pénal définissant les peines de police comme étant l'amende, la confiscation spéciale et l'interdiction de conduire certains véhicules.

L'article 25 ne réserve que les exceptions qui seraient prévues par des „lois spéciales“. L'interdiction de la dissimulation du visage étant destinée à trouver sa place au sein de l'article 563 10° du Code pénal, elle n'entre pas dans le champ d'application de cette exception.

Il serait opportun, de mettre un terme à cette contradiction soit en abrogeant l'article 564 du Code pénal, soit en le modifiant et en cas de récidive, de prévoir que le double du maximum de l'amende soit prononcé plutôt qu'une peine de prison.

Il paraît aussi assez surprenant de constater qu'une personne qui se limite à se trouver dans certains lieux avec le visage dissimulé, risque une sanction identique à l'auteur de voies de fait ou de violences légères ou à celui qui aura volontairement tué un animal.

Pour cette raison, dans le cadre de réformes ultérieures il est recommandé de réfléchir à une modification des peines de police qui devraient être adaptées vers le haut.

Le maximum et le minimum de la peine d'amende devraient être considérablement élevés pour tenir compte de gravité de certaines infractions poursuivies devant le juge de police comme p. ex. les atteintes à la propriété et les coups et blessures volontaires et beaucoup d'autres contraventions ou délit contraventionnalisés.

Il serait opportun à la même occasion de réfléchir à réintroduire la peine de prison dépassant les huit jours ainsi que de prévoir que le juge de police puisse prononcer des travaux d'intérêt général.

A l'étranger, les juridictions similaires au tribunal de police peuvent parfois prononcer des peines de prison plus élevées allant jusqu'à trois ans.

En effet, il serait possible de poursuivre un plus grand nombre d'affaires devant le Tribunal de police en permettant au juge saisi de prononcer une peine d'amende sérieuse et/ou de prison et/ou de TGI adaptés à la gravité de l'affaire et de décharger le tribunal correctionnel en conséquence des affaires de moindre importance ne nécessitant pas une composition de trois juges.

Les divers changements proposés n'appellent pas d'autres observations pour le surplus.

Brigitte KONZ  
Juge de paix directrice

\*

## AVIS DE LA JUSTICE DE PAIX D'ESCH-SUR-ALZETTE

(11.10.2017)

Les auteurs du projet de loi proposent de rajouter à l'article 563 du Code pénal punissant certaines contraventions d'une amende de 25 euros à 250.– euros l'alinéa 10, qui est de la teneur suivante:

*„Ceux qui dans les services de transports publics, dans l'enceinte ainsi qu'à l'intérieur des établissements scolaires de l'enseignement fondamental, des établissements de l'enseignement secondaire, des établissements de l'enseignement secondaire technique, des établissements en charge de la formation professionnelle, des établissements en charge de la formation des adultes, des établissements de l'enseignement secondaire supérieur, des établissements de l'enseignement différencié, du Centre de logopédie, des établissements hospitaliers, de soins et de santé, dans les bâtiments relevant des autorités judiciaires, dans les administrations publiques ainsi que dans les bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés dissimulent tout ou partie du visage, de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables.*

*Par dérogation à l'alinéa précédent, la direction d'un établissement hospitalier, de soins et de santé peut autoriser la dissimulation du visage dans les espaces communs de l'établissement hospitalier, de soins et de santé par des patients ou des résidents qui y séjournent pour une durée prolongée ou par leurs visiteurs.*

*L'interdiction prévue à l'alinéa 1<sup>er</sup> 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 ou de motifs professionnels, ou si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles.*

Le projet de loi concerne les justices de paix en tant que bâtiments relevant des autorités judiciaires, et en tant que juridiction compétente en matière de contravention.

Le tribunal de paix d'Esch-sur-Alzette ne peut qu'approuver le principe d'interdiction de dissimulation du visage dans les bâtiments relevant des autorités judiciaires.

En effet, il est indispensable que le justiciable puisse être identifié. Ceci est d'autant plus vrai que les parties au litige ont la possibilité devant les justices de paix de comparaître en personne ou par un représentant, tel qu'énuméré par l'article 106 du nouveau code de procédure civile.

En cas de dissimulation du visage, aucune vérification ni de la partie, comparant en personne, ni de la personne déléguée aux fins de représentation, n'est possible. En outre, il ne saurait être imposé à une partie au litige de devoir exposer ses arguments en présence d'une autre partie masquée.

L'interdiction prévue met également fin à toute discussion éventuelle pour les personnes travaillant au sein des bâtiments judiciaires.

Concernant le projet de loi lui-même, la justice de paix d'Esch-sur-Alzette constate que le texte proposé est fondamentalement différent des textes en vigueur en France et en Belgique. En effet, ces pays ont adopté une loi interdisant la dissimulation du visage dans tout leur espace public, tandis que le gouvernement luxembourgeois opte pour une interdiction limitée à certains espaces publics.

Or, cette limitation à certains espaces publics n'est pas facile, étant donné qu'il faut préciser et délimiter les espaces visés.

Il ressort de la lecture du projet de loi que les lieux publics visés concernent cinq domaines différents, à savoir les transports publics, les établissements scolaires, les établissements hospitaliers, les juridictions et les administrations publiques.

Le premier espace retenu dans le projet de loi est celui „des services de transports publics“.

Or, on peut se poser la question ce qu'il faut comprendre par „services de transports publics“.

Quid des enceintes des gares ferroviaires, des aérogares, des quais et des transports organisés par des transporteurs privés?

En l'absence de définition et de précision, la notion de services de transports publics est susceptible de donner lieu à de nombreuses difficultés d'interprétation.

La justice de paix d'Esch-sur-Alzette estime dès lors qu'il faudra définir avec plus de précision la notion des „services de transports publics“ et spécifier si les enceintes des gares, des aérogares et l'espace des quais d'autobus en font parties.

Le deuxième, troisième et quatrième espace nommé est celui des établissements scolaires, des établissements hospitaliers, de soins et de santé, et celui des bâtiments relevant des autorités judiciaires.

La justice de paix n'a pas d'observations particulières à formuler.

Le cinquième espace visé est libellé comme suit: „dans les administrations publiques ainsi que dans les bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés“.

Concernant cette terminologie, il y a également lieu de se poser la question quels établissements sont effectivement visés.

Quels services sont à considérer comme des services publics? Les établissements des postes et télécommunications, les institutions telles qu'„Enovos“ constituent-ils des bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés?

La justice de paix d'Esch-sur-Alzette estime qu'il y a lieu de donner plus de précisions aux fins de clarification.

Les auteurs du projet ont ensuite prévu une dérogation au premier alinéa en prévoyant pour la direction d'un établissement hospitalier, de soins et de santé d'autoriser la dissimulation du visage dans les espaces communs, si les patients ou les résidents y séjournent pour une durée prolongée, ainsi que pour les visiteurs de tels patients ou résidents.

Si cette dérogation n'appelle pas d'observation particulière en soi, il y a cependant lieu de relever qu'elle s'inscrit dans la volonté du gouvernement de donner le pouvoir aux responsables des lieux d'interdire l'accès aux personnes dissimulant leur visage, en prévoyant une dérogation pour la direction d'un établissement hospitalier, de soins et de santé dans les cas délimités ci-avant.

La volonté du gouvernement de voir interdire par les responsables des lieux l'accès aux personnes dissimulant leur visage ressort clairement du commentaire du projet de loi, dans lequel il est précisé que „le gouvernement a fait le choix de recenser, avec la plus grande précision possible, les lieux publics où la dissimulation du visage est interdite afin d'éviter des discussions malencontreuses entre les personnes se présentant en ces lieux le visage couvert et les responsables de ces lieux.“

Il est également soutenu dans le commentaire du projet de loi que l'accès aux lieux, où la dissimulation du visage est interdite, est refusé à toute personne ayant dissimulé son visage de façon à rendre son identification impossible et refusant d'ôter les objets couvrant son visage.

Or, en l'état actuel, le texte du projet de loi ne couvre pas la mise en oeuvre d'une telle interdiction de la part des responsables des lieux publics.

Si une telle interdiction des lieux à mettre en oeuvre par les responsables est souhaitée, il faudra créer le dispositif légal nécessaire.

Le dernier alinéa concerne l'exception à l'interdiction de la dissimulation en cas de justification par des dispositions législatives, pour des raisons de santé ou de motifs professionnels ou lorsque la dissimulation a lieu dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles.

Cette dérogation à l'interdiction de la dissimulation est nécessaire afin de ne pas détourner la loi de son but et n'appelle pas d'autres observations.

Esch-sur-Alzette, le 11 octobre 2017

*Pour la Justice de paix d'Esch-sur-Alzette*

Martine WILMES

*Juge de paix*

**AVIS DE LA JUSTICE DE PAIX DE DIEKIRCH**

(21.9.2017)

Le projet de loi sous avis tente d'apporter une solution législative à un phénomène sociétal somme toute marginal, mais dernièrement monté en épingle par une opinion publique relayée en cela par les médias ainsi que par des milieux politiques de tous bords, allant des conservateurs aux féministes progressistes.

La justice de paix de Diekirch n'entend pas prendre position en détail sur les modalités concrètes retenues dans ce contexte par le projet sous avis qui en gros apparaissent comme acceptables et équilibrées. Un tel examen détaillé se révélerait d'ailleurs probablement comme superflu à terme, puisque le projet sous avis a fort judicieusement traité de la matière dans le cadre de l'article 563 du Code pénal traitant des contraventions de 4e classe, signalant ainsi l'importance toute relative qu'il convient d'attribuer à un phénomène relevant en définitive de la mascarade. En effet tout porte à croire qu'une fois l'effervescence actuelle au sujet des bures et autres niquabs retombée, l'interdiction de dissimulation du visage dans certains lieux publics visée à l'art 563, 10° du code pénal sombrera dans la même désaffection que notamment les dispositions des points 1°, 3°, 6° ou 9° du même article visant les devins, pronostiqueurs ou interprètes de songes, les auteurs de violences légères, les vagabonds et mendiants ou encore le racolage sur la voie publique.

Diekirch, le 21 septembre 2017

Paul GEISEN  
*Juge de Paix Directeur*

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau



7179/02

N° 7179<sup>2</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

**PROJET DE LOI**

**portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant  
une infraction d'interdiction de dissimulation du visage dans  
certains lieux publics**

\* \* \*

**AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

(19.10.2017)

Le projet de loi sous avis a pour objet de modifier le Code pénal afin d'interdire la dissimulation du visage dans certains lieux publics, et de sanctionner le cas échéant tout manquement à cette interdiction.

La question de l'interdiction de la dissimulation du visage dans certains lieux publics s'est d'ores et déjà posée dans de nombreux Etats voisins suscitant à chaque fois de nombreuses polémiques et controverses politiques, philosophiques et juridiques, sur lesquelles la Chambre de Commerce n'entend pas revenir.

La question de la compatibilité d'une législation interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public avec les dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme a également été posée à plusieurs reprises à la Cour européenne des Droits de l'Homme<sup>1</sup>, cette dernière ayant à chaque fois validé de telles législations.

A titre préliminaire, il convient de rappeler que la dissimulation du visage dans l'espace public est déjà interdite au Luxembourg depuis de nombreuses années. En effet, un nombre important de communes ont d'ores et déjà interdit la dissimulation du visage dans certains lieux ou en certaines circonstances sur base de règlements de police communaux datant pour certains du début du XXème siècle<sup>2</sup>.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, 47 des 105 communes du pays, représentant près de 73% de la population nationale, disposaient ainsi d'un règlement de police communal réglementant la dissimulation du visage. Cependant, en vertu du principe de l'autonomie communale, ces interdictions diffèrent fortement d'une commune à l'autre, rendant cette réglementation très hétérogène.

Le présent projet de loi entend par conséquent, en affirmant l'interdiction de dissimulation du visage dans certains lieux publics au niveau national, permettre une application uniforme de cette interdiction sur le territoire et renforcer ainsi la sécurité juridique en la matière, ce que la Chambre de Commerce approuve.

La Chambre de Commerce relève qu'après avoir analysé les positions adoptées dans les pays voisins, les auteurs de présent projet de loi ont décidé, au contraire de la France et de la Belgique, de ne pas opter pour une interdiction générale de dissimuler le visage dans l'ensemble de l'espace public.

S'inspirant d'un projet de loi néerlandais<sup>3</sup>, le présent projet de loi interdit ainsi la dissimulation du visage dans un ensemble de lieux publics déterminés: les services de transports publics, les établissements scolaires de l'enseignement fondamental, les établissements scolaires de l'enseignement secon-

1 Arrêt CEDH SAS/France du 1<sup>er</sup> juillet 2014, arrêt CEDH Belcemi, Oussar/Belgique du 11 juillet 2017, arrêt CEDH Dakir/Belgique du 11 juillet 2017.

2 L'interdiction de la dissimulation du visage figurant au règlement général de police de la Ville de Luxembourg trouve son origine dans un arrêté communal du 5 février 1902.

3 La Chambre des Représentants des Pays-Bas a adopté le 29 novembre 2016 un projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans certains lieux publics (écoles, hôpitaux, transports en commun).

taire, les établissements scolaires de l'enseignement secondaire technique, les établissements en charge de la formation professionnelle, les établissements en charge de la formation des adultes, les établissements de l'enseignement supérieur, les établissements de l'enseignement différencié, le Centre de Logopédie, les établissements hospitaliers, de soins et de santé, les bâtiments relevant des autorités judiciaires, les administrations publiques ainsi que dans les bâtiments dans lesquels des services publics sont administrés.

En cas de non-respect de cette interdiction, le contrevenant sera passible d'une contravention de 4<sup>ème</sup> classe punie d'une amende de 25 à 250 euros.

Le projet de loi sous avis, s'inspirant sur ce point des législations françaises et belges, prévoit également certaines dérogations à cette interdiction lorsque 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 ou des motifs professionnels, ou si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles.

Une dérogation supplémentaire, directement inspirée du projet de loi néerlandais, est encore prévue pour les établissements hospitaliers, de soins et de santé afin de permettre à la direction de ces établissements d'autoriser la dissimulation du visage dans les espaces communs par des patients ou des résidents qui y séjournent pour une durée prolongée ou par leurs visiteurs.

La Chambre de Commerce comprend et salue la volonté des auteurs de trouver un équilibre entre le droit de chaque personne de choisir sa façon de se vêtir et d'apparaître en public avec les exigences minimales de la société au niveau du „vivre ensemble“.

La Chambre de Commerce relève toutefois que, si cette interdiction de dissimuler son visage limitée à certains lieux se justifie, comme le souligne l'exposé des motifs, par le fait „*qu'il y a des lieux où la communication, l'interaction, le „vivre ensemble“ rendent nécessaire de se rencontrer à visage découvert*“, de telles exigences n'apparaissent cependant pas se limiter aux seuls établissements scolaires et aux transports et administrations publiques tel que le prévoit le présent projet de loi.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, ces exigences de communication et d'interaction sont tout aussi importantes et nécessaires dans de nombreux autres lieux tels que par exemple les restaurants ou les aéroports, pouvant être regroupés sous la dénomination de „*lieux ouverts au public*“, cette notion de „*lieux ouverts au public*“ étant entendue au sens de la jurisprudence française comme étant „*un lieu accessible à tous, sans autorisation spéciale de quiconque, que l'accès soit permanent et inconditionnel ou subordonné à certaines conditions*“<sup>4</sup>.

La Chambre de Commerce s'interroge par conséquent sur l'opportunité et la possibilité de dresser une liste limitative exhaustive des lieux dans lesquels la dissimulation du visage devrait ou non être interdite, voire de s'inspirer de la solution retenue en droit français quant à la définition, pour les besoins du présent projet de loi, de la notion de „*lieux ouverts au public*“.

\*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en considération de ses observations.

4 Circulaire du ministère français de la Justice du 11 mars 2011 relative à la présentation des dispositions relatives à la contravention de dissimulation du visage dans l'espace public, définissant la notion de „lieu ouvert au public“ par référence à une décision du TGI de Paris, 23 octobre 1986, confirmée par un arrêt de la Cour d'appel de Paris du 19 novembre 1986.

7179/03

N° 7179<sup>3</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

**PROJET DE LOI****portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant  
une infraction d'interdiction de dissimulation du visage dans  
certains lieux publics**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT**

(21.11.2017)

Par dépêche du 4 septembre 2017, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Justice. Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs comprenant des considérations générales et un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière ainsi qu'un texte coordonné d'un extrait du Code pénal.

Les avis des autorités judiciaires et celui de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État par dépêches du 2 novembre 2017.

Les avis de la Chambre des métiers, de la Chambre des salariés, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre d'agriculture et de la Commission consultative des droits de l'homme, demandés, ne sont quant à eux pas encore été communiqués au Conseil d'État au jour de l'adoption du présent avis.

\*

Le projet de loi sous examen vise à modifier le Code pénal pour y introduire, parmi les contraventions de la quatrième classe prévues au chapitre IV du titre X du livre II, une infraction interdisant la dissimulation du visage dans certains lieux publics.

La question de l'interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public n'est pas nouvelle et le débat ne se limite d'ailleurs pas non plus au seul Luxembourg.

Ainsi, comme le Conseil d'État a pu le noter, « [l]a question de l'interdiction ou non du port de tenues destinées à dissimuler le visage, est une question débattue sous différents angles dans bon nombre d'États en Europe et à laquelle seules la France et la Belgique ont à ce stade répondu par une interdiction générale »<sup>1</sup>. Depuis, une telle interdiction a également été introduite notamment en Autriche par la « *Bundesgesetz über das Verbot der Verhüllung des Gesichts in der Öffentlichkeit (Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz – AGesVG)* », qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2017, ainsi qu'en Bulgarie.

D'autres États ont répondu au débat par une proposition d'interdiction limitée de la dissimulation du visage. Ainsi, le 29 novembre 2016, la Chambre des représentants des Pays-Bas a adopté un projet de loi interdisant le port de vêtements couvrant intégralement le visage dans certains espaces publics seulement. Le texte est actuellement en procédure législative et n'a pas encore été adopté définitivement. Contrairement à la France et à la Belgique, les Pays-Bas n'ont, à ce stade, pas opté pour une interdiction générale.

D'autres États n'ont imposé aucune restriction en la matière.

<sup>1</sup> Avis du Conseil d'État du 10 juillet 2015 sur la proposition de loi ayant pour objet d'interdire la dissimulation du visage dans l'espace public et de compléter certaines dispositions du Code pénal (doc. parl. n° 6705<sup>1</sup>, p. 1).

La Cour européenne des droits de l'homme s'est prononcée dans deux arrêts sur des recours contre les lois française et belge et a admis la conformité de ces textes avec la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>2</sup>.

Le Conseil d'État quant à lui a eu l'occasion d'examiner la question d'une interdiction générale de la dissimulation du visage dans l'espace public dans un avis du 10 juillet 2015 relatif à la proposition de loi du 16 juillet 2014 du député Fernand Kartheiser ayant pour objet d'interdire la dissimulation du visage dans l'espace public. Cette question de l'interdiction générale fait également l'objet d'un avis du Conseil d'État de ce jour au sujet d'une proposition de loi des députés Laurent Mosar et Gilles Roth du 19 novembre 2015 portant interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux publics.

Aux considérations générales de son avis du 20 juillet 2015, le Conseil d'État avait analysé, à la lumière de la jurisprudence de la CEDH, les raisons qui pourraient être avancées en faveur ou défaveur d'une interdiction générale de la dissimulation du visage dans l'espace public. Il est renvoyé aux développements extensifs à ce sujet dans ledit avis et le Conseil d'État n'y reviendra plus en détail.

Le Conseil d'État avait conclu, à l'époque, que « la Cour a retenu comme seule possible justification d'une interdiction générale, l'objectif de garantir les conditions du « vivre ensemble » et de répondre à une pratique jugée « incompatible, dans la société française, avec les modalités de la communication sociale » ».

En outre, il avait noté que, « [a]insi que l'a souligné la Cour européenne des droits de l'homme, les gouvernements disposent d'une marge de manœuvre très large en la matière » et « [c]omme l'interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public relève de l'opportunité politique à apprécier par la Chambre des députés, le Conseil d'État laisse à celle-ci l'appréciation des suites à réserver à la proposition de loi sous examen. Il se doit toutefois de souligner que l'ingérence dans les libertés publiques qu'une telle loi impliquerait nécessairement devra dans tous les cas être justifiée par un objectif légitime, être proportionnelle au but recherché et nécessaire pour atteindre l'objectif visé ».

À la lecture du projet de loi sous avis, il ressort que les auteurs ne se sont pas engagés dans la voie d'une interdiction générale de la dissimulation du visage dans l'espace public, mais ont opté pour une interdiction limitée à certains lieux publics, à l'instar de la solution envisagée aux Pays-Bas.

Les auteurs ont ainsi aussi pris le choix de légiférer, et donc de régler la question au niveau national, et de ne pas s'en remettre à la compétence des communes pour assurer une telle interdiction.

Ce choix peut se justifier. En effet, ainsi que le notent les auteurs, alors que bon nombre de communes interdisent déjà aujourd'hui la dissimulation du visage sur leur territoire par le biais d'un règlement de police communal, « la réglementation prévue actuellement par les communes qui disposent d'une telle interdiction est très divergente. Il s'en suit 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 ». Par ailleurs, les communes ne sont actuellement pas non plus toutes couvertes par de telles interdictions.

En outre, ces règlements de police communaux sont pris sur base du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et de la loi des 16 et 24 août 1790 qui confèrent aux communes la mission de veiller au maintien de l'ordre public dans les domaines de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publiques, à savoir de la « police administrative générale ». Or, le Conseil d'État est d'avis qu'il est difficile de concevoir que l'État puisse imposer aux communes l'obligation de se doter d'un règlement de police au contenu prédéterminé, et ce à la lumière du principe de l'autonomie communale, consacré par la Constitution et par la Charte de l'autonomie locale. Imposer aux communes une obligation de moyen en matière de police générale équivaldrait à élever les compétences au niveau de l'État pour les redéleguer, avec un encadrement strict, aux communes. Même s'il était voulu de faire réglementer la question au niveau communal, l'État ne pourrait donc que difficilement imposer des règles communes au nom de la police administrative générale.

De surcroît, et ainsi que les auteurs du projet de loi sous avis le soulignent en citant le Conseil d'État, « la question du contenu d'un tel règlement [de police générale] renvoie à celle du contenu de l'ordre public à sauvegarder. Le juge administratif luxembourgeois considère que l'ordre public com-

<sup>2</sup> Cour européenne des droits de l'homme, Grande chambre, Requête n° 43835/11, arrêt *S.A.S. c. France* du 1<sup>er</sup> juillet 2014 (ECLI:CE:ECHR:2014:0701JUD004383511) ; Cour européenne des droits de l'homme, Requête n° 4619<sup>12</sup>, arrêt *Dakir c. Belgique* du 11 juillet 2017 (ECLI:CE:ECHR:2017:0711JUD000461912).

munal 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 ».

Or, les auteurs justifient l'interdiction de la dissimulation du visage dans certains lieux publics non pas par la nécessité de maintenir l'ordre public matériel, et qui pourrait dès lors tomber dans le champ de compétence des communes, mais par le fait qu'« il y a des lieux où la communication, l'interaction, le « vivre ensemble » rendent nécessaire de se rencontrer à visage découvert » ; ils visent donc l'ordre public moral. Une telle interdiction ne saurait être imposée au niveau des communes sur base de la justification du « vivre ensemble ».

On peut, dans ce contexte, s'interroger sur le maintien des règlements communaux de police qui imposent une interdiction générale de la dissimulation du visage. Il est possible que ces règlements continuent à exister en parallèle avec une loi interdisant la dissimulation du visage dans certains endroits seulement, parce que leurs champs d'application respectifs sont différents. Mais surtout, et ainsi qu'il a été rappelé ci-dessus, ils ne peuvent pas être justifiés sur base du « vivre ensemble », étant donné que les communes ne sont compétentes que pour l'ordre public matériel. C'est ce seul ordre public matériel, à savoir le maintien de l'ordre public dans les domaines de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publiques, qui pourrait servir de justification à de tels règlements communaux. Encore faudra-t-il qu'ils soient nécessaires pour atteindre le but recherché et proportionnels à ce but.

Ces arguments plaident dès lors en faveur de l'adoption d'une loi afin de régler, au niveau national, la question de l'interdiction de la dissimulation du visage sur base de la nécessité du « vivre ensemble ».

\*

Ainsi que le Conseil d'État l'a noté ci-dessus, les auteurs ont opté pour une interdiction limitée de la dissimulation du visage. Cette dernière sera interdite, non pas dans l'ensemble de l'espace public, mais dans certains lieux publics déterminés.

Sont visés les lieux dans lesquels une communication et une interaction entre les citoyens ou, souvent, avec l'administration, rendent nécessaire de se rencontrer à visage découvert. Dans les lieux publics où se croisent certes les citoyens, mais dans lesquels ils n'entrent pas nécessairement directement en contact, et dans lesquels ils n'interagissent dès lors pas nécessairement avec d'autres personnes, une telle interdiction ne s'impose pas d'après les auteurs.

Le Conseil d'État peut admettre que la garantie des conditions du « vivre ensemble » constitue un objectif légitime pour justifier l'interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux visés. Le fait que la justification du « vivre ensemble » pourrait être invoquée pour aussi appliquer l'interdiction à d'autres lieux qui ne figurent actuellement pas dans la disposition sous avis, ne met pas en échec ce constat. Une interdiction limitée à certains endroits précis et circonscrits peut également être considérée comme n'étant pas disproportionnée au but recherché et nécessaire pour atteindre l'objectif visé. En effet, il appartient au législateur de se prononcer sur le contenu et les conséquences de l'impératif du « vivre ensemble ».

Pour ce qui est de la question d'interdire la dissimulation du visage dans l'espace public en général ou uniquement dans des lieux publics limités seulement, il incombera au législateur de la trancher. Ainsi que le Conseil d'État a pu le souligner, les deux approches sont justifiables d'un point de vue juridique. Il s'agit dès lors en fin de compte d'une question politique sur laquelle le Conseil d'État ne se prononce pas.

\*



## EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

### *Intitulé*

À l'intitulé, il y a lieu de supprimer les termes « d'interdiction », étant donné qu'est érigée en infraction la dissimulation du visage.

### *Article unique*

À l'article sous avis, les auteurs énumèrent de manière limitative une série d'endroits dans lesquels la dissimulation du visage sera interdite.

Toutefois, cette disposition n'est pas sans soulever un certain nombre de questions, notamment quant à la délimitation géographique exacte de l'interdiction. Le Conseil d'État rappelle que le droit pénal est d'interprétation stricte.

L'interdiction envisagée vise les services de transports publics. Alors que le commentaire de l'article indique que sont visés « les services de transports publics tels que définis dans la loi du 29 juin 2004 portant sur les transports publics et modifiant la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers », le texte proprement dit de l'article sous avis reste entièrement muet à ce sujet ; il ne définit pas autrement la notion de « services de transports publics » et ne se réfère pas non plus à la loi de 2004. Par ailleurs, si est visée la loi précitée du 29 juin 2004, il y a lieu de souligner qu'elle ne comprend pas de définition exhaustive des « services de transports publics ». Ainsi que le soulève, à juste titre, la Cour supérieure de justice, se pose la question de savoir si « des services de transports ponctuels de type Adapto, Flexibus, Call a bus, etc. (...) tombent dans le champ d'application du texte proposé » ? Qu'en est-il de l'aérogare de l'aéroport de Luxembourg-Findel, exploitée par Lux-Airport S.A., question soulevée par la Justice de paix de Luxembourg ? De surcroît, l'article 3 de la loi précitée du 29 juin 2004 prévoit en deux endroits que certaines prestations de service peuvent être considérées comme services de transports publics, dans les conditions à convenir entre la RGTP et le ou les transporteurs concernés. Dès lors, le champ d'application de la disposition pénale sous avis serait tributaire d'accords à intervenir entre la RGTP et des prestataires de services de transports. Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à une telle formulation pour violation du principe de légalité des incriminations et il insiste sur une définition précise de la notion de « services de transports publics ».

En ce qui concerne la référence à « des établissements de l'enseignement secondaire, des établissements de l'enseignement secondaire technique, des établissements en charge de la formation professionnelle », le Conseil d'État tient à rappeler, sur la forme, que l'article 1*bis* de la loi modifiée du 25 juin 2004 portant organisation des lycées et lycées techniques<sup>3</sup>, dispose que l'enseignement secondaire est composé des ordres d'enseignement suivants : enseignement secondaire classique, enseignement secondaire général ainsi que la formation professionnelle. Tout en soulignant que les termes « enseignement secondaire » et « enseignement secondaire technique » ont été remplacés, aux points 1<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 29 août 2017 portant sur l'enseignement secondaire par les termes, respectivement, d'« enseignement secondaire classique » et d'« enseignement secondaire général », il convient, à la lumière des articles précités, de se référer au seul enseignement secondaire, et les termes « des établissements de l'enseignement secondaire, des établissements de l'enseignement secondaire

3 Inséré par l'article 1<sup>er</sup>, point 5, de la loi du 29 août 2017 portant sur l'enseignement secondaire et modifiant 1. la loi modifiée du 25 juin 2004 portant organisation des lycées et lycées techniques ; 2. la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue ; 3. la loi modifiée du 10 mai 1968 portant réforme de l'enseignement (Titre VI : de l'enseignement secondaire) ; 4. la loi modifiée du 14 mars 1973 portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée ; 5. la loi modifiée du 10 juin 1980 portant planification des besoins en personnel enseignant de l'enseignement postprimaire ; 6. la loi modifiée du 29 juin 2005 fixant les cadres du personnel des établissements d'enseignement secondaire et secondaire technique ; 7. la loi modifiée du 25 juillet 2005 portant création d'un lycée-pilote ; 8. la loi modifiée du 13 juillet 2006 portant réorganisation du centre de psychologie et d'orientation scolaires (CPOS) ; 9. la loi du 16 mars 2007 portant – 1. organisation des cours de formation professionnelle au Centre national de formation professionnelle continue – 2. création d'une aide à la formation, d'une prime de formation et d'une indemnité de formation ; 10. la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle ; 11. la loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire ; 12. la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental ; 13. la loi modifiée du 12 mai 2009 portant création d'une École de la 2<sup>e</sup> Chance ; 14. la loi modifiée du 29 juin 2010 portant création d'une réserve nationale de chargés d'enseignement pour les lycées et les lycées techniques ; 15. la loi modifiée du 15 juillet 2011 visant l'accès aux qualifications scolaires et professionnelles des élèves à besoins éducatifs particuliers ; 16. la loi du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale ; 17. la loi du 24 août 2016 portant introduction du cours commun « vie et société » dans l'enseignement secondaire et secondaire technique ; 18. la loi du 22 juin 2017 ayant pour objet l'organisation de la Maison de l'orientation.

technique, des établissements en charge de la formation professionnelle » sont dès lors à remplacer par ceux de « des établissements de l'enseignement secondaire ».

Pour ce qui est de la substance de l'interdiction envisagée dans ces établissements, le Conseil d'État s'interroge sur le contenu précis de la disposition sous avis et sur le critère déterminant pour l'application de la loi à un établissement d'enseignement secondaire. S'agit-il du caractère public d'un établissement ? S'agit-il de l'offre scolaire y proposée qui doit couvrir l'enseignement secondaire luxembourgeois ?

Ainsi, le texte proposé par les auteurs ne contient pas de précision quant au caractère privé ou public de ces établissements ; il y aurait lieu de conclure que peuvent être visés, à la fois, les établissements publics luxembourgeois et les établissements privés. Seraient donc couverts également les établissements scolaires tels que l'École privée « Fieldgen », l'École privée Notre-Dame Sainte-Sophie ou encore le Lycée technique privé Emile Metz, qui offrent tous les trois des cours d'enseignement secondaire publics luxembourgeois.

Concernant l'École internationale Differdange & Esch-sur-Alzette (ci-après « EIDE »), il s'agit d'une école publique luxembourgeoise. Toutefois, l'organisation des études, les contenus, les modalités de l'enseignement et les certifications de l'enseignement européen de l'EIDE sont soumis aux réglementations des Écoles européennes. Si elle n'offrait pas de classes de la voie préparatoire et des classes d'accueil qui sont soumises aux lois et règlements de l'enseignement secondaire général luxembourgeois, et n'offrait que des cours propres à l'enseignement européen, cela signifierait-il que cette école publique luxembourgeoise ne tombe pas sous le champ d'application du projet de loi sous avis ?

Si toutefois l'EIDE était couverte tout en offrant des cours d'enseignement européen, les Écoles internationales ne seraient-elles pas couvertes non plus<sup>4</sup> ? Si, ces dernières n'étaient pas couvertes en raison de leur caractère privé, les écoles privées précitées ne devraient-elles pas non plus être exclues du champ d'application ? Ou s'agit-il d'un critère alternatif : soit l'établissement doit être un établissement public, soit il doit offrir un enseignement public luxembourgeois ?

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État doit, pour ce qui est de la référence aux établissements d'enseignement secondaire, s'opposer formellement à la disposition sous avis. Les mêmes observations s'appliquent à la définition des établissements de l'enseignement fondamental.

Tout comme le Parquet général, le Conseil d'État constate que l'interdiction de la dissimulation du visage n'inclut pas les crèches ni les maisons-relais et il s'interroge sur les raisons de cette exclusion.

En ce qui concerne l'interdiction de la dissimulation du visage dans les « établissements hospitaliers, de soins et de santé », le commentaire de l'article sous revue indique qu'elle s'applique « aux hôpitaux et aux maisons de soins et de retraite à l'exception des chambres des patients hors prestation de soins qui sont considérées comme relevant de la vie privée des patients et des résidents ».

Or, une maison de retraite n'est pas nécessairement un établissement hospitalier, de soins et de santé. Dès lors, contrairement à ce qu'indiquent les auteurs du projet de loi, les maisons de retraite ne sont pas toutes couvertes par le projet de loi sous avis. Par ailleurs, la disposition sous avis ne comporte pas une exemption telle qu'indiquée au commentaire de l'article concernant les chambres des patients hors prestation de soins. En effet, les établissements de soins, par exemple, sont couverts dans leur entièreté. Le Conseil d'État se doit dès lors de rendre attentifs les auteurs au fait qu'une exception telle qu'envisagée au commentaire de l'article n'est pas prévue par le texte sous avis.

Pour ce qui est de l'interdiction de la dissimulation du visage dans « les administrations ainsi que dans les bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés », les auteurs indiquent au commentaire de l'article, que sont visés tous les locaux de la Police grand-ducale, des ministères, des communes, des administrations et des établissements publics. Or, dans certains établissements publics, qui ne constituent pas des administrations, des services publics ne sont pas nécessairement administrés. On peut ainsi citer des établissements publics tels le Fonds de rénovation de la Vieille Ville ou encore le Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg. Le Conseil d'État souhaite dès lors attirer l'attention des auteurs sur le fait que tous les établissements publics ne sont

4 À noter que les locaux et les bâtiments des Écoles européennes quant à eux sont inviolables et exempts de perquisition, de réquisition et de confiscation en vertu de l'article 2 de l'Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Conseil Supérieur de l'École Européenne, signé à Luxembourg, le 13 octobre 1971 et approuvé par loi du 18 février 1975 (Mémorial A – N° 8 du 27 février 1975).

donc pas nécessairement couverts par la formulation retenue. Dans ce contexte, le Conseil d'État s'interroge, par ailleurs, sur la définition de services publics qui sont administrés et dès lors sur le champ d'application de cette disposition. Des endroits comme la Bibliothèque nationale, la Philharmonie, le Musée d'art moderne Grand-Duc Jean ou des centres culturels constituent-ils des bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés ? Aussi, ainsi que s'interroge, à juste titre, le Parquet général, quelle est la « délimitation spatiale de l'interdiction lorsque le bâtiment à l'intérieur duquel un service public est presté sert également à d'autres fins et comporte des parties communes utilisées tant par les usagers du service public que par d'autres personnes » ? À défaut de précision de la notion sous examen, le Conseil d'État doit encore s'opposer formellement à la disposition sous avis pour violation du principe de légalité des incriminations.

L'alinéa 2 de l'article sous avis prévoit que « la direction d'un établissement hospitalier, de soins et de santé peut autoriser la dissimulation du visage dans les espaces communs de l'établissement hospitalier, de soins et de santé par des patients ou des résidents qui y séjournent pour une durée prolongée ou par leurs visiteurs ». De la sorte, la direction d'un tel établissement pourrait dès lors, unilatéralement, déterminer le champ d'application de la disposition pénale sous avis. Or, une telle disposition, par laquelle une personne privée peut déterminer l'étendue d'une disposition pénale, n'est pas compatible avec les exigences constitutionnelles étant donné que, en vertu de l'article 14 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer le champ d'application et l'étendue de la loi pénale. En outre, le texte sous avis ne prévoit aucune procédure précise à suivre pour décider ces exemptions ni des critères précis ne sont fixés dans le texte sous avis. Par ailleurs, que faut-il entendre par « durée prolongée » et qui déterminera si la durée est prolongée ou non ? Pour toutes ces raisons, l'alinéa 2 rencontre l'opposition formelle de la part du Conseil d'État, puisque le cadre légal n'est pas tracé avec la précision suffisante.

En ce qui concerne l'alinéa 3 de la disposition sous avis, le Conseil d'État renvoie à son avis du 10 juillet 2015, dans lequel il avait indiqué ce qui suit « même si les exceptions à l'interdiction constituent une copie conforme des dispositions de la loi française à ce sujet, il convient de s'interroger si elles sont définies avec la précision nécessaire. Que faut-il entendre par des manifestations traditionnelles ? Quelles raisons de santé sont acceptables ? ». Les mêmes interrogations s'appliquent à la disposition sous avis.

En dernier lieu, le Conseil d'État renvoie à l'observation du Parquet général relative à l'abolition de la peine d'emprisonnement en matière de police et recommande aux auteurs de mettre à profit une prochaine modification plus large du Code pénal pour y donner suite.

\*

### OBSERVATIONS D'ORDRE LÉGISTIQUE

**Article unique** Le tiret entre le numéro d'article et le dispositif de celui-ci est à omettre.

À la phrase introductive, il y a lieu de lire « point 10° » au lieu de « paragraphe 10° ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 21 novembre 2017.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Georges WIVENES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7179/04

N° 7179<sup>4</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

**PROJET DE LOI**

**portant modification de l'article 563 du Code pénal  
en créant une infraction de dissimulation du visage  
dans certains lieux publics**

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements gouvernementaux</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (22.1.2018).....	1
2) Texte et commentaire des amendements gouvernementaux ....	2
3) Texte coordonné.....	7

\*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT  
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(22.1.2018)

Monsieur le Président,

À la demande du Ministre de la Justice, j'ai l'honneur de vous saisir d'amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi sous rubrique.

À cet effet, je joins en annexe le texte des amendements avec un commentaire ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi tenant compte desdits amendements.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Pour le Premier Ministre  
Ministre d'État,  
Le Ministre aux Relations  
avec le Parlement,  
Fernand ETGEN*

\*

## TEXTE ET COMMENTAIRE DES AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX

### *Amendement 1*

L'intitulé du projet de loi est amendé comme suit :

Projet de loi portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant une infraction d'~~interdiction~~ de dissimulation du visage dans certains lieux publics.

### *Commentaire*

Suite à l'avis du Conseil d'Etat du 21 novembre 2017, il est proposé de supprimer les termes « d'interdiction » dans l'intitulé, étant donné qu'est érigée en infraction la dissimulation du visage.

### *Amendement 2*

Le tiret entre le numéro de l'article unique et le dispositif de celui-ci est supprimé.

### *Commentaire*

Suite à l'observation du Conseil d'Etat dans son avis du 21 novembre 2017, il est proposé d'omettre le tiret entre le numéro de l'article unique du projet de loi et le dispositif de celui-ci.

### *Amendement 3*

A la phrase introductive de l'article unique du projet de loi le mot « paragraphe » est supprimé et remplacé par le mot « point ».

### *Commentaire*

Suite à l'observation du Conseil d'Etat dans son avis du 21 novembre 2017, il est proposé de remplacer le mot « paragraphe 10° » par le mot « point 10° ».

### *Amendement 4*

A l'article unique du projet de loi les mots « les services de transport publics » sont remplacés par les mots « tout moyen collectif de transport de personnes ».

### *Commentaire*

Dans son avis du 21 novembre 2017 le Conseil d'Etat s'oppose formellement à la formulation retenue dans le projet de loi de « services de transports publics » pour violation du principe de légalité des incriminations et insiste sur une définition précise de cette notion. Le Conseil d'Etat note que « le commentaire de l'article indique que sont visés « les services de transports publics tels que définis dans la loi du 29 juin 2004 portant sur les transports publics et modifiant la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers » » mais « le texte proprement dit de l'article sous avis reste entièrement muet à ce sujet ; il ne définit pas autrement la notion de « services de transports publics » et ne se réfère pas non plus à la loi de 2004 ». Le Conseil d'Etat remarque cependant que la loi précitée « ne comprend pas de définition exhaustive des « services de transports publics » et reprend la question posée par la Cour supérieure de justice dans son avis sur le projet de loi « de savoir si « des services de transports ponctuels de type Adapto, Flexibus, Call a bus, etc. (...) tombent dans le champ d'application du texte proposé » ? ». Le Conseil d'Etat s'opposerait également formellement à une formulation telle que celle employée à deux endroits de l'article 3 de la loi précitée du 29 juin 2004 qui prévoit que certaines prestations de service peuvent être considérées comme services de transports publics, dans les conditions à convenir entre le ministre et le ou les transporteurs concernés et « dès lors, le champ d'application de la disposition pénale [...] serait tributaire d'accords à intervenir entre le ministre et des prestataires de services de transports ».

C'est pourquoi il est proposé de reprendre la définition de l'article 6, paragraphe (1), point 11 de la loi du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac qui englobe « tout moyen collectif de transport de personnes » y compris les services de transport ponctuels c'est-à-dire occasionnels par opposition aux services de transport réguliers sur lesquels s'interroge la Cour supérieure de Justice dans son avis.

L'article 6, paragraphe (1), point 11 dans sa formulation actuelle trouve son origine dans la loi du 13 juin 2017 transposant la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014



relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes; abrogeant la directive 2001/37/CE et modifiant la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac.

La volonté fut alors d'englober tous les moyens de transport collectifs y compris le tramway et le funiculaire.

L'explication donnée dans l'exposé des motifs du projet de loi n° 7030 était la suivante : «Les points 11 et 12 du paragraphe 1<sup>er</sup> l'article 6 de la version actuelle de la loi limitent, en ce qui concerne les transports publics, l'interdiction de fumer aux autobus des services de transports publics de personnes, aux voitures de chemin de fer, ainsi qu'aux aéronefs. Afin de pouvoir assurer que l'ensemble des transports en commun soient visés par l'interdiction de fumer, il est proposé de fusionner les points 11 et 12 en précisant que l'interdiction s'applique aux moyens de transport collectifs de personnes. Cette interdiction englobera donc tous les véhicules de transport pouvant accueillir des voyageurs ou passagers, y compris le tramway et le funiculaire en tant que futurs moyens de transport urbain ».

L'interdiction de fumer dans les moyens de transport collectifs de personnes relève de la même catégorie d'infraction que la dissimulation du visage et la formulation choisie pour définir l'ensemble des transports en commun a trouvé l'assentiment du Conseil d'Etat dans son avis du 28 février 2017 sur le projet de loi n° 7030 transposant la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014.

#### *Amendement 5*

A l'article unique du projet de loi les mots « dans l'enceinte ainsi qu'à l'intérieur des établissements scolaires de l'enseignement fondamental, des établissements de l'enseignement secondaire, des établissements de l'enseignement secondaire technique, des établissements en charge de la formation professionnelle, des établissements en charge de la formation des adultes, des établissements de l'enseignement supérieur, des établissements de l'enseignement différencié, du Centre de logopédie, » sont remplacés par « à l'intérieur des établissements scolaires de tous les types d'enseignement ainsi que dans leur enceinte ».

#### *Commentaire*

Dans son avis du 21 novembre 2017 le Conseil d'Etat s'oppose formellement à la formulation retenue dans le projet de loi concernant la référence aux établissements d'enseignement secondaire et de l'enseignement fondamental à cause de l'imprécision quant aux Ecoles internationales et aux établissements privés. C'est pourquoi il est proposé de remplacer la formulation litigieuse énumérant les différents établissements d'enseignement par la définition très générale de l'article 6, paragraphe (1), point 5 de la loi du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac. La formulation très large choisie à l'époque, qui vise « tous les types d'enseignement » comprend aussi bien l'enseignement public que privé ainsi que national et international. Il n'est donc pas nécessaire de rajouter ces mots dans le texte du projet de loi. Avec cette nouvelle formulation on résout en outre la problématique de la référence à l'enseignement secondaire relevé par le Conseil d'Etat dans son avis du 21 novembre 2017.

#### *Amendement 6*

A l'article unique du projet de loi entre les mots « du Centre de logopédie, » et « des établissements hospitaliers » sont ajoutés les mots « dans les locaux destinés à accueillir ou à héberger des mineurs âgés de moins de seize ans accomplis, ».

#### *Commentaire*

Dans son avis du 21 novembre 2017 le Conseil d'Etat s'interroge sur l'exclusion des crèches et des maisons-relais du champ d'application de l'article unique du projet de loi. C'est pourquoi il est proposé de rajouter la définition très générale de l'article 6, paragraphe (1), point 6 de la loi du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac concernant les locaux destinés à accueillir ou à héberger des mineurs âgés de moins de seize ans accomplis dans le texte. La formulation très large choisie à l'époque comprend les crèches et maisons-relais ainsi que toutes les autres structures accueillant des mineurs âgés de moins de seize ans accomplis et couvre aussi bien l'enseignement public que privé ainsi que national et international. Il n'est donc pas nécessaire de rajouter ces mots dans le texte du projet de loi.

### *Amendement 7*

A l'article unique du projet de loi les mots « des établissements hospitaliers, de soins et de santé » sont remplacés par les mots « 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 ».

#### *Commentaire*

Dans son avis du 21 novembre 2017 le Conseil d'Etat constate que la formulation du projet de loi reprenant les établissements hospitaliers, de soins et de santé ne couvre pas les maisons de retraite. Pour redresser cela il est proposé de rajouter une référence explicite aux institutions accueillant des personnes âgées dans le texte. Le Conseil d'Etat remarque également que le texte du projet de loi « ne comporte pas une exemption telle qu'indiquée au commentaire de l'article concernant les chambres des patients hors prestation de soins ». Pour des raisons de cohérence, les définitions utilisées sont de nouveau celles de l'article 6, paragraphe (1), de la loi du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac. Cela implique également qu'aucune exemption pour les chambres des patients hors prestation n'est prévue dans un souci de parallélisme des formes avec la loi précitée. La formulation très large choisie à l'époque comprend tous les types d'établissements hospitaliers et d'institutions accueillant des personnes âgées aussi bien publics que privés.

### *Amendement 8*

A l'article unique du projet de loi les mots « ainsi que dans les bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés » sont remplacés par les mots « 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, ».

#### *Commentaire*

Dans son avis du 21 novembre 2017 le Conseil d'Etat relève que la terminologie du projet de loi qui parle des « bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés » n'englobe pas toutes les hypothèses visées par le commentaire des articles dont notamment les établissements publics. Il remarque en outre que certains établissements publics ne constituent pas nécessairement des administrations respectivement n'administrent pas des services public. Il souligne également, en citant l'avis des autorités judiciaires sur le projet de loi, qu'il n'est pas clair quelle est la « délimitation spatiale de l'interdiction lorsque le bâtiment à l'intérieur duquel un service public est presté sert également à d'autres fins et comporte des parties communes utilisées tant par les usagers du service public que par d'autres personnes ».

Pour préciser la délimitation spatiale de l'interdiction soulevée par le Conseil d'Etat, il est rajouté une référence aux parties des bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés pour souligner que ce n'est pas nécessairement un bâtiment dans son entièreté qui est visé, ni toutes ses parties communes.

En ce qui concerne la notion de « bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés », le commentaire des articles y incluait également outre les locaux de la Police grand-ducale, des ministères, des communes et des administrations ceux des établissements publics. Or comme le soulève le Conseil d'Etat dans son avis du 21 novembre 2017 « dans certains établissements publics qui ne constituent pas des administrations, des services publics ne sont pas nécessairement administrés ». En effet comme le rappelle le Conseil d'Etat, tous les établissements publics ne tombent pas sous l'interdiction, mais que ceux où des services publics administratifs sont fournis. C'est pourquoi le terme de service public « administratif » est explicitement rajouté dans le texte. Le terme de « service public administratif » se comprend ici tel que défini par la doctrine française par rapport à la jurisprudence du Conseil d'Etat français et de l'arrêt du Tribunal des conflits du 22 janvier 1921 « Société commerciale de l'Ouest africain ». On considère ainsi que les services publics sont par principe administratifs, sauf s'ils remplissent les critères du service public industriel et commercial c'est-à-dire s'il s'agit d'une activité de vente ou de production de biens ou d'une prestation de service, si les ressources viennent principalement de redevances perçues sur les usagers du service et si les modalités d'organisation et de fonctionnement du service sont proches de celles d'une entreprise de droit privé. Un service public administratif est ainsi fourni majoritairement par des agents sous statut, le plus souvent des fonctionnaires. Pour préciser encore davantage dans le texte qui fournit le service public administratif,

l'on rajoute les mots « par toute personne de droit public » qui englobe aussi bien des personnes morales que physiques.

Ainsi des établissements publics tels le Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg, la Bibliothèque nationale, la Philharmonie, le Musée d'art moderne Grand-Duc Jean ou des centres culturels ou sportifs ne tombent pas dans le champ d'application de la loi. En effet si l'on reprend l'exemple de l'établissement public Salle de Concerts Grande-Duchesse Joséphine-Charlotte, il s'agit d'une personne morale de droit public, mais dans le bâtiment de la Philharmonie aucun service public n'est administré.

#### *Amendement 9*

L'alinéa 2 de l'article unique du projet de loi est supprimé

#### *Commentaire*

Dans son avis du 21 novembre 2017 le Conseil d'Etat s'est opposé formellement à la possibilité donnée par le texte du projet de loi à un directeur d'un établissement hospitalier, de soins et de santé de déterminer unilatéralement le champ d'application de la loi pénale en autorisant dans les espaces communs la dissimulation du visage pour les patients de longue durée. C'est pourquoi il est proposé d'enlever cette exception.

#### *Amendement 10*

A l'alinéa 3 de l'article unique du projet de loi les mots «si elle est justifiée pour 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» sont remplacés par les mots «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».

#### *Commentaire*

Dans son avis du 21 novembre 2017 le Conseil d'Etat cite son avis du 10 juillet 2015 sur la proposition de loi n° 6705 dans lequel il dit que « même si les exceptions à l'interdiction constituent une copie conforme des dispositions de la loi française à ce sujet, il convient de s'interroger si elles sont définies avec la précision nécessaire. Que faut-il entendre par des manifestations traditionnelles ? Quelles raisons de santé sont acceptables ? ». Le Conseil d'Etat conclut que « les mêmes interrogations s'appliquent à la disposition sous avis » du projet de loi.

La proposition de loi précitée a un champ d'application beaucoup plus large que le projet de loi n° 7179 en prévoyant à son article 1<sup>er</sup> que « nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage, en tout ou en partie ». Pour ce qui est des exceptions prévues elle dispose que « l'interdiction prévue à l'article 1<sup>er</sup> 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 ».

Le Conseil d'Etat émet une opposition formelle par rapport au fait que la proposition de loi « prévoit que des exceptions à l'interdiction de dissimulation du visage dans l'espace public peuvent être établies par voie réglementaire » alors que « en vertu du principe de la légalité des incriminations inscrit à l'article 12 de la Constitution, [elles doivent] être prévues par la loi ».

Une deuxième proposition de loi n° 6909, a elle aussi un champ d'application beaucoup plus large que le projet de loi n° 7179 en prévoyant que « sera puni d'une amende de 25 euros à 250 euros le fait de porter dans les lieux publics une tenue destinée à dissimuler le visage ». Pour ce qui est des exceptions prévues elle dispose que « la disposition qui précède ne s'applique pas dans les cas où la loi en dispose autrement, ou si le port de la tenue est justifié par des raisons médicales ou professionnelles, ou s'il s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations dûment autorisées ».

Le Conseil d'Etat dans son avis du 21 novembre 2017 sur la proposition de loi n° 6909 remarque que le « port de la tenue (...) s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations dûment autorisées » et se demande « si les termes « dûment autorisées » s'appliquent également aux

pratiques sportives et aux fêtes, ou uniquement aux manifestations. Par ailleurs, sur quoi porterait une telle autorisation ? Sur la tenue d'une manifestation elle-même ? Devra-t-elle explicitement comporter une autorisation d'une certaine tenue vestimentaire ? Qu'en est-il du port d'une cagoule dissimulant le visage qui s'inscrit dans le cadre d'une manifestation pourtant dûment autorisée ? ». Il conclut que « la proposition de loi devra être précisée sur ces points, sous peine d'opposition formelle pour violation du principe de légalité des incriminations ».

Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas formellement à l'exception prévue par le projet de loi n° 7179 qui a, comme on l'a déjà relevé, un champ d'application beaucoup moins large que les deux propositions de loi précitées qui englobent tous les espaces respectivement lieux publics. Il se demande cependant si deux des exceptions prévues à savoir les manifestations traditionnelles et les raisons de santé « sont définies avec la précision nécessaire ».

C'est pourquoi il est proposé d'apporter des précisions supplémentaires sur ces points dans le projet de loi.

Pour ce qui est des manifestations traditionnelles il convient de préciser que ce n'est pas le caractère traditionnel d'une manifestation en soi qui fait que l'on peut y dissimuler son visage ou pas. Il s'agit en effet de l'usage lors de certaines manifestations traditionnelles de dissimuler son visage comme par exemple le carnaval ou la Saint Nicolas. Sans cette précision on pourrait en effet conclure que par exemple dans le cadre de la manifestation traditionnelle par excellence au Luxembourg qu'est la Foire, l'on pourrait se dissimuler le visage. Remarquons que cet exemple concret s'appliquerait aux deux propositions de loi précitées mais pas au projet de loi. On pourrait prendre comme autre exemple les fêtes traditionnelles de l'épiphanie ou de la chandeleur qui peuvent avoir lieu dans des écoles ou des hôpitaux par exemple sans que cela n'autorise les participants à dissimuler leur visage, parce que cela n'est pas d'usage pour ces traditions. D'un autre côté la fête de la Saint Nicolas veut que deux personnes soient déguisées en Saint Nicolas respectivement en Père Fouettard, et cela serait autorisé aux endroits précités conformément à l'exception prévue. A fortiori cela vaudrait également pour les fêtes de carnaval où le déguisement fait partie intégrante de la tradition en question. Pour ces raisons et dans un but de précision supplémentaire le bout de phrase « où il est d'usage que l'on dissimule tout ou partie du visage » est rajouté derrière les mots « manifestations traditionnelles ». Cette précision englobe également les fêtes et manifestations artistiques et les pratiques sportives pour les mêmes raisons. Si pour une manifestation artistique comme par exemple une pièce de théâtre la dissimulation de tout ou partie du visage peut être considérée comme usuelle cela ne l'est pas dans le cadre d'une exposition de tableaux. De même pour certaines disciplines, telle l'escrime ou le football américain, la dissimulation de tout ou partie du visage peut être considérée comme usuelle et est même prescrite par des règlements tandis que pour la plupart des disciplines sportives, tel le football, le basketball ou le tennis, cela n'est pas le cas.

Pour ce qui est des raisons de santé, il convient de préciser cette notion, même si la problématique d'un éventuel abus de cette exception se pose encore plus concrètement pour les propositions de lois précitées qui englobent tout l'espace public. Le but médical recherché est triple à savoir d'améliorer sa santé en cas de maladie, de se protéger contre une maladie contagieuse de tiers respectivement de protéger des tiers de sa propre maladie contagieuse. Deux conditions doivent cependant être remplies pour que dans ces cas de figure l'on soit autorisé à dissimuler tout ou partie du visage. Il faut un certificat médical qui atteste que la dissimulation de tout ou partie du visage est nécessaire (par exemple à cause d'une pathologie ou d'une blessure). Ensuite la dissimulation d'une partie du visage doit être limitée au nécessaire, c'est-à-dire à la partie du visage concernée par le but médical visé, comme par exemple la bouche lors du port d'un masque sanitaire pour éviter une contamination. Une simple égratignure au front ne justifie donc pas de dissimuler tout ou partie du visage de manière telle que l'on n'est plus identifiable. D'un autre côté il faut qu'un grand brûlé puisse avoir un pansement médical intégral. C'est pourquoi il est précisé dans le texte que les raisons de santé qui autorisent la dissimulation de tout ou partie du visage doivent être dûment attestées par un certificat médical et que la dissimulation doit être limitée au but poursuivi. Cette deuxième précision s'applique en même temps aux motifs professionnels pour les mêmes raisons.

\*

## TEXTE COORDONNE

Article unique.= Il est rajouté à l'article 563 du Code pénal un **point paragraphe** 10° libellé comme suit:

„10° ~~Ceux qui dans les services de transports publics tout moyen collectif de transport de personnes, dans l'enceinte ainsi qu'à l'intérieur des établissements scolaires de l'enseignement fondamental, des établissements de l'enseignement secondaire, des établissements de l'enseignement secondaire technique, des établissements en charge de la formation professionnelle, des établissements en charge de la formation des adultes, des établissements de l'enseignement supérieur, des établissements de l'enseignement différencié, du Centre de logopédie 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, des établissements hospitaliers, de soins et de santé, 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,~~ dissimulent tout ou partie du visage, de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables.

**~~Par dérogation à l'alinéa précédent, la direction d'un établissement hospitalier, de soins et de santé peut autoriser la dissimulation du visage dans les espaces communs de l'établissement hospitalier, de soins et de santé par des patients ou des résidents qui y séjournent pour une durée prolongée ou par leurs visiteurs.~~**

L'interdiction prévue à l'alinéa 1er 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.“

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7179/04



N° 7179<sup>4</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

**PROJET DE LOI**

**portant modification de l'article 563 du Code pénal  
en créant une infraction de dissimulation du visage  
dans certains lieux publics**

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
<i>Amendements gouvernementaux</i>	
1) Dépêche du Ministre aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (22.1.2018).....	1
2) Texte et commentaire des amendements gouvernementaux ....	2
3) Texte coordonné.....	7

\*

**DEPECHE DU MINISTRE AUX RELATIONS AVEC LE PARLEMENT  
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(22.1.2018)

Monsieur le Président,

À la demande du Ministre de la Justice, j'ai l'honneur de vous saisir d'amendements gouvernementaux relatifs au projet de loi sous rubrique.

À cet effet, je joins en annexe le texte des amendements avec un commentaire ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi tenant compte desdits amendements.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Pour le Premier Ministre  
Ministre d'État,  
Le Ministre aux Relations  
avec le Parlement,  
Fernand ETGEN*

\*

## TEXTE ET COMMENTAIRE DES AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX

### *Amendement 1*

L'intitulé du projet de loi est amendé comme suit :

Projet de loi portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant une infraction d'~~interdiction~~ de dissimulation du visage dans certains lieux publics.

### *Commentaire*

Suite à l'avis du Conseil d'Etat du 21 novembre 2017, il est proposé de supprimer les termes « d'interdiction » dans l'intitulé, étant donné qu'est érigée en infraction la dissimulation du visage.

### *Amendement 2*

Le tiret entre le numéro de l'article unique et le dispositif de celui-ci est supprimé.

### *Commentaire*

Suite à l'observation du Conseil d'Etat dans son avis du 21 novembre 2017, il est proposé d'omettre le tiret entre le numéro de l'article unique du projet de loi et le dispositif de celui-ci.

### *Amendement 3*

A la phrase introductive de l'article unique du projet de loi le mot « paragraphe » est supprimé et remplacé par le mot « point ».

### *Commentaire*

Suite à l'observation du Conseil d'Etat dans son avis du 21 novembre 2017, il est proposé de remplacer le mot « paragraphe 10° » par le mot « point 10° ».

### *Amendement 4*

A l'article unique du projet de loi les mots « les services de transport publics » sont remplacés par les mots « tout moyen collectif de transport de personnes ».

### *Commentaire*

Dans son avis du 21 novembre 2017 le Conseil d'Etat s'oppose formellement à la formulation retenue dans le projet de loi de « services de transports publics » pour violation du principe de légalité des incriminations et insiste sur une définition précise de cette notion. Le Conseil d'Etat note que « le commentaire de l'article indique que sont visés « les services de transports publics tels que définis dans la loi du 29 juin 2004 portant sur les transports publics et modifiant la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers » » mais « le texte proprement dit de l'article sous avis reste entièrement muet à ce sujet ; il ne définit pas autrement la notion de « services de transports publics » et ne se réfère pas non plus à la loi de 2004 ». Le Conseil d'Etat remarque cependant que la loi précitée « ne comprend pas de définition exhaustive des « services de transports publics » et reprend la question posée par la Cour supérieure de justice dans son avis sur le projet de loi « de savoir si « des services de transports ponctuels de type Adapto, Flexibus, Call a bus, etc. (...) tombent dans le champ d'application du texte proposé » ? ». Le Conseil d'Etat s'opposerait également formellement à une formulation telle que celle employée à deux endroits de l'article 3 de la loi précitée du 29 juin 2004 qui prévoit que certaines prestations de service peuvent être considérées comme services de transports publics, dans les conditions à convenir entre le ministre et le ou les transporteurs concernés et « dès lors, le champ d'application de la disposition pénale [...] serait tributaire d'accords à intervenir entre le ministre et des prestataires de services de transports ».

C'est pourquoi il est proposé de reprendre la définition de l'article 6, paragraphe (1), point 11 de la loi du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac qui englobe « tout moyen collectif de transport de personnes » y compris les services de transport ponctuels c'est-à-dire occasionnels par opposition aux services de transport réguliers sur lesquels s'interroge la Cour supérieure de Justice dans son avis.

L'article 6, paragraphe (1), point 11 dans sa formulation actuelle trouve son origine dans la loi du 13 juin 2017 transposant la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014

relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes; abrogeant la directive 2001/37/CE et modifiant la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac.

La volonté fut alors d'englober tous les moyens de transport collectifs y compris le tramway et le funiculaire.

L'explication donnée dans l'exposé des motifs du projet de loi n° 7030 était la suivante : «Les points 11 et 12 du paragraphe 1<sup>er</sup> l'article 6 de la version actuelle de la loi limitent, en ce qui concerne les transports publics, l'interdiction de fumer aux autobus des services de transports publics de personnes, aux voitures de chemin de fer, ainsi qu'aux aéronefs. Afin de pouvoir assurer que l'ensemble des transports en commun soient visés par l'interdiction de fumer, il est proposé de fusionner les points 11 et 12 en précisant que l'interdiction s'applique aux moyens de transport collectifs de personnes. Cette interdiction englobera donc tous les véhicules de transport pouvant accueillir des voyageurs ou passagers, y compris le tramway et le funiculaire en tant que futurs moyens de transport urbain ».

L'interdiction de fumer dans les moyens de transport collectifs de personnes relève de la même catégorie d'infraction que la dissimulation du visage et la formulation choisie pour définir l'ensemble des transports en commun a trouvé l'assentiment du Conseil d'Etat dans son avis du 28 février 2017 sur le projet de loi n° 7030 transposant la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014.

#### *Amendement 5*

A l'article unique du projet de loi les mots « dans l'enceinte ainsi qu'à l'intérieur des établissements scolaires de l'enseignement fondamental, des établissements de l'enseignement secondaire, des établissements de l'enseignement secondaire technique, des établissements en charge de la formation professionnelle, des établissements en charge de la formation des adultes, des établissements de l'enseignement supérieur, des établissements de l'enseignement différencié, du Centre de logopédie, » sont remplacés par « à l'intérieur des établissements scolaires de tous les types d'enseignement ainsi que dans leur enceinte ».

#### *Commentaire*

Dans son avis du 21 novembre 2017 le Conseil d'Etat s'oppose formellement à la formulation retenue dans le projet de loi concernant la référence aux établissements d'enseignement secondaire et de l'enseignement fondamental à cause de l'imprécision quant aux Ecoles internationales et aux établissements privés. C'est pourquoi il est proposé de remplacer la formulation litigieuse énumérant les différents établissements d'enseignement par la définition très générale de l'article 6, paragraphe (1), point 5 de la loi du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac. La formulation très large choisie à l'époque, qui vise « tous les types d'enseignement » comprend aussi bien l'enseignement public que privé ainsi que national et international. Il n'est donc pas nécessaire de rajouter ces mots dans le texte du projet de loi. Avec cette nouvelle formulation on résout en outre la problématique de la référence à l'enseignement secondaire relevé par le Conseil d'Etat dans son avis du 21 novembre 2017.

#### *Amendement 6*

A l'article unique du projet de loi entre les mots « du Centre de logopédie, » et « des établissements hospitaliers » sont ajoutés les mots « dans les locaux destinés à accueillir ou à héberger des mineurs âgés de moins de seize ans accomplis, ».

#### *Commentaire*

Dans son avis du 21 novembre 2017 le Conseil d'Etat s'interroge sur l'exclusion des crèches et des maisons-relais du champ d'application de l'article unique du projet de loi. C'est pourquoi il est proposé de rajouter la définition très générale de l'article 6, paragraphe (1), point 6 de la loi du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac concernant les locaux destinés à accueillir ou à héberger des mineurs âgés de moins de seize ans accomplis dans le texte. La formulation très large choisie à l'époque comprend les crèches et maisons-relais ainsi que toutes les autres structures accueillant des mineurs âgés de moins de seize ans accomplis et couvre aussi bien l'enseignement public que privé ainsi que national et international. Il n'est donc pas nécessaire de rajouter ces mots dans le texte du projet de loi.

### *Amendement 7*

A l'article unique du projet de loi les mots « des établissements hospitaliers, de soins et de santé » sont remplacés par les mots « 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 ».

#### *Commentaire*

Dans son avis du 21 novembre 2017 le Conseil d'Etat constate que la formulation du projet de loi reprenant les établissements hospitaliers, de soins et de santé ne couvre pas les maisons de retraite. Pour redresser cela il est proposé de rajouter une référence explicite aux institutions accueillant des personnes âgées dans le texte. Le Conseil d'Etat remarque également que le texte du projet de loi « ne comporte pas une exemption telle qu'indiquée au commentaire de l'article concernant les chambres des patients hors prestation de soins ». Pour des raisons de cohérence, les définitions utilisées sont de nouveau celles de l'article 6, paragraphe (1), de la loi du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac. Cela implique également qu'aucune exemption pour les chambres des patients hors prestation n'est prévue dans un souci de parallélisme des formes avec la loi précitée. La formulation très large choisie à l'époque comprend tous les types d'établissements hospitaliers et d'institutions accueillant des personnes âgées aussi bien publics que privés.

### *Amendement 8*

A l'article unique du projet de loi les mots « ainsi que dans les bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés » sont remplacés par les mots « 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, ».

#### *Commentaire*

Dans son avis du 21 novembre 2017 le Conseil d'Etat relève que la terminologie du projet de loi qui parle des « bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés » n'englobe pas toutes les hypothèses visées par le commentaire des articles dont notamment les établissements publics. Il remarque en outre que certains établissements publics ne constituent pas nécessairement des administrations respectivement n'administrent pas des services public. Il souligne également, en citant l'avis des autorités judiciaires sur le projet de loi, qu'il n'est pas clair quelle est la « délimitation spatiale de l'interdiction lorsque le bâtiment à l'intérieur duquel un service public est presté sert également à d'autres fins et comporte des parties communes utilisées tant par les usagers du service public que par d'autres personnes ».

Pour préciser la délimitation spatiale de l'interdiction soulevée par le Conseil d'Etat, il est rajouté une référence aux parties des bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés pour souligner que ce n'est pas nécessairement un bâtiment dans son entièreté qui est visé, ni toutes ses parties communes.

En ce qui concerne la notion de « bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés », le commentaire des articles y incluait également outre les locaux de la Police grand-ducale, des ministères, des communes et des administrations ceux des établissements publics. Or comme le soulève la Conseil d'Etat dans son avis du 21 novembre 2017 « dans certains établissements publics qui ne constituent pas des administrations, des services publics ne sont pas nécessairement administrés ». En effet comme le rappelle le Conseil d'Etat, tous les établissements publics ne tombent pas sous l'interdiction, mais que ceux où des services publics administratifs sont fournis. C'est pourquoi le terme de service public « administratif » est explicitement rajouté dans le texte. Le terme de « service public administratif » se comprend ici tel que défini par la doctrine française par rapport à la jurisprudence du Conseil d'Etat français et de l'arrêt du Tribunal des conflits du 22 janvier 1921 « Société commerciale de l'Ouest africain ». On considère ainsi que les services publics sont par principe administratifs, sauf s'ils remplissent les critères du service public industriel et commercial c'est-à-dire s'il s'agit d'une activité de vente ou de production de biens ou d'une prestation de service, si les ressources viennent principalement de redevances perçues sur les usagers du service et si les modalités d'organisation et de fonctionnement du service sont proches de celles d'une entreprise de droit privé. Un service public administratif est ainsi fourni majoritairement par des agents sous statut, le plus souvent des fonctionnaires. Pour préciser encore davantage dans le texte qui fournit le service public administratif,

l'on rajoute les mots « par toute personne de droit public » qui englobe aussi bien des personnes morales que physiques.

Ainsi des établissements publics tels le Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg, la Bibliothèque nationale, la Philharmonie, le Musée d'art moderne Grand-Duc Jean ou des centres culturels ou sportifs ne tombent pas dans le champ d'application de la loi. En effet si l'on reprend l'exemple de l'établissement public Salle de Concerts Grande-Duchesse Joséphine-Charlotte, il s'agit d'une personne morale de droit public, mais dans le bâtiment de la Philharmonie aucun service public n'est administré.

#### *Amendement 9*

L'alinéa 2 de l'article unique du projet de loi est supprimé

#### *Commentaire*

Dans son avis du 21 novembre 2017 le Conseil d'Etat s'est opposé formellement à la possibilité donnée par le texte du projet de loi à un directeur d'un établissement hospitalier, de soins et de santé de déterminer unilatéralement le champ d'application de la loi pénale en autorisant dans les espaces communs la dissimulation du visage pour les patients de longue durée. C'est pourquoi il est proposé d'enlever cette exception.

#### *Amendement 10*

A l'alinéa 3 de l'article unique du projet de loi les mots «si elle est justifiée pour 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» sont remplacés par les mots «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».

#### *Commentaire*

Dans son avis du 21 novembre 2017 le Conseil d'Etat cite son avis du 10 juillet 2015 sur la proposition de loi n° 6705 dans lequel il dit que « même si les exceptions à l'interdiction constituent une copie conforme des dispositions de la loi française à ce sujet, il convient de s'interroger si elles sont définies avec la précision nécessaire. Que faut-il entendre par des manifestations traditionnelles ? Quelles raisons de santé sont acceptables ? ». Le Conseil d'Etat conclut que « les mêmes interrogations s'appliquent à la disposition sous avis » du projet de loi.

La proposition de loi précitée a un champ d'application beaucoup plus large que le projet de loi n° 7179 en prévoyant à son article 1<sup>er</sup> que « nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage, en tout ou en partie ». Pour ce qui est des exceptions prévues elle dispose que « l'interdiction prévue à l'article 1<sup>er</sup> 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 ».

Le Conseil d'Etat émet une opposition formelle par rapport au fait que la proposition de loi « prévoit que des exceptions à l'interdiction de dissimulation du visage dans l'espace public peuvent être établies par voie réglementaire » alors que « en vertu du principe de la légalité des incriminations inscrit à l'article 12 de la Constitution, [elles doivent] être prévues par la loi ».

Une deuxième proposition de loi n° 6909, a elle aussi un champ d'application beaucoup plus large que le projet de loi n° 7179 en prévoyant que « sera puni d'une amende de 25 euros à 250 euros le fait de porter dans les lieux publics une tenue destinée à dissimuler le visage ». Pour ce qui est des exceptions prévues elle dispose que « la disposition qui précède ne s'applique pas dans les cas où la loi en dispose autrement, ou si le port de la tenue est justifié par des raisons médicales ou professionnelles, ou s'il s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations dûment autorisées ».

Le Conseil d'Etat dans son avis du 21 novembre 2017 sur la proposition de loi n° 6909 remarque que le « port de la tenue (...) s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations dûment autorisées » et se demande « si les termes « dûment autorisées » s'appliquent également aux

pratiques sportives et aux fêtes, ou uniquement aux manifestations. Par ailleurs, sur quoi porterait une telle autorisation ? Sur la tenue d'une manifestation elle-même ? Devra-t-elle explicitement comporter une autorisation d'une certaine tenue vestimentaire ? Qu'en est-il du port d'une cagoule dissimulant le visage qui s'inscrit dans le cadre d'une manifestation pourtant dûment autorisée ? ». Il conclut que « la proposition de loi devra être précisée sur ces points, sous peine d'opposition formelle pour violation du principe de légalité des incriminations ».

Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas formellement à l'exception prévue par le projet de loi n° 7179 qui a, comme on l'a déjà relevé, un champ d'application beaucoup moins large que les deux propositions de loi précitées qui englobent tous les espaces respectivement lieux publics. Il se demande cependant si deux des exceptions prévues à savoir les manifestations traditionnelles et les raisons de santé « sont définies avec la précision nécessaire ».

C'est pourquoi il est proposé d'apporter des précisions supplémentaires sur ces points dans le projet de loi.

Pour ce qui est des manifestations traditionnelles il convient de préciser que ce n'est pas le caractère traditionnel d'une manifestation en soi qui fait que l'on peut y dissimuler son visage ou pas. Il s'agit en effet de l'usage lors de certaines manifestations traditionnelles de dissimuler son visage comme par exemple le carnaval ou la Saint Nicolas. Sans cette précision on pourrait en effet conclure que par exemple dans le cadre de la manifestation traditionnelle par excellence au Luxembourg qu'est la Foire, l'on pourrait se dissimuler le visage. Remarquons que cet exemple concret s'appliquerait aux deux propositions de loi précitées mais pas au projet de loi. On pourrait prendre comme autre exemple les fêtes traditionnelles de l'épiphanie ou de la chandeleur qui peuvent avoir lieu dans des écoles ou des hôpitaux par exemple sans que cela n'autorise les participants à dissimuler leur visage, parce que cela n'est pas d'usage pour ces traditions. D'un autre côté la fête de la Saint Nicolas veut que deux personnes soient déguisées en Saint Nicolas respectivement en Père Fouettard, et cela serait autorisé aux endroits précités conformément à l'exception prévue. A fortiori cela vaudrait également pour les fêtes de carnaval où le déguisement fait partie intégrante de la tradition en question. Pour ces raisons et dans un but de précision supplémentaire le bout de phrase « où il est d'usage que l'on dissimule tout ou partie du visage » est rajouté derrière les mots « manifestations traditionnelles ». Cette précision englobe également les fêtes et manifestations artistiques et les pratiques sportives pour les mêmes raisons. Si pour une manifestation artistique comme par exemple une pièce de théâtre la dissimulation de tout ou partie du visage peut être considéré comme usuelle cela ne l'est pas dans le cadre d'une exposition de tableaux. De même pour certaines disciplines, telle l'escrime ou le football américain, la dissimulation de tout ou partie du visage peut être considérée comme usuelle et est même prescrite par des règlements tandis que pour la plupart des disciplines sportives, tel le football, le basketball ou le tennis, cela n'est pas le cas.

Pour ce qui est des raisons de santé, il convient de préciser cette notion, même si la problématique d'un éventuel abus de cette exception se pose encore plus concrètement pour les propositions de lois précitées qui englobent tout l'espace public. Le but médical recherché est triple à savoir d'améliorer sa santé en cas de maladie, de se protéger contre une maladie contagieuse de tiers respectivement de protéger des tiers de sa propre maladie contagieuse. Deux conditions doivent cependant être remplies pour que dans ces cas de figure l'on soit autorisé à dissimuler tout ou partie du visage. Il faut un certificat médical qui atteste que la dissimulation de tout ou partie du visage est nécessaire (par exemple à cause d'une pathologie ou d'une blessure). Ensuite la dissimulation d'une partie du visage doit être limitée au nécessaire, c'est-à-dire à la partie du visage concernée par le but médical visé, comme par exemple la bouche lors du port d'un masque sanitaire pour éviter une contamination. Une simple égratignure au front ne justifie donc pas de dissimuler tout ou partie du visage de manière telle que l'on n'est plus identifiable. D'un autre côté il faut qu'un grand brûlé puisse avoir un pansement médical intégral. C'est pourquoi il est précisé dans le texte que les raisons de santé qui autorisent la dissimulation de tout ou partie du visage doivent être dûment attestées par un certificat médical et que la dissimulation doit être limitée au but poursuivi. Cette deuxième précision s'applique en même temps aux motifs professionnels pour les mêmes raisons.

\*



## TEXTE COORDONNE

Article unique.= Il est rajouté à l'article 563 du Code pénal un **point paragraphe** 10° libellé comme suit:

„10° ~~Ceux qui dans les services de transports publics tout moyen collectif de transport de personnes, dans l'enceinte ainsi qu'à l'intérieur des établissements scolaires de l'enseignement fondamental, des établissements de l'enseignement secondaire, des établissements de l'enseignement secondaire technique, des établissements en charge de la formation professionnelle, des établissements en charge de la formation des adultes, des établissements de l'enseignement supérieur, des établissements de l'enseignement différencié, du Centre de logopédie 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, des établissements hospitaliers, de soins et de santé, 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,~~ dissimulent tout ou partie du visage, de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables.

~~Par dérogation à l'alinéa précédent, la direction d'un établissement hospitalier, de soins et de santé peut autoriser la dissimulation du visage dans les espaces communs de l'établissement hospitalier, de soins et de santé par des patients ou des résidents qui y séjournent pour une durée prolongée ou par leurs visiteurs.~~

L'interdiction prévue à l'alinéa 1er 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.“



Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7179/05

N° 7179<sup>5</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

**PROJET DE LOI**

**portant modification de l'article 563 du Code pénal  
en créant une infraction de dissimulation du visage  
dans certains lieux publics**

\* \* \*

**AVIS DE LA COMMISSION CONSULTATIVE  
DES DROITS DE L'HOMME DU GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG  
(2.2018)**

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (CCDH), celle-ci a été saisie par le ministère de la Justice pour donner son avis sur le projet de loi n° 7179 portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant une infraction d'interdiction de dissimulation du visage dans certains lieux publics.

L'intitulé du projet de loi vise l'interdiction de la dissimulation du visage dans certains lieux publics, alors que le projet de loi en lui-même vise manifestement le port du voile intégral par des femmes musulmanes.

Ce projet fait suite à des initiatives nationales<sup>1</sup> et à l'étranger<sup>2</sup> sur l'interdiction de la dissimulation du visage. Le phénomène de femmes portant un voile intégral (« *niqab* »<sup>3</sup> ou « *burqa* »<sup>4</sup>) est relativement nouveau en Europe et marginal en nombre absolu<sup>5</sup>.

Malgré un lien établi par certains entre l'arrivée de demandeurs de protection internationale (DPI) se déclarant de confession musulmane et la pratique du port du voile intégral, le ministre de la Justice a indiqué qu'aucun cas de port du voile intégral n'a été relevé dans les foyers pour DPI<sup>6</sup>.

Plusieurs pays ont choisi ou envisagent d'interdire la dissimulation du visage. À titre d'exemple, en France, en Belgique et en Autriche<sup>7</sup> l'interdiction édictée vise l'ensemble des lieux publics. En Allemagne, les agents publics ne sont pas autorisés à se dissimuler le visage. Au Pays-Bas, un projet

1 Voir *infra*. Proposition de loi n° 6705 ayant pour objet d'interdire la dissimulation du visage dans l'espace public et de compléter certaines dispositions du Code pénal, déposé en 2014 par Monsieur Kartheiser (ADR). Proposition de loi n° 6909 portant interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux publics, déposé en 2016 par Messieurs Roth et Mosar (CSV).

2 En particulier : France, Belgique et Pays-Bas. Dans l'Union européenne : Allemagne, Autriche, Danemark, Bulgarie, Italie (Lombardie). Au-delà : Suisse (Tessin), Chad, Cameroun, Niger, Congo, Égypte, Gabon.

3 Le Niqab est un voile intégral complété par une étoffe qui ne laisse apparaître qu'une fente pour les yeux. C'est le seul type de voile intégral porté au Luxembourg. Voir V. Orlandi, « *Nous ferons appel à la justice, pas à la désobéissance* », Luxemburger Wort, publié le 6 novembre 2015.

4 La Burqa recouvre le corps tout entier, tête comprise, avec une grille pour les yeux. Voir V. Orlandi, *op.cit.*

5 Parmi les femmes se déclarant de confession musulmane en Belgique et en France, environ une femme sur mille porterait un tel voile intégral. À supposer qu'il soit possible de transposer ces chiffres au Luxembourg, sans tenir compte des différences d'origine, le phénomène toucherait autour de cinq femmes. Dans la presse et dans les débats parlementaires, le chiffre d'une dizaine de femmes est évoqué.

6 Question n° 1485 de Monsieur Laurent Mosar et de Monsieur Gilles Roth concernant Dissimulation du visage dans l'espace public ; Réponse du Ministre de la Justice à question n° 1485 de Monsieur Laurent Mosar et de Monsieur Gilles Roth concernant Dissimulation du visage dans l'espace public (octobre 2015).

7 En Autriche la loi interdisant la dissimulation du visage est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2017.

de loi vise à interdire la dissimulation du visage dans certains lieux publics<sup>8</sup>. L'approche néerlandaise a servi d'inspiration pour le projet de loi sous considération.

\*

## I. L'ANALYSE DU PROJET DE LOI n° 7179

Dans cette partie, la CCDH analyse le cadre normatif luxembourgeois (1) dans lequel le projet de loi s'insère avant de s'interroger sur le champ d'application de l'article unique (2). Finalement, la CCDH confronte l'interdiction aux exigences de la Cour européenne des droits de l'Homme au titre de la liberté religieuse (3).

### 1. Cadre normatif au Luxembourg

Actuellement, la dissimulation du visage relève du pouvoir de police des communes, et peut être réglementée par un règlement général de police<sup>9</sup>. Les règlements intérieurs de bâtiments publics, dont en particulier des écoles ou des lycées, peuvent également encadrer le code vestimentaire, y compris les vêtements et signes religieux<sup>10</sup>.

Deux propositions de loi, déposées en 2014 et en 2016 respectivement, par un député ADR et des députés CSV, visent à inscrire une interdiction générale de la dissimulation du visage sur la base de la solution telle que retenue en France<sup>11</sup>.

Jusqu'en début 2017, le gouvernement était d'avis que le cadre réglementaire existant était suffisant pour aborder la question de la dissimulation du visage. Depuis, le gouvernement a modifié sa position bien établie en annonçant un projet de réglementation nationale relative à la dissimulation du visage. Le gouvernement se réfère à la prise de position du Conseil d'Etat, non-publiée à ce stade, relative à une « question préjudicielle » portant sur la réforme envisagée portant extension des compétences des agents municipaux, et portant éventuellement sur l'obligation faite aux communes d'adopter un règlement général de police<sup>12</sup>, qui pourrait alors comporter une disposition relative à la dissimulation du visage<sup>13</sup>.

8 *Projet de loi portant interdiction partielle des vêtements couvrant le visage*, Kamerstukken II 2015/2016, 34 349, Voir aussi avis du Conseil d'Etat néerlandais : Raad van State, *Advies van 15 juillet 2015*, W04.15.0170/I.

9 Selon l'exposé des motifs du projet de loi, certains règlements communaux réglementent déjà la dissimulation du visage. Sur 105 communes, 62 disposent d'un règlement général de police, dont 47 communes, représentant 73% de la population, réglementent la dissimulation du visage dans les lieux publics. Voir par exemple, portant interdiction : Règlement général de police de la ville d'Esch-sur-Alzette, article 42 : « *Hors le temps de carnaval il est interdit à toute personne de paraître masquée dans les rues, places et lieux publics sauf autorisation du bourgmestre.* ». Règlement général de police de la ville de Dudelange, art. 40 : « *Il est défendu à toute personne de paraître dans les rues, places et lieux publics à visage couvert ou cagoulé, déguisé ou travesti à l'exception des cas dûment autorisés par la loi.* » Règlement général de police de la ville de Luxembourg, art. 49 : « *Il est défendu à toute personne de paraître dans les rues, places et lieux publics à visage couvert ou cagoulé.* ». Portant obligation de s'identifier : Règlement général de police de la ville de Differdange : « *Tout individu masqué ou déguisé doit être porteur d'une pièce d'identité qu'il est obligé de présenter sur réquisition d'un membre de la force publique.* ».

10 *Réponse de Madame la Ministre de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, de Monsieur le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région et de Monsieur le Ministre de la Justice du 28 juin 2011 à la question n° 1445 de Monsieur Fernand Kartheiser concernant Port de la burqa aux alentours d'écoles de l'enseignement fondamental.*

11 *Proposition de loi n° 6705 ayant pour objet d'interdire la dissimulation du visage dans l'espace public et de compléter certaines dispositions du Code pénal*, déposé en 2014 par Monsieur Kartheiser (ADR). Voir également Conseil d'Etat, *avis du 10 juillet 2015*, Doc. parl. 6705<sup>1</sup>. *Proposition de loi n° 6909 portant interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux publics*, déposé en 2016 par Messieurs Roth et Mosar (CSV). Conseil d'Etat, *avis du 21 novembre 2017 sur la proposition de loi n° 6909 portant interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux publics*, Doc. parl. 6909<sup>1</sup>, p. 1. Ce type d'interdiction a fait l'objet de nombreuses questions parlementaires (n°s 1445, 1485, 1564, 1579).

12 Voir notamment *Réponse de Monsieur Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur, de Monsieur Félix Braz, Ministre de la Justice et de Monsieur Etienne Schneider, Ministre de la Sécurité Intérieure à la question parlementaire n° 1564 du 12 novembre 2015 de Monsieur le Député Alex Bodry concernant l'interdiction de dissimuler son visage en public* : « *Le Gouvernement examinera, en étroite collaboration avec le secteur communal, l'opportunité d'instituer une obligation pour les villes et communes d'édicter un règlement général de police à soumettre à l'approbation de l'autorité supérieure.* ».

13 Voir *Réponse orale à la question orale n° 0246 de Monsieur Gilles Roth concernant Avis du Conseil d'Etat demandé dans le cadre de l'élaboration du projet de loi relatif à l'extension des compétences des agents municipaux par le présent gouvernement, et se rapportant également à l'interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux publics*, Compte rendu de la séance du 7 février 2017.

## 2. Le champ d'application de l'interdiction proposée

Fin juillet 2017, le gouvernement a déposé le projet de loi sous avis. L'article unique modifie l'article 563 Code pénal qui instaure les contraventions de 4e catégorie, sanctionnées par une amende de 25 euros à 250 euros. La CCDH considère cet article comme un article « *fourre-tout* »<sup>14</sup>. Suite à l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi, des amendements ont été déposés en janvier 2018<sup>15</sup>. Le texte de l'article proposé se lit désormais ainsi :

« **Art. 563.** Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros :

[...]

10. *Ceux qui 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, dissimulent tout ou partie du visage, de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables. L'interdiction prévue à l'alinéa 1er 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. »*

La disposition proposée interdit la dissimulation partielle ou complète du visage dans certains lieux. Pour que l'infraction se matérialise, il suffit de dissimuler tout ou partie du visage sans qu'il soit nécessaire de démontrer une quelconque intention ou volonté. Théoriquement, la disposition pourrait concerner aussi le port d'une écharpe, le port de lunettes très larges et le port d'un masque de protection. À cet égard, les potentielles difficultés de mise en oeuvre de l'interdiction par les autorités policières peuvent être soulevées. En matière de champ d'application personnel, il convient aussi de savoir si des personnes étrangères, comme des touristes, seraient visées par l'interdiction.

Le champ d'application spatial de l'interdiction est défini par une liste exhaustive et limitative de lieux. Les amendements proposés tentent de répondre aux oppositions formelles et critiques émises par le Conseil d'Etat dans son avis.

La CCDH n'entend pas commenter exhaustivement le champ d'application spatial<sup>16</sup>. Elle s'interroge cependant sur la compatibilité de l'extension de l'interdiction aux chambres de malades ou de pensionnaires dans les établissements hospitaliers et aux institutions accueillant des personnes âgées avec le droit à la vie privée. En effet, la CCDH considère que les chambres de personnes âgées et de malades sont des lieux privatifs et en tant que tels doivent dans tous les cas être exclues de l'interdiction.

Les auteurs argumentent qu'ils utilisent les définitions posées dans la législation anti-tabac et qu'elles sont utilisées « *pour des raisons de cohérence* » et dans « *un souci de parallélisme de forme* » avec la loi anti-tabac. La CCDH estime pourtant que les raisons de santé publique ayant amené à

14 Il renvoie à une liste d'infractions hétéroclites : actuellement, l'article 563 sanctionne « (1) *Les gens qui font métier de deviner et de pronostiquer ou d'expliquer les songes. [...], (2) ceux qui auront volontairement dégradé des clôtures urbaines ou rurales [...], (3) les auteurs de voies de fait ou violences légères [...], particulièrement ceux qui auront volontairement, mais sans intention de l'injurier, lancé sur une personne un objet quelconque de nature à l'incommoder ou à la souiller [...], (4) celui qui aura volontairement et sans nécessité tué ou gravement blessé [...] un animal domestique [...], (5) ceux qui, par défaut de précaution, auront involontairement détruit ou dégradé des fils, poteaux ou appareils télégraphiques, (6) les vagabonds et ceux qui auront été trouvés mendiants, (7) ceux qui auront sans droit exécuté des ouvrages d'art, de culture ou autres sur le terrain d'autrui, (8) ceux qui sans droit s'introduisent dans une maison, un appartement, une chambre ou un logement, habités par autrui, ou leurs dépendances, et y restent malgré l'invitation ou l'ordre de s'en éloigner (9) ceux dont l'attitude sur la voie publique est de nature à provoquer à la débauche ».* L'interdiction proposée s'insérerait dans cette liste.

15 Voir Doc. parl. 7179<sup>4</sup>.

16 Voir, pour des considérations plus détaillées sur le champ d'application : Conseil d'Etat, *avis du 21 novembre 2017 sur le projet de loi n° 7179*, 22 novembre 2017, Doc. parl. 7179<sup>3</sup>.

différencier les chambres de malades des chambres de pensionnaires ne valent pas dans le contexte d'une interdiction de la dissimulation du visage.

Or, la formulation « à l'intérieur et dans l'enceinte des établissements hospitaliers » n'exclut pas les chambres. Le commentaire qui accompagne l'amendement confirme qu'« aucune exception pour les chambres des patients hors prestations [de soins] n'est prévue »<sup>17</sup>. La CCDH regrette de constater à cet égard que la dérogation possible en cas d'hospitalisations prolongées a également été supprimée par les amendements gouvernementaux.

La formulation « dans les locaux à usage collectif des institutions accueillant des personnes âgées à des fins d'hébergement, y compris les ascenseurs et corridors » permet d'exclure implicitement, par référence à l'interprétation donnée à la disposition correspondante dans la loi anti-tabac, les chambres des pensionnaires de telles institutions.

La CCDH souligne qu'une interdiction de la dissimulation du visage dans un espace privé constitue une atteinte grave au droit à la vie privée et doit poursuivre un but légitime. Or, les auteurs ne démontrent pas l'existence d'une telle justification. Par conséquent, sous réserve de la position générale de la CCDH, la CCDH invite les auteurs à exclure explicitement les espaces privés de l'interdiction envisagée.

### 3. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme

En matière de droits fondamentaux, l'interdiction de la dissimulation du visage peut constituer une ingérence dans le droit au respect de la vie privée (art. 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH)) ou la liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 9 de la CEDH) en particulier des femmes qui souhaitent porter le voile intégral pour des raisons tenant à leurs convictions.

Une mesure émanant d'une autorité publique qui limite le choix vestimentaire est donc en principe constitutive d'une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée, au sens de l'article 8 de la CEDH<sup>18</sup>.

L'article 9 de la CEDH garantit à toute personne le droit à la liberté de religion qui inclut « la liberté de manifester sa religion [...] en public ou en privé [...] ». La Cour européenne des droits de l'Homme (CourEDH) a estimé que c'est un droit fondamental d'avoir « la possibilité de communiquer cette conviction à autrui », y compris par le port de vêtements ou de symboles religieux<sup>19</sup>.

L'interdiction en cause constitue ainsi une ingérence dans l'exercice des droits conférés par les articles 8 et 9 de la CEDH.

Les droits garantis aux articles 8 et 9 de la CEDH, la liberté religieuse et le droit à la vie privée, ne sont pas absolus et peuvent être limités. Pour qu'une ingérence ne constitue pas une violation de ces droits et libertés, elle doit premièrement être *prévue par la loi*. Deuxièmement, elle doit être justifiée par un *but légitime, dans une société démocratique*. Troisièmement, cette ingérence doit être *nécessaire et proportionnelle pour atteindre le but légitime invoqué*<sup>20</sup>. Ce critère de nécessité et de proportionnalité exige qu'il soit impossible d'atteindre ce but à travers des mesures moins restrictives.

<sup>17</sup> Le commentaire relatif à cet article se réfère à l'article 6 de la loi du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac.

<sup>18</sup> CourEDH, *S.A.S. c. France*, arrêt [GC], 1<sup>er</sup> juillet 2014, n° 43835/11, § 107 ; CommEDH, *Kara c. Royaume-Uni*, décision, 22 octobre 1998, n° 36528/97.

<sup>19</sup> Voir en particulier : CourEDH, *Eweida et al. c. Royaume-Uni*, arrêt, 15 janvier 2013, n° 48420/10, 59842/10, 51671/10 et 36516/10, §§ 89, 94 ; CourEDH, *Leyla Şahin c. Turquie*, arrêt [GC], 10 novembre 2005, n° 44774/98 ; CourEDH, *Ahmet Arslan et al. c. Turquie*, arrêt, 23 février 2010, n° 41135/98.

<sup>20</sup> Les listes des buts légitimes figurant dans l'article 8 et 9 de la Convention sont exhaustives et doivent être interprétées de manière restrictive. Ces buts légitimes sont suivants : sécurité nationale, sûreté publique, bien-être économique du pays, défense de l'ordre et prévention des infractions pénales, protection de la santé ou de la morale, et protection des droits et libertés d'autrui (art. 8) ; et sécurité publique, protection de l'ordre, santé ou de la morale publiques, protection des droits et libertés d'autrui (art. 9).

La CourEDH a admis la validité des restrictions concernant le port de signes religieux dans de nombreux cas spécifiques, notamment au travail<sup>21</sup>, dans le milieu de l'éducation<sup>22</sup> et en matière de sécurité<sup>23</sup>. S'agissant du port du voile intégral, la CourEDH a accepté les interdictions de la dissimulation du visage en vigueur en France et en Belgique.

La CourEDH déclare ainsi pouvoir « *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* ». Elle peut ainsi admettre que « *le voile cachant le visage soit perçu par l'État défendeur comme portant atteinte au droit d'autrui d'évoluer dans un espace de sociabilité facilitant la vie ensemble* »<sup>24</sup>. (affaires S.A.S., Belcacemi et Oussar, et Dakir).

La CourEDH admet que le voile intégral est un habit à connotation religieuse, mais elle le distingue des autres habits à connotation religieuse « *par le fait que le voile islamique intégral est un habit particulier en ce qu'il dissimule entièrement le visage à l'exception éventuellement des yeux* »<sup>25</sup>.

Enfin, il convient de souligner avec force que la CourEDH reconnaît « *à l'État une ample marge d'appréciation pour décider si et dans quelle mesure une restriction au droit de manifester sa religion ou ses convictions est 'nécessaire'* »<sup>26</sup>. Elle se remet en grande partie à l'analyse faite au sein de l'État défendeur, en particulier de la détermination du but légitime à protéger et dans la nécessité de la mesure dans la poursuite de ce but. En renvoyant à une « *marge d'appréciation* » de l'État, la CourEDH – vu son rôle fondamentalement subsidiaire – ne souhaite pas se substituer au débat démocratique autour de cette question.

Dans les affaires belges et française, la CourEDH conclut à la conventionalité *a minima* de l'interdiction du port du voile intégral<sup>27</sup> en déclarant qu'une interdiction « *peut passer pour proportionnée au but poursuivi* ». Elle se remet largement à l'évaluation faite par les deux États pour déterminer qu'une interdiction est nécessaire pour la « *préservation des conditions du 'vivre ensemble'* ». Ainsi, la CourEDH déclare qu'

« [e]n conséquence, notamment au regard de l'ampleur de la marge d'appréciation dont disposait l'État défendeur en l'espèce, la Cour conclut que l'interdiction que pose la loi du 1<sup>er</sup> juin 2011,

21 CourEDH, *Eweida et al. c. Royaume-Uni*, arrêt, 15 janvier 2013, n° 48420/10, 59842/10, 51671/10 et 36516/10.

22 Concernant l'interdiction de porter des signes religieux dans les établissements d'enseignement public prescrite aux enseignants : CourEDH, *Dahlab c. Suisse*, décision, 15 janvier 2001, n° 42393/98 ; CourEDH, *Kurtulmuş c. Turquie*, décision, 24 janvier 2006, n° 65500/01 ; et aux élèves et étudiantes : CourEDH, *Leyla Şahin c. Turquie*, arrêt [GC], 10 novembre 2005, n° 44774/98 ; CourEDH, *Köse et al. c. Turquie*, décision, 24 janvier 2006, n° 26625/02 ; CourEDH, *Kervanci c. France*, arrêt, 4 décembre 2008, n° 31645/04 ; CourEDH, *Aktas c. France*, décision, 30 juin 2009, n° 43563/08 ; et CourEDH, *Ranjit Singh c. France*, décision, 30 juin 2009, n° 27561/08.

23 Sur l'obligation de retirer un élément vestimentaire à connotation religieuse dans le cadre d'un contrôle de sécurité : CourEDH, *Phull c. France*, décision, 11 janvier 2005, n° 35753/03 ; CourEDH, *El Morsli c. France*, décision, 4 mars 2008, n° 15585/06. Sur l'obligation d'apparaître tête nue sur les photos d'identité destinées à des documents officiels : CourEDH, *Mann Singh c. France*, décision, 13 novembre 2008, n° 24479/07. Elle n'a conclu à la violation de l'article 9 dans aucun de ces cas.

24 CourEDH, *S.A.S. c. France*, arrêt [GC], 1<sup>er</sup> juillet 2014, n° 43835/11 ; CourEDH, arrêt, *Belcacemi et Oussar c. Belgique*, arrêt, 11 juillet 2017, n° 37798/13 ; CourEDH, *Dakir c. Belgique*, arrêt, 11 juillet 2017 n° 4619/12.

25 La CourEDH a distingué les affaires S.A.S., *Belcacemi et Oussar*, et *Dakir* de l'affaire *Ahmet Arslan* : CourEDH, *Ahmet Arslan et al. c. Turquie*, arrêt, 23 février 2010, n° 41135/98, notamment § 7. Dans l'affaire *Ahmet Arslan*, la Turquie a été condamnée pour une violation de la liberté religieuse parce qu'elle avait sanctionné pénalement le port sur la voie publique, par des membres du groupe religieux « *Aczimendi tarikati* » d'une « *tenue caractéristique [...], composée d'un turban, d'un 'salvar' (saroual) et d'une tunique, tous de couleur noire, et [...] d'un bâton* ». D'après la CourEDH, il s'agissait d'une restriction du choix vestimentaire incompatible avec la liberté religieuse.

26 La CourEDH reconnaît aux États une large marge d'appréciation surtout dans les cas où il n'existe pas le consensus européen. Dans l'affaire S.A.S., la CourEDH relève qu'« [i]l n'y a pas de consensus européen contre l'interdiction. Certes, d'un point de vue strictement normatif, la France est dans une situation très minoritaire en Europe : excepté la Belgique, aucun autre État membre du Conseil de l'Europe n'a à ce jour opté pour une telle mesure. Il faut toutefois observer que la question du port du voile intégral dans l'espace public est ou a été en débat dans plusieurs pays européens. Dans certains, il a été décidé de ne pas opter pour une interdiction générale. Dans d'autres, une telle interdiction demeure envisagée [...]. À cela, il faut ajouter que, vraisemblablement, la question du port du voile intégral dans l'espace public ne se pose tout simplement pas dans un certain nombre d'États membres, où cette pratique n'a pas cours. Il apparaît ainsi qu'il n'y a en Europe aucun consensus en la matière, que ce soit pour ou contre une interdiction générale du port du voile intégral dans l'espace public » (§ 156).

27 CourEDH, *S.A.S. c. France*, arrêt [GC], 1<sup>er</sup> juillet 2014, n° 43835/11, §§ 106-108 ; CourEDH, arrêt, *Belcacemi et Oussar c. Belgique*, arrêt, 11 juillet 2017, n° 37798/13 ; CourEDH, *Dakir c. Belgique*, arrêt, 11 juillet 2017, n° 4619/12.



*quoique controversée et présentant indéniablement des risques en termes de promotion de la tolérance au sein de la société [...], 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’. »<sup>28</sup>*

Les considérations de sécurité ou de sûreté publique pourraient, le cas échéant, justifier une interdiction de la dissimulation du visage<sup>29</sup>. Selon la CourEDH, l’interdiction absolue<sup>30</sup> de la dissimulation du visage ne peut passer pour proportionnée qu’en présence d’un contexte révélant une menace générale contre la sécurité publique. La CourEDH estime que le port du voile intégral ne pose pas une telle menace générale et elle considère en plus que cet objectif pourrait être atteint par une simple obligation de montrer le visage et de s’identifier lorsqu’un risque pour la sécurité des personnes et des biens est caractérisé ou que des circonstances particulières conduisent à soupçonner une fraude à l’identité<sup>31</sup>.

Dans le contexte luxembourgeois, le Conseil d’Etat a estimé dans un avis de 2015 que « *des mesures spécifiques et proportionnées d’interdiction de dissimulation du visage, adaptées aux circonstances locales, peuvent être prises par les autorités communales* » pour répondre à des considérations de sécurité ou de sûreté publique<sup>32</sup>.

Dans le projet de loi en cause, la pertinence réelle de l’argument sécuritaire n’a pas fait l’objet d’une analyse approfondie. D’après l’exposé des motifs du projet de loi, la législation existante et les règlements communaux constituent des bases appropriées pour des interdictions ponctuelles ou pour le contrôle d’identité.

\*

## II. POSITION DE LA CCDH

Dans le projet de loi, l’interdiction de se dissimuler le visage est formulée d’une façon générale et neutre, mais elle vise manifestement le port du voile intégral par des femmes musulmanes et soulève la question de la compatibilité avec la liberté religieuse et le droit au respect de la vie privée.

Vu la large marge d’appréciation laissée par la CourEDH aux États à cet égard, il faudrait s’assurer si, au Luxembourg, le concept de « *vivre-ensemble* », c’est-à-dire la « *cohabitation harmonieuse entre individus ou entre communautés* »<sup>33</sup>, exige de montrer tout ou partie de son visage pour vérifier ensuite le caractère « *nécessaire* » d’une telle disposition dans le contexte luxembourgeois avant de faire une analyse de l’adéquation de la réponse législative proposée.

L’exposé des motifs du projet de loi avance sommairement qu’

*« [i]l 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. »*

D’une part, en général, le « *vivre-ensemble* » peut-il constituer le but légitime justifiant de lutter contre la dissimulation du visage ? Et d’autre part, le cas échéant, est-ce que ce concept peut justifier une interdiction de la dissimulation du visage dans le contexte luxembourgeois ?

Pour faire un choix sociétal sur l’interdiction de la dissimulation du visage tel que l’envisage la CourEDH au titre du concept du « *vivre-ensemble* », il est nécessaire de connaître les points de vue de la société, ce qui présuppose le débat public et une concertation préalable au dépôt du projet de loi. Or, le débat public au Luxembourg était pratiquement inexistant et aucune concertation avec la société

28 CourEDH, *S.A.S. c. France*, arrêt [GC], 1<sup>er</sup> juillet 2014, n° 43835/11, §§ 146-149; CourEDH, arrêt, *Belcemi et Oussar c. Belgique*, arrêt, 11 juillet 2017, n° 37798/13, § 61-62 ; CourEDH, *Dakir c. Belgique*, arrêt, 11 juillet 2017, n° 4619/12.

29 CourEDH, *S.A.S. c. France*, arrêt [GC], 1<sup>er</sup> juillet 2014, n° 43835/11, § 116.

30 L’interdiction proposée ne concerne que certains lieux publics, mais il s’agit d’une interdiction générale qui n’est pas limitée à des situations particulières, tels que des dangers à l’ordre public.

31 CourEDH, *S.A.S. c. France*, arrêt [GC], 1<sup>er</sup> juillet 2014, n° 43835/11, § 139. Dans le même d’ordre d’idée, voir également l’une des rares affaires portées devant les juridictions au sujet d’un règlement communal mis en cause sur le fondement d’une limitation à la liberté religieuse : Tribunal de police (Bruxelles, 4<sup>e</sup> chambre), *X. c. Commune d’Etterbeek*, 26 janvier 2011.

32 Conseil d’Etat, *avis du 10 juillet 2015*, Doc. parl. 6705<sup>1</sup>, p. 3. Voir également Conseil d’Etat, *avis du 21 novembre 2017 sur le projet de loi n° 7179*, 22 novembre 2017, Doc. parl. 7179<sup>3</sup> qui s’y réfère.

33 Définition contenue dans le Larousse.

n'a eu lieu<sup>34</sup>. Même l'Assemblée de la Communauté Musulmane du Grand-Duché de Luxembourg (Shoura) et les femmes concernées<sup>35</sup> n'ont pas été consultées avant le dépôt du projet de loi.

La CCDH estime que le gouvernement n'a pas évalué d'une façon appropriée la « nécessité » d'interdire, d'autant plus qu'il n'a ni considéré ni analysé aucune autre mesure moins restrictive qui permettrait d'atteindre le même but, soit la protection du « vivre-ensemble ».

Ainsi, les auteurs du texte n'ont pas autrement vérifié le nombre de cas de port de voile intégral au Luxembourg, ni les problèmes que le port de voile intégral au Luxembourg aurait le cas échéant engendrés, pour évaluer la nécessité d'une telle mesure d'interdiction.

Par ailleurs, cette analyse aurait dû considérer les effets d'une telle restriction sur la situation des femmes concernées et leur intégration dans la société luxembourgeoise. Les auteurs du projet ne semblent pas avoir pris en compte les résultats d'études et d'évaluations faites à l'étranger suite à l'introduction d'une interdiction pour évaluer la pertinence de la mesure proposée<sup>36</sup>.

Dans ces circonstances, et au vu de l'absence d'une telle analyse, la CCDH est d'avis que les raisons invoquées relatives au « vivre-ensemble » ne constituent pas des justifications suffisantes pour soutenir l'interdiction en cause.

Le gouvernement n'a en outre pas recherché d'autres mesures moins restrictives pour garantir ce « vivre-ensemble », telle que par exemple la sensibilisation et la formation autour des thèmes de l'égalité entre femmes et hommes, la promotion des droits des femmes et le rôle, les devoirs et les responsabilités des hommes et des femmes dans la société luxembourgeoise.

Même si, dans le contexte luxembourgeois et à l'heure actuelle, la CCDH s'exprime contre le projet de loi pour les raisons invoquées ci-dessus, elle tient toutefois à rappeler l'importance de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la dignité de la femme. Elle rappelle que le respect de ces principes fait partie de la culture au Luxembourg et structure sa société.

Tout en étant, pour un courant<sup>37</sup> de la communauté musulmane, un signe d'appartenance religieuse ou culturelle, pour d'autres, le voile intégral est un symbole d'intégrisme et d'oppression de la femme<sup>38</sup>. Ce vêtement questionne la maîtrise du corps de la femme par l'imposition d'un choix vestimentaire et sous-entend une emprise de la part de la communauté, des époux ou pères, ou encore d'autres proches sur les choix personnels et intimes de la femme voire une négation de l'identité de celle-ci. Le voile intégral peut être un signe de soumission et d'asservissement de la femme.

34 En France et en Belgique, un débat large sociétal, basé sur des études et des analyses sur le phénomène, a précédé l'adoption de l'interdiction du voile intégral. Un processus similaire a lieu aux Pays-Bas et en Allemagne. Ces études et échanges manquent pourtant dans le contexte luxembourgeois. L'absence de débat a d'ailleurs été déplorée lors d'une conférence organisée en 2017 : Conseil national des femmes du Luxembourg, *Egalité des sexes et liberté de religion*, 27 mars 2017. Voir également D'Lëtzebuerger Land, *Vivre à part*, 11 août 2017.

35 Voir Shoura (Assemblée de la Communauté Musulmane du Grand-Duché de Luxembourg), *Commentaires de la Shoura par rapport au projet de loi portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant une infraction d'interdiction de dissimulation du visage dans certains lieux publics*, août 2017, [www.shoura.lu](http://www.shoura.lu) : « Etant donné que seule une dizaine de femmes sont concernées, il aurait été très facile d'entendre et de consulter une grande partie d'entre ces femmes afin de pouvoir constater si elles sont effectivement victimes d'une oppression et si oui, de la part de qui. Ils auraient seulement constaté que ces femmes ne sont pas opposées à s'identifier si un agent d'autorité le leur demande ou si leur identification est nécessaire, par exemple pour reprendre leurs enfants à l'école. Ils auraient aussi appris que ces femmes sont parfois l'objet d'agressions verbales de la part de quelques concitoyens lorsqu'elles circulent dans la rue ».

36 Voir notamment, Observatoire de la laïcité, *rapport annuel 2013-2014*, pp. 82-85 relatif à l'application de la législation portant interdiction de la dissimulation du visage ; Voir E. Brems, *Face Veil Bans in the European Court of Human Rights: The Importance of Empirical Findings*, *Journal of Law and Policy*, 2014, Vol. 22, Issue 2, pp. 516-551 ; Deutscher Bundestag, *Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung zur Verfassungsmäßigkeit eines Verbots der Gesichtverschleierung*, 22 décembre 2014, WD 3 3000 302/14.

37 La CCDH note que les vues divergent sur le port du voile, et relève que le port du voile intégral est controversé dans la communauté musulmane et constitue une pratique basée sur une interprétation de l'islam partagée uniquement par une infime minorité de musulmans en Europe. Voir à titre d'illustration, différents témoignages au sein de la communauté musulmane : <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/mar/20/muslim-woman-veil-hijab>  
<https://newhumanist.org.uk/articles/4199/whv-feminists-should-oppose-the-burqa>  
<https://www.irishtimes.com/life-and-style/people/why-is-feminism-so-quiet-about-muslim-women-who-refuse-to-wear-the-hilab-1.3189620>.

38 La CourEDH estime que « ceux qui choisissent d'exercer la liberté de manifester leur religion, qu'ils appartiennent à une majorité ou à une minorité religieuse, ne peuvent raisonnablement s'attendre à le faire à l'abri de toute critique ». Voir CourEDH, *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, arrêt, 20 septembre 1994, n° 13470/87, § 47.

La CCDH estime que ces considérations gardent leur validité, que la femme déclare cacher son visage de façon volontaire ou non.

La CCDH se rallie ainsi à l'avis de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme française qui relève la difficulté de distinguer les femmes qui portent le voile intégral de manière volontaire, des femmes qui le portent de manière subie. Celle-ci estime que même pour celles qui revendiquent leur droit au port du voile intégral, « *il apparaît difficile de s'assurer de leur consentement réel, et des influences qu'elles ont pu subir* ». En partie du moins, pour cette commission, le port du voile intégral reflète l'idée d'une infériorité de la femme et peut être le résultat d'un « *endoctrinement [qui] peut, dans une certaine mesure, être assimilable à une dérive sectaire* »<sup>39</sup>.

Pourtant, la CCDH est d'avis qu'une interdiction ne résoudra pas le problème parce que la mesure ne s'attaque pas aux causes sociales et culturelles et qu'elle ne s'adresse pas aux auteurs de l'oppression.

En fait, les conséquences d'une interdiction reposent uniquement sur la femme : la pénalisation du port du voile intégral signifie que seules les femmes voient leurs responsabilités engagées et se voient marginalisées tandis que ceux qui soutiennent le port de ce vêtement ne s'exposent à aucune mesure, et ce, alors qu'il s'agit d'une pratique issue d'un contexte culturel et social particulier.

Il convient aussi de se rendre à l'évidence que l'interdiction du voile intégral risque d'aboutir au résultat inverse de celui qui était implicitement recherché.

Ainsi, si celles qui avaient l'habitude de porter le voile intégral par conviction religieuse peuvent décider de l'enlever pour échapper à toute condamnation, elles se comportent en inadéquation avec leurs convictions religieuses. Alternativement, elles pourraient décider de restreindre leurs déplacements dans les lieux publics et elles seraient davantage isolées et marginalisées<sup>40</sup>. À titre d'illustration, l'interdiction du voile intégral dans les hôpitaux risque ainsi de compromettre l'accès aux soins des femmes concernées<sup>41</sup>.

Pour celles qui se voient imposer le port du voile intégral et qui décideraient de l'enlever, elles risquent de se trouver exposées à l'oppression de la part de la communauté, la famille ou encore d'autres proches.

La CCDH estime qu'il est important de pénaliser celui qui force une femme à porter le voile intégral et de soutenir les femmes qui sont victimes d'une telle violence pour sortir de cette emprise. La CCDH regrette que les auteurs du projet de loi ignorent ce problème.

Finalement, elles peuvent décider de continuer de porter le voile intégral en violation de la loi. Une étude menée en France et en Belgique montre que le harcèlement des femmes portant un voile intégral s'est encore renforcé à la suite de l'introduction de l'interdiction<sup>42</sup>.

Enfin, comme le montre l'exemple de la France, certaines femmes qui auparavant ne portaient pas de voile intégral, peuvent prendre la décision de le porter en réaction à l'interdiction, pour exprimer leur opposition et durcir ainsi leur position<sup>43</sup>. Cela aurait une influence néfaste sur le « *vivre-ensemble* » dans la société, donnant en conséquence le résultat contraire à celui que le gouvernement voulait atteindre. Dans ce contexte, la CourEDH rappelle que « *le rôle des autorités [...] n'est pas de supprimer la cause des tensions en éliminant le pluralisme, mais de s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre se tolèrent* »<sup>44</sup>.

39 Commission nationale consultative des droits de l'Homme (France), *Avis sur le port du voile intégral*, 21 janvier 2010.

40 Voir Eva Brems, *Face Veil Bans in the European Court of Human Rights: The Importance of Empirical Findings*, *Journal of Law and Policy*, 2014, Vol. 22 n° 2, pp. 516-551, p. 524.

41 Voir notamment Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, *Droits de l'homme en Europe : la complaisance n'a pas sa place. Points de vue de Thomas Hammerberg*, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, éditions du Conseil de l'Europe, 2011, p. 45.

42 Voir Eva Brems, *Face Veil Bans in the European Court of Human Rights: The Importance of Empirical Findings*, *Journal of Law and Policy*, 2014, Vol. 22 n° 2, pp. 516-551, p. 531.

43 Nassera Guezzan Azizi, *Atteinte à la liberté des femmes musulmanes*, d'Lëtzebuurger Land, 18 août 2017. Voir également Observatoire de la laïcité, *rapport annuel 2013-2014*, p. 84 relatif à l'application de la législation portant interdiction de la dissimulation du visage : « *Malgré les contraventions, ces différentes femmes continuent d'apparaître le visage dissimulé [...]. Pour une majorité de ces femmes, la dissimulation du visage est l'expression assumée de convictions religieuses [...]. Pour une minorité, généralement jeune, le port du voile intégral est un comportement tendant à la désobéissance civique et à la provocation.* »

44 CourEDH, *Ahmet Arslan et al. c. Turquie*, arrêt, 23 février 2010, n° 41135/98, §§ 106-107.

La CCDH invite le gouvernement à institutionnaliser enfin l'éducation aux droits humains, et en particulier le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes, à tous les niveaux et pour tous, hommes et femmes confondus, et ce, dès leur plus jeune âge. Elle devrait s'adresser également aux hommes migrants et demandeurs d'asile qui pratiquent la religion musulmane afin de les informer sur le « *vivre-ensemble* » des femmes et des hommes dans notre société.

\*

### III. CONCLUSIONS GENERALES

Dans le contexte luxembourgeois et à l'heure actuelle, la CCDH estime que le projet de loi n'est pas compatible avec les droits de l'Homme parce que le caractère nécessaire de la restriction aux libertés individuelles des personnes concernées n'est pas suffisamment démontré.

Pour la CCDH, la réglementation actuelle permet suffisamment de protéger le « *vivre ensemble* » dans le milieu éducatif et professionnel ainsi qu'en matière de sécurité.

La CCDH estime que des mesures pour promouvoir les droits des femmes et les principes structurants de la société luxembourgeoise permettent de mieux atteindre le but recherché.

\*

### IV. RECOMMANDATIONS

- La CCDH exhorte le gouvernement à reconsidérer l'opportunité politique de légiférer dans le sens proposé à l'heure actuelle et demande que des mesures moins restrictives soient envisagées.
- La CCDH invite le gouvernement à analyser les implications potentielles d'une interdiction sur les droits des femmes et à prévoir des mesures permettant d'éviter la marginalisation des femmes visées, les dangers de polarisation de la société luxembourgeoise et de stigmatisation d'une communauté religieuse.
- La CCDH invite le gouvernement à soutenir les femmes contraintes à porter le voile intégral et à réfléchir à une pénalisation des auteurs de telles contraintes.
- La CCDH invite ainsi le gouvernement à lancer des campagnes de sensibilisation et d'information, visant tant les hommes que les femmes, sur les droits des femmes et d'organiser une éducation civique visant à promouvoir l'égalité entre femmes et hommes, l'égalité des chances et la dignité humaine.
- La CCDH souhaite que le gouvernement approfondisse la réflexion autour de l'intégration et analyse le « *vivre-ensemble* » de communautés diverses, adaptée au contexte luxembourgeois. Elle l'invite à encourager les dialogues, notamment interconfessionnels, pour atteindre une meilleure intégration de toutes les personnes présentes sur le territoire.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7179/06

N° 7179<sup>6</sup>

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

---

**PROJET DE LOI****portant modification de l'article 563 du Code pénal  
en créant une infraction de dissimulation du visage  
dans certains lieux publics**

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

(20.3.2018)

Par dépêche du 22 janvier 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État des amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique, élaborés par le ministre de la Justice.

Au texte des amendements étaient joints un commentaire de ces derniers ainsi qu'une version coordonnée du projet de loi tenant compte de ces amendements.

\*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS***Amendements 1 à 3*

Sans observation.

*Amendement 4*

Le Conseil d'État prend acte des explications des auteurs relatives à l'origine de la formulation retenue. En même temps il note que la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac dont est tirée la disposition sous avis, comprend deux dispositions couvrant, respectivement, les moyens collectifs de transport de personnes et les véhicules qui transportent des jeunes de moins de douze ans. Dans le contexte de la prédite loi, les termes y visés peuvent être interprétés comme ne comprenant pas les voitures privées tandis que, dans le contexte de la loi sous avis, cela ne ressort pas clairement du texte soumis au Conseil d'État. Il se demande dès lors si, dans la lignée de la loi précitée, les voitures privées sont également exclues du champ d'application de l'interdiction inscrite au projet de loi sous avis. Les mêmes questions quant au champ d'application pourraient, le cas échéant, se poser au sujet des voitures de location ou encore des moyens de transport aérien.

*Amendement 5*

Sans observation.

*Amendement 6*

Le Conseil d'État attire l'attention des auteurs sur le fait que, au-delà des exemples mentionnés au commentaire de l'amendement, la formulation choisie peut être lue comme comprenant également des locaux exploités sur une base commerciale, tels que, par exemple, des aires de jeu commerciales.

*Amendement 7*

Sans observation.



*Amendement 8*

Le Conseil d'État se doit d'attirer l'attention des auteurs sur le fait que, si la disposition sous avis entend viser des services publics tels que la Police, l'ADEM, le Bierger-Center ou autres, à l'exclusion des exemples énumérés au commentaire de l'amendement sous avis, la disposition sous avis est inadaptée et doit être reformulée.

En effet, le Conseil d'État doute que des institutions telles que la Philharmonie, la Bibliothèque nationale ou encore le Musée d'art moderne Grand-Duc Jean, subventionnées dans une large mesure par les deniers publics, sont couvertes par la définition de « service public industriel et commercial », telle que fournie par les auteurs au commentaire de l'amendement, et qu'elles échapperaient donc au champ d'application de la loi en projet et à l'application de la notion de « service public administratif ». En effet, des institutions dont les ressources ne proviennent pas « principalement de redevances perçues sur les usagers du service » ou dont les modalités d'organisation et de fonctionnement du service ne sont pas « proches de celles d'une entreprise de droit privé » ne sont pas à considérer comme services publics industriels ou commerciaux et il n'est pas à exclure que la loi en projet trouvera à s'appliquer à ces institutions.

Dans ce contexte, le Conseil d'État a de fortes réticences à l'égard d'une consécration de la distinction entre services publics administratifs et services industriels et commerciaux, inspirée du droit administratif français où elle a une portée très spécifique, qui est inconnue en droit luxembourgeois.

Étant donné que la définition des locaux, qui tombent ou non dans le champ d'application de la loi en projet, n'est pas cernée avec la précision nécessaire, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous avis, pour violation du principe de légalité des incriminations.

Une possibilité serait de faire abstraction des termes « 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 » et de reformuler les termes « dans les administrations publiques », couvrant à suffisance les locaux visés, comme suit :

« dans les locaux des administrations publiques accessibles au public ».

*Amendements 9 et 10*

Sans observation.

\*

**OBSERVATION D'ORDRE LEGISTIQUE***Amendement 6*

Les termes « Centre de logopédie » étant supprimés par l'amendement 5, l'ajout proposé devra être inséré à la suite des termes « ainsi que dans leur enceinte ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 20 mars 2018.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Georges WIVENES

7179/08

N° 7179<sup>8</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2017-2018

**PROJET DE LOI**

**portant modification de l'article 563 du Code pénal  
en créant une infraction de dissimulation du visage  
dans certains lieux publics**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION JURIDIQUE**

(16.4.2018)

La Commission se compose de : Mme Viviane LOSCHETTER, Présidente-Rapportrice ; M. Marc ANGEL, Mme Simone BEISSEL, MM. Eugène BERGER, Alex BODRY, Franz FAYOT, Léon GLODEN, Mme Josée LORSCHÉ, M. Paul-Henri MEYERS, Mme Octavie MODERT, M. Laurent MOSAR, Mme Lydie POLFER, MM. Roy REDING, Gilles ROTH, Membres.

\*

**I. ANTECEDENTS**

L'avant-projet de loi a été présenté aux membres de la Commission juridique en date du 7 août 2017.

Le projet de loi élargé a été déposé à la Chambre des Députés le 5 septembre 2017 par le Ministre de la Justice.

Le texte du projet de loi est accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 21 novembre 2017.

Les membres de la Commission juridique ont, lors de la réunion du 17 janvier 2018, désigné Madame Viviane Loschetter rapportrice du projet de loi et ils ont procédé à l'examen des articles et à l'examen de l'avis émis par le Conseil d'Etat.

Le Gouvernement a déposé une série d'amendements en date du 22 janvier 2018.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis complémentaire le 20 mars 2018.

La Commission juridique a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 16 avril 2018.

\*

**II. CONSIDERATIONS GENERALES****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'appli-

cation 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 1<sup>er</sup> juin 2011 a introduit à l'article 563bis 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 1<sup>er</sup>, 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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'Éducation 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 1<sup>er</sup> 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.

\*

### **III. OBJET DU PROJET DE LOI**

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.

\*



## IV. AVIS

### Avis du Parquet général

Dans son avis du 20 octobre 2017, et concernant la conformité de la législation proposée à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Constitution, le Parquet général retient que la législation proposée est de nature à restreindre des droits et libertés garanties par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou la Constitution, tels les droits au respect de la vie privée, à la liberté de religion ou à la liberté d'expression. L'exercice de l'opportunité politique doit dès lors respecter les exigences juridiques découlant de ces instruments, ce qui constitue une question de droit.

Le projet de loi se réfère au but du „vivre ensemble“, donc justifie dans cette mesure la restriction aux droits qu'il propose par un but qui, au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, se rattache à celui de la „protection des droits et libertés d'autrui“ au sens des paragraphes 2 des articles 8 à 10 de la Convention.

Cette restriction à l'exercice par les personnes souhaitent dissimuler leur visage de leur droit au respect de leur vie privée, de leur liberté de religion, voire de leur liberté d'expression est, à supposer le projet adopté, prévue par une loi.

La restriction ainsi prévue par la loi et visant à protéger les droits et libertés d'autrui respecte par ailleurs les exigences définies par la Cour de Strasbourg dans son arrêt *S.A.S. c. France* alors qu'elle peut être considérée, au sens des paragraphes 2 des articles 8 à 10 de la Convention, comme étant nécessaire dans une société démocratique:

- le projet de loi, en se limitant à interdire la dissimulation du visage dans les lieux visés, „*n'affecte pas la liberté de porter dans l'espace public tout habit ou élément vestimentaire – ayant ou non une connotation religieuse – qui n'a pas pour effet de dissimuler le visage*“;
- la prohibition „*n'est pas explicitement fondée sur la connotation religieuse des habits visés mais sur le seul fait qu'ils dissimulent le visage*“ et
- les „*sanctions retenues par le législateur figurent parmi les plus légères qu'il pouvait envisager*“, à savoir les peines prévues en matière de contravention.

Il s'ensuit que, par suite des précautions prises par lui, le législateur luxembourgeois ne devrait, sous réserve des observations qui seront faites ci-après au sujet du domaine d'application de l'interdiction dans l'espace, pas se voir reprocher de décider par „*un choix de société*“ la „*question de l'acceptation ou non du port du voile intégral dans l'espace public*“.

Concernant l'opportunité de réglementer la question par une loi, le Parquet général est d'avis que l'exposé des motifs du projet de loi décrit de façon pertinente les motifs de droit qui, s'il est jugé politiquement opportun de légiférer sur la question au moyen d'une interdiction motivée par des considérations tirées d'un impératif de „vivre ensemble“, obligent d'y procéder dans une loi et ne permettent pas de s'en tenir à des règlements communaux de police.

Il s'ajoute d'un point de vue pratique que si une réglementation est souhaitée en la matière, mieux vaut qu'elle soit inscrite dans une loi, qui s'applique par hypothèse de façon uniforme sur l'ensemble du territoire, et non au gré des règlements communaux de police d'une façon disparate sur le territoire des cent cinq communes du pays.

Ce constat est toutefois en partie mis en échec par l'observation pertinente du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg tirée de ce que le projet de loi circonscrit le domaine spatial de l'interdiction à certaines catégories de lieux limitativement énoncés, mais que les communes conservent leur pouvoir d'étendre cette interdiction à d'autres lieux, voire à l'espace public en général, par des règlements communaux de police. La loi n'empêche donc pas le domaine spatial de l'interdiction continue de varier d'une commune à l'autre au gré des règlements de police.

Concernant les lieux où l'interdiction s'applique, le Parquet général retient que le choix des lieux est fondé sur l'exigence du « *vivre ensemble* ». La conception du « *vivre ensemble* » défendue dans le projet de loi est cependant différente de celle à la base des lois belge ou française. Il n'oblige pas les personnes de se découvrir lorsqu'elles se croisent au hasard des espaces publics. Il ne trouve à s'appliquer que lorsque les personnes entrent en contact et interagissent. L'interdiction est dans ce cadre restreint motivée par trois considérations:

- permettre, dans les lieux clos où des inconnus sont réunis (par exemple dans les transports publics), de cerner les intentions d'autrui,

- permettre l’identification des personnes dans les cas où une autorité doit vérifier cette identité (par exemple dans le cadre du contrôle de titres de transport dans les transports publics ou dans celui de la comparution de personnes devant les autorités judiciaires) ou
- permettre de lire la mimique d’autrui aux fins d’assurer la bonne prestation de certains services (par exemple, dans le cadre de la transmission du savoir à l’école ou de prestations de soins dans les hôpitaux).

Le „vivre ensemble“ ainsi défini n’a, contrairement aux législations française et belge, pas pour objet d’interdire la dissimulation du visage d’une façon générale, par principe, pour des motifs théoriques tirés de la philosophie politique, mais circonscrit cette prohibition à des cas particuliers où une telle dissimulation est incommode pour des motifs pratiques.

Le Parquet général est d’avis qu’il peut être délicat, au regard de l’exigence de proportionnalité des restrictions aux droits au respect de la vie privée, de la liberté de religion et de la liberté d’expression garantis par la Convention, de motiver une interdiction générale de la dissimulation du visage, même circonscrite à certains lieux, avec la conception restreinte du „vivre ensemble“ qui justifie la prohibition.

Les alternatives seraient (outre de s’abstenir de légiférer) soit de circonscire l’interdiction aux motifs qui la justifient au regard du projet de loi, soit de reprendre la conception plus large du „vivre ensemble“ ayant inspiré les lois française et belge et d’en déduire, comme dans ces législations, une interdiction générale de la dissimulation du visage dans l’espace public (qui aurait, il est vrai, également pour effet de sanctionner „*le fait pour un cycliste de se protéger à l’aide d’une cagoule contre le froid en hiver*“).

Concernant les dérogations à l’interdiction, le Parquet général remarque que le projet de loi ne mentionne pas la dérogation tirée d’une disposition réglementaire imposant la dissimulation du visage. Cette exclusion pourrait poser problème si l’interdiction était étendue, sur le modèle du droit français et belge, à l’espace public.

Le Parquet général, tout comme la Justice de Paix de Luxembourg, donne à considérer que les témoignages anonymes dans le cadre de la procédure pénale ne seraient pas possibles dans le cadre du projet de loi sous avis.

### **Avis de la Cour supérieure de Justice**

Dans son avis d’octobre 2017, la Cour supérieure de Justice rappelle qu’il n’existe pas d’unanimité entre les pays européens quant à l’adoption d’une loi d’interdiction générale de la dissimulation du visage visant l’intégralité de l’espace public. Les principes ayant été débattus au niveau des décisions rendues par la CEDH en matière de dissimulation du visage touchent, d’une part, au respect de la vie privée, de la liberté de pensée, de conscience et de religion, et, d’autre part, aux exigences de sécurité publique, à la dignité de la personne humaine, à l’égalité entre les hommes et les femmes et aux exigences fondamentales du „*vivre ensemble*“ de la société.

Au Luxembourg, le fait de légiférer en la matière aura indéniablement le mérite d’uniformiser sur tout le territoire national la réglementation de l’interdiction de la dissimulation du visage, que tout un ensemble de communes avait déjà réglementée par le biais de règlements de police communaux, mais de manière très hétérogène.

La Cour retient que contrairement aux législations française et belge, et tout récemment la législation autrichienne, dans le cadre desquelles l’interdiction de la dissimulation du visage porte sur tout l’espace public, le Gouvernement, souhaitant trouver un équilibre entre respect de la vie privée et les exigences minimales de la société au niveau de la communication entre les citoyens, a opté pour une interdiction limitée de dissimulation du visage dans certains lieux. C’est un choix politique qu’il ne convient pas de commenter en tant que tel, mais dont les répercussions pratiques sont compliquées.

La manière de procéder par énumération expresse est critiquable aux yeux de la Cour. L’édiction de mesures ponctuelles, se traduisant par des interdictions partielles limitées à certains lieux ou moyens de transport publics, qui pourrait à première vue contribuer à éclaircir le champ d’application de la loi, risque en réalité d’aboutir à des difficultés d’application du texte et de ne constituer qu’une réponse insuffisante et indirecte au vrai problème.

Si la dissimulation délibérée et systématique du visage dans l’espace public pose problème, c’est parce qu’elle ne satisfait pas à l’exigence minimale de civilité nécessaire à la relation sociale et qu’à

ce titre, elle heurte le corps social. Elle soulève non seulement la question de la dignité de la personne dissimulant son visage, mais pose également la question de la dignité des personnes qui partagent avec elle l'espace public et se voient traitées comme des personnes dont on doit se protéger par le refus de tout échange, même uniquement visuel.

De plus, la pratique de la dissimulation du visage peut constituer dans certaines circonstances un danger pour la sécurité publique. La vidéosurveillance des voies d'accès aux transports publics, lieux de grande affluence même en dehors des heures de pointe et constituant à ce titre des cibles privilégiées d'infractions de droit commun ou d'attentats terroristes, ne risque-t-elle pas d'être dépourvue de toute efficacité par la réglementation proposée?

Selon la Cour, la possibilité de dérogation dont bénéficieraient les directions des établissements hospitaliers, de soins et de santé aurait pour conséquence de vider de sa substance le principe de l'interdiction de la dissimulation du visage dans ces établissements que le Gouvernement entend viser. La latitude dont disposeraient les établissements hospitaliers, de soins et de santé pour autoriser la dissimulation du visage risquerait d'aboutir à une réglementation très hétéroclite sur un plan national.

En résumé, la Cour se demande si une interdiction de la dissimulation du visage généralisée à tout l'espace public, avec les exceptions prévues par le texte, ne permettrait pas de faire l'économie de nombreuses questions et difficultés d'application et si un tel cadre législatif ne serait pas plus en adéquation avec la conception du « *vivre ensemble* » de la société luxembourgeoise et avec un objectif de sécurité publique que ne le fait le texte du présent projet de loi.

Concernant la question de la récidive de l'auteur d'une infraction de dissimulation du visage, la Cour estime que, indépendamment de l'amende, un emprisonnement d'un maximum de douze jours se trouve en contradiction avec l'article 25 du Code pénal selon lequel les peines de police encourues par les personnes physiques sont l'amende, la confiscation spéciale et l'interdiction de conduire certains véhicules. Il faudrait par conséquent faire abstraction d'une telle peine et veiller en même temps à mettre l'article 564 précité en conformité avec le principe des peines de police édicté à l'article 25 précité.

### **Avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg**

Dans son avis du 13 octobre 2017, le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg constate que le législateur prend le choix délibéré d'interdire la dissimulation du visage uniquement dans certains lieux publics bien précis. Les autres lieux publics tels que rue et place, restent néanmoins soumis aux différents règlements de police communaux qui peuvent exister dans certaines communes et interdisant de paraître masqué dans tous les lieux publics de la commune.

Il faudrait dès lors veiller au moment de la mise en œuvre de la loi, de préciser qu'il existera, dans certaines communes, toujours des interdictions de dissimuler le visage dans tout l'espace public, bien que le Code pénal – applicable dans tout le pays – ne l'interdise pas. L'insécurité juridique actuelle due à la diversité, respectivement l'absence de règlement de police communal, que le présent projet de loi tente d'éliminer, continuera partant d'exister.

Le Tribunal soulève encore le risque que la liste énumérative des lieux dans lesquels la dissimulation du visage sera interdite ne soit pas exhaustive et propose, au lieu d'énumérer tous les types d'établissements scolaires, d'utiliser le seul terme „*tout établissement scolaire de l'enseignement public et privé*“. Pour les établissements hospitaliers de soins et de santé, le texte n'énumère pas non plus chaque type d'établissement existant au Luxembourg. La désignation utilisée est suffisamment claire et précise pour déterminer le genre d'établissement soumis à cette interdiction.

Le Gouvernement propose de punir la dissimulation du visage d'une peine de police qui est proportionnée par rapport au fait incriminé. Le Tribunal rappelle qu'en cas de concours réel, chaque infraction constatée peut entraîner la condamnation à une amende de police pouvant aller jusqu'à 250 euros. Par exemple, si une personne se présente au bureau de la population d'une commune pendant cinq jours en dissimulant son visage de façon à se rendre non identifiable, elle risque la condamnation à cinq amendes d'un montant total maximal de 1250 euros. De plus en cas de récidive, le juge de police peut prononcer un emprisonnement pouvant aller jusqu'à 12 jours. Aux yeux du Tribunal, l'effet dissuasif de cette peine semble suffisant pour les faits incriminés par le texte.

### Avis des Parquets de Luxembourg et de Diekirch

Dans son avis du 15 octobre 2017, le Parquet de Luxembourg constate que le législateur entend compléter le catalogue des contraventions de quatrième classe et maintenir de ce fait implicitement la division du titre X – Des contraventions – en quatre chapitres qui partagent les contraventions en quatre classes, toutes punies d’une amende de 25 à 250 euros.

Ce n’est qu’au niveau de la récidive qu’il existe actuellement une différence de peine pour ces quatre classes de contraventions: en effet, aucune disposition spéciale n’est prévue pour les cas de récidive de contraventions de première et de deuxième classe, alors que le juge peut prononcer, en cas de récidive, pour les contraventions de la troisième classe, outre l’amende, un emprisonnement de neuf jours au plus et pour les contraventions de la quatrième classe, un emprisonnement de 12 jours au plus.

Le Parquet de Luxembourg relève que ces dispositions semblent en contradiction avec l’article 25 du Code pénal qui définit les peines de police et qui ne prévoit plus de peine d’emprisonnement en matière de contraventions. La durée de l’emprisonnement correctionnel est par ailleurs fixée, conformément à l’article 15 du Code pénal, de huit jours au moins et de 5 ans au plus.

Comme le législateur entend insérer l’infraction d’interdiction de dissimulation du visage dans certains lieux publics dans l’article 563, partant au Titre X – Des contraventions – du Code pénal, le Parquet de Luxembourg juge opportun de poser tout d’abord la question de savoir si la division du Titre X en quatre classes de contraventions qui ne se distinguent quant aux peines qu’en cas de récidive, reste encore opportune à l’heure actuelle, et, dans l’affirmative, si la peine d’emprisonnement prévue en cas de récidive pour les contraventions de troisième ou de quatrième classe est toujours légale au vu des dispositions énoncées aux articles 15 et 25 du Code pénal. Il propose de faire abstraction des dispositions prévues aux articles 562, 564 et 565 du Code pénal.

Le Parquet de Diekirch, quant à lui, souligne que les notions énumérées au point 10° de l’article 563 du Code pénal, pour autant qu’elles semblent claires à première vue, laissent néanmoins de la place à des interprétations divergentes, ce qui ne semble pas propice dans un domaine tellement sensible tant du point de vue de la constatation de cette infraction que lorsqu’il s’agit des poursuites pénales à engager devant un tribunal répressif.

Reste un dernier point, dans la mesure où il est indiqué dans l’exposé des motifs qu’« *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* ».

Il n’est dès lors pas spécialement réglé par le projet de loi comment la police devra procéder pour identifier une personne qui refuserait de découvrir son visage, et ceci même dans une pièce séparée en face d’un policier du même sexe. Comme il s’agit de la constatation d’une infraction, seules les dispositions relatives aux vérifications d’identité dans le cadre d’une procédure judiciaire seront applicables.

Celles-ci sont énoncées à l’article 45 du Code de procédure pénale. Ainsi, au cas où l’identification n’a pas été possible après l’écoulement du délai maximal de 4 heures, il faudra laisser partir la personne non identifiée contre laquelle il n’existe pas d’indices graves qu’elle aurait commis une infraction, crime ou délit, autre que la contravention prévue à l’article 563, point 10 du Code pénal. La police pourra toutefois continuer l’enquête préliminaire afin de tenter de déterminer par tout autre moyen de preuve légalement admissible, notamment par voie de témoignages, l’identité de l’auteur de la contravention. Ceci devrait être suffisant pour réprimer adéquatement le nombre, dont il est prévisible qu’il sera peu important, d’infractions à commettre dans ce domaine.

Le projet de loi n° 7045 portant réforme de la police grand-ducale reste par contre sans incidence par rapport à cette question, étant donné qu’il n’entend régler que la procédure d’identification administrative et non modifier ou compléter les procédures de constatation d’une infraction pénale.

### Avis de la Justice de Paix de Luxembourg

Dans son avis du 9 octobre 2017, la Justice de Paix de Luxembourg en vient à la conclusion que la sanction maximale de 250 euros n’aura qu’un effet dissuasif limité. Certaines personnes pourront se permettre de contrevenir à la loi et s’acquitteront éventuellement de l’amende ou se la feront rembourser par des personnes originaires des pays qui prescrivent ces tenues, déterminées par cet agissement à réduire à zéro l’efficacité de législations restrictives tandis que d’autres personnes resteront chez elles, sous la coupe de leurs maris, fils ou frères, afin de ne pas être importunées.

Il faudrait éviter, selon la Justice de Paix de Luxembourg, le texte le permettant à l'heure actuelle, ce qui se passe en France où malgré l'interdiction générale de dissimulation du visage, les clientes aisées vêtues d'une burqa ou d'un niqab peuvent fréquenter les magasins de luxe aux Champs Elysées, sans être importunées et ce pour des motifs économiques.

Des considérations nationalistes ne devraient pas être un motif pour légiférer dans ce domaine. Cependant au vu des cas relativement limités d'auteurs possibles de ces infractions et de la gravité relative de cette infraction ainsi que des autres considérations qui précèdent, la Justice de Paix de Luxembourg a des doutes quant à l'impact réel d'une telle législation et craint que les infractions constatées ne feroient pas après le plus souvent l'objet d'un classement sans suites ou d'un simple avertissement de la part du Ministère Public.

Pour cette raison la Justice de Paix de Luxembourg se rapporte à sagesse quant à l'opportunité d'introduire cette infraction dans le Code. En cas de poursuite devant le Tribunal de Police, le recours à l'ordonnance pénale est préconisé pour éviter de nouvelles infractions lors de l'audience. Reste, qu'à part pour les infractions dont la compétence est attribuée au Tribunal de police, par des lois spéciales, comportant des peines d'amendes et de prison substantielles, les articles 25 et 26 du Code pénal ne prévoient que des peines d'amendes en matière contraventionnelle, dont la nouvelle infraction, les dispositions de l'article 564 seraient à revoir alors que cet article prévoit une peine d'emprisonnement en cas de récidive.

Cette disposition contenue initialement dans le Code pénal a manifestement été oubliée lors de la réforme de l'article 25 du Code pénal définissant les peines de police comme étant l'amende, la confiscation spéciale et l'interdiction de conduire certains véhicules.

L'article 25 ne réserve que les exceptions qui seraient prévues par des „lois spéciales“. L'interdiction de la dissimulation du visage étant destinée à trouver sa place au sein de l'article 563 10° du Code pénal, elle n'entre pas dans le champ d'application de cette exception. Il serait opportun de mettre un terme à cette contradiction soit en abrogeant l'article 564 du Code pénal, soit en le modifiant et en cas de récidive, de prévoir que le double du maximum de l'amende soit prononcé plutôt qu'une peine de prison.

Il paraît aussi assez surprenant de constater qu'une personne qui se limite à se trouver dans certains lieux avec le visage dissimulé, risque une sanction identique à l'auteur de voies de fait ou de violences légères ou à celui qui aura volontairement tué un animal. Pour cette raison, dans le cadre de réformes ultérieures la Justice de Paix de Luxembourg recommande de réfléchir à une modification des peines de police qui devraient être adaptées vers le haut.

Le maximum et le minimum de la peine d'amende devraient être considérablement élevés pour tenir compte de gravité de certaines infractions poursuivies devant le juge de police comme les atteintes à la propriété et les coups et blessures volontaires et beaucoup d'autres contraventions ou délit contraventionnalisés.

Il serait opportun à la même occasion de réfléchir à réintroduire la peine de prison dépassant les huit jours ainsi que de prévoir que le juge de police puisse prononcer des travaux d'intérêt général.

A l'étranger, les juridictions similaires au Tribunal de police peuvent parfois prononcer des peines de prison plus élevées allant jusqu'à trois ans. En effet, il serait possible de poursuivre un plus grand nombre d'affaires devant le Tribunal de police en permettant au juge saisi de prononcer une peine d'amende sérieuse et/ou de prison et/ou de TGI adaptés à la gravité de l'affaire et de décharger le Tribunal correctionnel en conséquence des affaires de moindre importance ne nécessitant pas une composition de trois juges.

#### **Avis de la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette**

Dans son avis du 11 octobre 2017, la Justice de Paix d'Esch-sur-Alzette ne peut qu'approuver le principe d'interdiction de dissimulation du visage dans les bâtiments relevant des autorités judiciaires.

En effet, il est indispensable aux yeux de la juridiction que le justiciable puisse être identifié. Ceci est d'autant plus vrai que les parties au litige ont la possibilité devant les justices de paix de comparaître en personne ou par un représentant, tel qu'énuméré par l'article 106 du nouveau Code de procédure civile.

En cas de dissimulation du visage, aucune vérification ni de la partie, comparant en personne, ni de la personne déléguée aux fins de représentation, n'est possible. En outre, il ne saurait être imposé à



une partie au litige de devoir exposer ses arguments en présence d'une autre partie masquée. L'interdiction prévue met également fin à toute discussion éventuelle pour les personnes travaillant au sein des bâtiments judiciaires.

Concernant le projet de loi lui-même, la juridiction constate que le texte proposé est fondamentalement différent des textes en vigueur en France et en Belgique. En effet, ces pays ont adopté une loi interdisant la dissimulation du visage dans tout leur espace public, tandis que le Gouvernement luxembourgeois opte pour une interdiction limitée à certains espaces publics.

Cette limitation à certains espaces publics n'est pas facile, étant donné qu'il faut préciser et délimiter les espaces visés. Selon la juridiction, cette précision manquerait au texte dans sa tenue actuelle.

Finalement, la juridiction est d'avis que le texte du projet de loi ne couvre pas la mise en œuvre d'une interdiction d'accès de la part des responsables des lieux publics. Si une telle interdiction des lieux à mettre en œuvre par les responsables est souhaitée, il faudra créer le dispositif légal nécessaire.

#### **Avis de la Justice de Paix de Diekirch**

Dans son avis du 21 septembre 2017 la Justice de Paix de Diekirch n'entend pas prendre position en détail sur les modalités concrètes retenues par le projet sous avis qui en gros lui apparaissent comme acceptables et équilibrées. Tout porte à croire, selon la Justice de Paix de Diekirch, qu'une fois l'effervescence actuelle au sujet des burles et autres niqabs retombée, l'interdiction de dissimulation du visage dans certains lieux publics visée à l'article 563, 10° du Code pénal sombrera dans la même désaffection que notamment les dispositions des points 1°, 3°, 6° ou 9° du même article visant les devins, pronostiqueurs ou interprètes de songes, les auteurs de violences légères, les vagabonds et mendiants ou encore le racolage sur la voie publique.

#### **Avis de la Chambre de Commerce**

Dans son avis du 19 octobre 2017 la Chambre de Commerce comprend et salue la volonté des auteurs de trouver un équilibre entre le droit de chaque personne de choisir sa façon de se vêtir et d'apparaître en public avec les exigences minimales de la société au niveau du „vivre ensemble“.

La Chambre de Commerce relève toutefois que, si cette interdiction de dissimuler son visage, limitée à certains lieux se justifie par le fait « *qu'il y a des lieux où la communication, l'interaction, le « vivre ensemble » rendent nécessaire de se rencontrer à visage découvert* », de telles exigences n'apparaissent cependant pas se limiter aux seuls établissements scolaires et aux transports et administrations publiques tel que le prévoit le présent projet de loi.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, ces exigences de communication et d'interaction sont tout aussi importantes et nécessaires dans de nombreux autres lieux tels que les restaurants ou les aéroports, pouvant être regroupés sous la dénomination de „*lieux ouverts au public*“, cette notion de « *lieux ouverts au public* » étant entendue au sens de la jurisprudence française comme étant « *un lieu accessible à tous, sans autorisation spéciale de quiconque, que l'accès soit permanent et inconditionnel ou subordonné à certaines conditions* ».

La Chambre de Commerce s'interroge par conséquent sur l'opportunité et la possibilité de dresser une liste limitative exhaustive des lieux dans lesquels la dissimulation du visage devrait ou non être interdite, voire de s'inspirer de la solution retenue en droit français quant à la définition, pour les besoins du présent projet de loi, de la notion de „*lieux ouverts au public*“.

La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis sous réserve de la prise en considération de ses observations.

#### **Avis de la Commission consultative des droits de l'homme du Grand-Duché de Luxembourg**

Dans son avis de février 2018, la Commission consultative des droits de l'homme du Grand-Duché de Luxembourg (ci-après « *CCDH* ») estime que dans le contexte luxembourgeois et à l'heure actuelle le projet de loi n'est pas compatible avec les droits de l'Homme parce que le caractère nécessaire de la restriction aux libertés individuelles des personnes concernées n'est pas suffisamment démontré.

Pour la CCDH, la réglementation actuelle permet suffisamment de protéger le « *vivre ensemble* » dans le milieu éducatif et professionnel ainsi qu'en matière de sécurité. Elle estime que des mesures pour promouvoir les droits des femmes et les principes structurants de la société luxembourgeoise permettent de mieux atteindre le but recherché.

Dans cet esprit, elle recommande de reconsidérer l'opportunité politique de légiférer dans le sens proposé à l'heure actuelle et demande que des mesures moins restrictives soient envisagées.

La CCDH invite le Gouvernement à analyser les implications potentielles d'une interdiction sur les droits des femmes et à prévoir des mesures permettant d'éviter la marginalisation des femmes visées, les dangers de polarisation de la société luxembourgeoise et de stigmatisation d'une communauté religieuse.

La CCDH invite le Gouvernement à soutenir les femmes contraintes à porter le voile intégral et à réfléchir à une pénalisation des auteurs de telles contraintes.

La CCDH invite le Gouvernement à lancer des campagnes de sensibilisation et d'information, visant tant les hommes que les femmes, sur les droits des femmes et d'organiser une éducation civique visant à promouvoir l'égalité entre femmes et hommes, l'égalité des chances et la dignité humaine.

La CCDH souhaite que le Gouvernement approfondisse la réflexion autour de l'intégration et analyse le « *vivre ensemble* » de communautés diverses, adaptée au contexte luxembourgeois. Elle l'invite à encourager les dialogues, notamment interconfessionnels, pour atteindre une meilleure intégration de toutes les personnes présentes sur le territoire.

\*

## V. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 21 novembre 2017, le Conseil d'Etat constate que le projet de loi vise à « [...] modifier le Code pénal pour y introduire, parmi les contraventions de la quatrième classe, [...] une infraction interdisant la dissimulation du visage dans certains lieux publics ».

Le Conseil d'Etat se livre à une approche comparative et constate que « [l]a question de l'interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public n'est pas nouvelle et le débat ne se limite d'ailleurs pas non plus au seul Luxembourg ». En outre, la Haute-Corruption renvoie à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>1</sup> et à son avis du 10 juillet 2015<sup>2</sup> au sujet de la proposition de loi 6705<sup>3</sup>.

Quant au choix des auteurs du projet de loi de légiférer, au niveau national, sur l'interdiction de la dissimulation du visage dans certains lieux publics et de pas « *s'en remettre à la compétence des communes pour assurer une telle interdiction* », le Conseil d'Etat estime qu'un tel choix peut se justifier. Il renvoie aux différences juridiques entre l'ordre public matériel et l'ordre public moral et retient que « *les auteurs justifient l'interdiction de la dissimulation du visage dans certains lieux publics non pas par la nécessité de maintenir l'ordre public matériel, et qui pourrait dès lors tomber dans le champ de compétence des communes, mais par le fait qu'« il y a des lieux où la communication, l'interaction, le « vivre ensemble » rendent nécessaire de se rencontrer à visage découvert » ; ils visent donc l'ordre public moral. Une telle interdiction ne saurait être imposée au niveau des communes sur base de la justification du « vivre ensemble » [...] C'est ce seul ordre public matériel, à savoir le maintien de l'ordre public dans les domaines de la sécurité, de la salubrité et de la tranquillité publiques, qui pourrait servir de justification à de tels règlements communaux. [...]* ».

La justification et la proportionnalité du projet de loi font également l'objet d'un examen du Conseil d'Etat, et ce dernier retient qu'« *[il] peut admettre que la garantie des conditions du « vivre ensemble » constitue un objectif légitime pour justifier l'interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux visés. [...] Une interdiction limitée à certains endroits précis et circonscrits peut également être considérée comme n'étant pas disproportionnée au but recherché et nécessaire pour atteindre l'objectif visé.*

1 CEDH, arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2014, affaire S.A.S. c/ France, requête no 43835/11 ; CEDH, arrêt du 11 juillet 2017, Belcacemi et Oussar c/ Belgique, requête no 37798/13

2 cf. doc. parl. 6705<sup>1</sup>

3 cf. doc. parl. 6705 : Proposition de loi ayant pour objet d'interdire la dissimulation du visage dans l'espace public et de compléter certaines dispositions du Code pénal, déposée par M. le député Fernand Kartheiser en date du 16 juillet 2014



*En effet, il appartient au législateur de se prononcer sur le contenu et les conséquences de l'impératif du « vivre ensemble » ».*

Quant à la philosophie adoptée par le projet de loi, le Conseil d'Etat souligne que « [p]our ce qui est de la question d'interdire la dissimulation du visage dans l'espace public en général ou uniquement dans des lieux publics limités seulement, il incombera au législateur de la trancher. Ainsi que le Conseil d'Etat a pu le souligner, les deux approches sont justifiables d'un point de vue juridique. Il s'agit dès lors en fin de compte d'une question politique sur laquelle le Conseil d'Etat ne se prononce pas ».

Lors de l'examen de l'article unique du projet de loi, le Conseil d'Etat se doit de rappeler que le droit pénal est d'interprétation stricte. L'interdiction de la dissimulation du visage dans certains lieux publics vise, entre autres, les services de transports publics, cependant, le texte proprement dit de l'article ne définit pas de manière précise la notion de « services de transports publics », de sorte que « [...] le champ d'application de la disposition pénale sous avis serait tributaire d'accords à intervenir entre la RGTP et des prestataires de services de transports » et le Conseil d'Etat s'oppose formellement au libellé proposé.

Quant à la référence faite aux établissements de l'enseignement fondamental, ainsi qu'aux établissements de l'enseignement secondaire, le libellé initialement proposé suscite de nombreuses interrogations de la part du Conseil d'Etat et il s'oppose formellement au libellé.

Les termes « administrations ainsi que dans les bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés », contenus initialement dans le libellé, suscitent des critiques de la part du Conseil d'Etat, et il signale que « tous les établissements publics ne sont donc pas nécessairement couverts par la formulation retenue. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat s'interroge, par ailleurs, sur la définition de services publics qui sont administrés et dès lors sur le champ d'application de cette disposition ». Il renvoie également à l'avis du Parquet général<sup>4</sup> qui avait soulevé la question de la « délimitation spatiale de l'interdiction lorsque le bâtiment à l'intérieur duquel un service public est presté sert également à d'autres fins et comporte des parties communes utilisées tant par les usagers du service public que par d'autres personnes ». Au vu de ces interrogations, le Conseil d'Etat s'oppose formellement au texte proposé par les auteurs du projet de loi.

Enfin, l'alinéa 2 initial du projet de loi, est sanctionné également par une opposition formelle. Le Conseil d'Etat souligne la portée du libellé proposé et fait observer que ce dernier aurait pour conséquence que « la direction d'un tel établissement [hospitalier] pourrait dès lors, unilatéralement, déterminer le champ d'application de la disposition pénale sous avis. Or, une telle disposition, par laquelle une personne privée peut déterminer l'étendue d'une disposition pénale, n'est pas compatible avec les exigences constitutionnelles étant donné que, en vertu de l'article 14 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer le champ d'application et l'étendue de la loi pénale ».

Dans son avis complémentaire du 20 mars 2018, le Conseil d'Etat prend acte des explications fournies par les auteurs du projet de loi et se montre en mesure de lever la plupart des oppositions formelles émises dans le cadre de son avis du 21 novembre 2017.

Quant à la « définition des locaux » dans lesquels des services publics sont administrés et « qui tombent ou non dans le champ d'application de la loi en projet », le Conseil d'Etat critique le manque de précision du libellé amendé et s'oppose formellement à la disposition proposée, « pour violation du principe de légalité des incriminations ». Le Conseil d'Etat soumet un libellé alternatif aux membres de la Commission juridique, par la reprise duquel, il serait en mesure de lever son opposition formelle.

Pour le détail, il est renvoyé au point VI. « Commentaire des articles » ci-après.

\*

## VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

*Intitulé du projet de loi*

Suite à l'avis du Conseil d'Etat du 21 novembre 2017, les auteurs du projet de loi ont jugé utile de supprimer le terme « d'interdiction » de l'intitulé initial, étant donné qu'est érigée en infraction la dissimulation du visage.

<sup>4</sup> cf. doc. parl. 7179<sup>1</sup>

*Article unique. – ajout d'un point 10° à l'endroit de l'article 563 du Code pénal*

*Alinéa 1<sup>er</sup>*

Les auteurs du projet de loi font le choix de recenser avec la plus grande précision possible les lieux publics où la dissimulation du visage est interdite, et ce, afin d'éviter des discussions malencontreuses entre les personnes se présentant en ces lieux le visage couvert et les responsables de ces lieux. Ce choix a été guidé par la recherche nécessaire d'un équilibre entre le droit de chaque personne de choisir sa façon de se vêtir à sa guise et les exigences minimales découlant de la vie en société et donc du « *vivre ensemble* ».

• *Moyen collectif de transport de personnes*

Sont tout d'abord visés par l'interdiction de dissimulation du visage les services de transports publics tels que définis par la loi<sup>5</sup>. Dans les transports en commun les usagers se trouvent dans un endroit clos et délimité dans l'espace. Les intentions d'une personne dissimulant le visage sont dès lors difficiles à cerner. La vérification de la validité de certains titres de transport nécessite également une comparaison visuelle entre la personne titulaire du titre de transport et la personne détentrice du titre de transport.

L'interdiction de dissimulation du visage concerne tant les conducteurs de ces véhicules que les passagers transportés.

Le Conseil d'Etat rappelle dans son avis du 21 novembre 2017 que le droit pénal est d'interprétation stricte. L'interdiction envisagée vise les services de transports publics, tels que définis par la loi précitée, cependant, le Conseil d'Etat critique que le texte proprement dit de l'article ne définit pas autrement la notion de « *services de transports publics* ».

Le Conseil d'Etat fait observer que « *[p]ar ailleurs, si est visée la loi précitée du 29 juin 2004, il y a lieu de souligner qu'elle ne comprend pas de définition exhaustive des « services de transports publics ». Ainsi que le soulève, à juste titre, la Cour supérieure de justice<sup>6</sup>, se pose la question de savoir si « des services de transports ponctuels de type Adapto, Flexibus, Call a bus, etc. (...) tombent dans le champ d'application du texte proposé » ? Qu'en est-il de l'aérogare de l'aéroport de Luxembourg-Findel, exploitée par Lux-Airport S.A., question soulevée par la Justice de paix de Luxembourg ? De surcroît, l'article 3 de la loi précitée du 29 juin 2004 prévoit en deux endroits que certaines prestations de service peuvent être considérées comme services de transports publics, dans les conditions à convenir entre la RGTP et le ou les transporteurs concernés. Dès lors, le champ d'application de la disposition pénale sous avis serait tributaire d'accords à intervenir entre la RGTP et des prestataires de services de transports ».*

Le Conseil d'Etat conclut que « *[...] le champ d'application de la disposition pénale sous avis serait tributaire d'accords à intervenir entre la RGTP et des prestataires de services de transports. Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à une telle formulation pour violation du principe de légalité des incriminations et il insiste sur une définition précise de la notion de « services de transports publics » ».*

En réponse aux critiques soulevées par le Conseil d'Etat, les auteurs du projet de loi proposent de reprendre la définition prévue à l'endroit de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 11 de la loi modifiée du 11 août 2006<sup>7</sup> relative à la lutte anti-tabac qui englobe « *tout moyen collectif de transport de personnes* », y compris les services de transports ponctuels c'est-à-dire occasionnels par opposition aux services de transport réguliers sur lesquels s'interroge la Cour supérieure de justice dans son avis.

Cette notion trouve son origine dans la loi du 13 juin 2017, par laquelle la directive européenne 2014/40/UE a été transposée, et qui a pour objet un rapprochement des législations nationales en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits de tabacs ainsi que leurs produits connexes.

5 Loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics et modifiant la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers ; Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A107

6 cf. doc. parl. 7179<sup>1</sup>, p.12

7 Loi du 11 août 2006

1. relative à la lutte anti-tabac;
2. modifiant la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ;
3. modifiant la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux;
4. modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail;
5. abrogeant la loi modifiée du 24 mars 1989 portant restriction de la publicité en faveur du tabac et de ses produits, interdiction de fumer dans certains lieux et interdiction de la mise sur le marché des tabacs à usage oral. Mémorial : A154

Il est renvoyé à l'exposé des motifs du projet de loi 7030<sup>8</sup> qui énonce que « [...] Afin de pouvoir assurer que l'ensemble des transports en commun soient visés par l'interdiction de fumer, il est proposé de fusionner les points 11 et 12 en précisant que l'interdiction s'applique aux moyens de transport collectifs de personnes. Cette interdiction englobera donc les véhicules de transport pouvant accueillir voyageurs ou des passagers, y compris le tramway et le funiculaire en tant que futurs moyens de transport urbain ».

L'interdiction de fumer dans les moyens de transport collectifs de personnes relève de la même catégorie d'infraction que la dissimulation du visage et la formulation choisie pour définir l'ensemble des transports en commun a trouvé l'assentiment du Conseil d'Etat dans son avis du 28 février 2017 sur le projet de loi 7030.

Dans son avis complémentaire du 20 mars 2018, le Conseil d'Etat marque son accord avec le libellé amendé, néanmoins, il donne à considérer que le libellé amendé risque de susciter des interprétations divergentes quant au champ d'application de ce dernier. Le Conseil d'Etat est amené à se demander « dès lors si, dans la lignée de la loi précitée, les voitures privées sont également exclues du champ d'application de l'interdiction inscrite au projet de loi sous avis. Les mêmes questions quant au champ d'application pourraient, le cas échéant, se poser au sujet des voitures de location ou encore des moyens de transport aérien ».

- Etablissements scolaires de tous les types d'enseignement ainsi que leur enceinte

L'interdiction de dissimulation du visage vise ensuite les établissements scolaires. A signaler que cette interdiction vise tant les élèves et les étudiants que le personnel enseignant et tous les intervenants extérieurs ainsi que les parents des élèves et étudiants. L'interdiction de dissimulation du visage s'applique partant à toute personne qui se rend dans l'enceinte d'un de ces établissements peu importe la raison. Dans les établissements de l'éducation, la communication entre les différents intervenants et participants est déterminante. Or, la nécessaire interaction n'est pas seulement verbale mais elle s'exprime également par une communication non verbale. La mimique joue un rôle fondamental dans la communication et peut permettre l'extériorisation de sentiments aussi variés que par exemple la compréhension, l'approbation, l'hésitation ou la stupéfaction. La dissimulation du visage d'une personne empêche dès lors un aspect fondamental de la communication et affecte par conséquent le « vivre ensemble » dans les établissements de l'éducation et de la formation.

Le libellé initial énumérait les établissements scolaires suivants :

- les établissements scolaires de l'enseignement fondamental (il s'agit des établissements dispensant les cours du cycle 1 de l'enseignement fondamental (précoce et préscolaire) ainsi que les établissements dispensant les cours des cycles 2 à 4 de l'enseignement fondamental) ;
- les établissements de l'enseignement secondaire et secondaire technique c'est-à-dire les lycées en charge de la formation professionnelle ainsi que les établissements en charge de la formation des adultes (sont notamment visés les établissements des prestataires de cours disposant d'un agrément du Service de formation des adultes) ;
- les établissements de l'enseignement supérieur et notamment l'Université du Luxembourg ainsi que les établissements de l'enseignement différencié et le Centre de logopédie.

Dans son avis du 21 novembre 2017, le Conseil d'Etat avait estimé que le libellé initial suscite de nombreuses interrogations et il s'est formellement opposé au libellé du projet de loi. Par voie d'amendement gouvernemental, il est proposé de remplacer la formulation initiale énumérant les différents établissements d'enseignement par la définition très générale de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 5 de la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte anti-tabac. La formulation large choisie à l'époque vise « tous les types d'enseignement » et comprend aussi bien l'enseignement public que privé ainsi que national et international. Il n'est donc pas nécessaire de rajouter ces mots dans le texte du libellé.

Cette nouvelle formulation permet également de résoudre la problématique de la référence à l'enseignement secondaire relevé par le Conseil d'Etat dans son avis du 21 novembre 2017.

Le libellé amendé ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

<sup>8</sup> Projet de loi transposant la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes ; abrogeant la directive 2001/37/CE; modifiant la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte anti-tabac

- Locaux destinés à accueillir ou à héberger des mineurs âgés de moins de seize ans accomplis

Dans son avis du 21 novembre 2017 le Conseil d'Etat s'interroge sur l'exclusion des crèches et des maisons-relais du champ d'application de l'article unique du projet de loi.

Par voie d'amendement gouvernemental, il est proposé de rajouter la définition très générale de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 6 de la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac concernant les locaux destinés à accueillir ou à héberger des mineurs âgés de moins de seize ans accomplis dans le texte. La formulation très large choisie à l'époque comprend les crèches et maisons-relais, ainsi que toutes les autres structures accueillant des mineurs âgés de moins de seize ans accomplis et couvre aussi bien l'enseignement public que privé ainsi que national et international. Il n'est donc pas nécessaire de rajouter ces mots dans le texte du projet de loi.

Le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire du 20 mars 2018, marque son accord avec l'ajout proposé.

- A 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

L'interdiction de dissimulation du visage s'applique aux établissements hospitaliers, de soins et de santé et donc aux hôpitaux et aux maisons de soins et de retraite.

Dans son avis du 21 novembre 2017, le Conseil d'Etat a pu constater que le libellé initialement proposé n'englobait pas toutes les maisons de retraite. En outre, le Conseil d'Etat note que « [...] *la disposition sous avis ne comporte pas une exemption telle qu'indiquée au commentaire de l'article concernant les chambres des patients hors prestation de soins* ». Les auteurs du projet de loi ont pris acte de cette observation et ils proposent de rajouter une référence explicite aux institutions accueillant des personnes âgées.

Pour des raisons de cohérence, il est proposé de rajouter la définition très générale de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 6 de la loi du 11 août 2006 relative à la lutte anti-tabac. Cela implique également qu'aucune exemption pour les chambres des patients hors prestation de service n'est prévue dans un souci de parallélisme des formes avec la loi précitée. La formulation très large choisie à l'époque vise tous les types d'établissements hospitaliers et d'institutions accueillant des personnes âgées aussi bien publics que privés.

Le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire du 20 mars 2018, marque son accord avec le libellé amendé.

- Locaux des administrations publiques accessibles au public

L'interdiction de la dissimulation du visage s'applique dans les bâtiments relevant des autorités judiciaires. Il s'agit tant des bâtiments relevant de l'ordre judiciaire que de l'ordre administratif. Toutes les personnes se trouvant dans ces lieux sont visées par cette interdiction. Il est en effet inconcevable qu'un prévenu, un témoin ou une victime se présente devant un tribunal de façon telle que son identification est impossible ou que son audition ou interrogatoire puisse se faire avec un visage dissimulé. Il est tout autant inconcevable qu'un magistrat, un avocat ou un expert exerce ses fonctions le visage couvert.

Ensuite, l'interdiction de dissimulation du visage s'applique aux administrations publiques et aux bâtiments dans lesquels des services publics sont administrés. Sont ainsi visés par exemple, tous les locaux de la Police grand-ducale, des ministères, des communes, des administrations et des établissements publics.

Le libellé initial visait « *les administrations ainsi que dans les bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés* ». Or, cette terminologie a suscité des critiques de la part du Conseil d'Etat, qui avait constaté que cette formulation n'englobe pas toutes les hypothèses visées par le commentaire des articles initial dont notamment les établissements publics. Aux yeux des auteurs du projet de loi, il y a lieu de souligner que tous les établissements publics ne constituent pas nécessairement des administrations, respectivement n'administrent des services publics.

Le Conseil d'Etat avait renvoyé également à l'avis du Parquet général<sup>9</sup>, qui s'était interrogé sur la « *délimitation spatiale de l'interdiction lorsque le bâtiment à l'intérieur duquel un service public est*

<sup>9</sup> Idem n°4, p.14

*presté sert également à d'autres fins et comporte des parties communes utilisées tant par les usagers du service public que par d'autres personnes ».*

Aux yeux du Conseil d'Etat, le libellé initial risque de s'avérer contraire au principe de légalité des incriminations et il s'est opposé formellement à la disposition.

Par voie d'amendement gouvernemental, les auteurs du projet de loi précisent la délimitation spatiale de l'interdiction soulevée par le Conseil d'Etat. Il est rajouté une référence aux parties des bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés pour souligner que ce ne soit pas nécessairement un bâtiment dans son entièreté qui est visé, ni toutes ses parties communes.

Quant à la notion nouvellement proposée de « *service public administratif* », les auteurs du projet de loi indiquent que cette notion se comprend tel que développé par la jurisprudence française. La jurisprudence française estime que des services publics sont par nature administratifs, sauf s'ils remplissent des critères du service public industriel et commercial c'est-à-dire s'il s'agit d'une activité de vente ou de production de biens ou d'une prestation de service, si les ressources viennent principalement de redevances perçues sur des usagers du service et si les modalités d'organisation et de fonctionnement du service sont proches de celles d'une entreprise de droit privé. Un service public administratif est fourni majoritairement par des agents sous statut, le plus souvent des fonctionnaires. Pour préciser encore davantage dans le texte qui fournit le service public administratif, il est proposé de rajouter les mots « *par toute personne de droit public* » qui englobent aussi bien les personnes morales que physiques.

Le Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg, la Bibliothèque nationale, la Philharmonie, le Musée d'art moderne Grand-Duc Jean ou des centres culturels ne tombent pas dans le champ d'application de la présente loi. En effet, si on reprend l'exemple de l'établissement public Salle de concerts Grande-Duchesse Joséphine-Charlotte, il s'agit d'une personne morale de droit public, mais dans le bâtiment de la Philharmonie aucun service public n'est administré.

Le Conseil d'Etat, dans son avis complémentaire du 20 mars 2018, critique la formulation du libellé amendé et estime que « [...] *la disposition sous avis est inadaptée et doit être reformulée* ». Il énonce que « *des institutions dont les ressources ne proviennent pas « principalement de redevances perçues sur les usagers du service » ou dont les modalités d'organisation et de fonctionnement du service ne sont pas « proches de celles d'une entreprise de droit privé » ne sont pas à considérer comme services publics industriels ou commerciaux et il n'est pas à exclure que la loi en projet trouvera à s'appliquer à ces institutions* ». Le Conseil d'Etat exprime ses réticences quant à la « *consécration de la distinction entre services publics administratifs et services industriels et commerciaux, inspirée du droit administratif français où elle a une portée très spécifique, qui est inconnue en droit luxembourgeois* » et il souligne également que le libellé amendé risque de s'avérer non-conforme au principe de légalité des incriminations. Par conséquent, il s'oppose formellement au libellé amendé, tout en proposant aux membres de la Commission juridique un libellé alternatif.

Les membres de la Commission juridique prennent acte des observations critiques soulevées par le Conseil d'Etat, et ils estiment qu'il serait judicieux de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

#### *Alinéa 2 initial*

L'alinéa 2 initial du projet de loi, prévoyait des exceptions à l'interdiction de dissimulation du visage dans les lieux énumérés au premier alinéa. Les exceptions prévues par cet alinéa 2 initial s'inspiraient de la législation existante en Belgique et étaient quasiment identiques aux dispositions françaises.

Parmi les exceptions y visées, figurait également la faculté d'accorder à la direction de chaque établissement hospitalier, de soins et de santé une plus grande flexibilité dans la mise en œuvre de l'interdiction de la dissimulation du visage. Les auteurs du projet de loi avaient inséré cette disposition en raison du fait que ces lieux sont susceptibles d'accueillir des personnes pendant une longue durée, une interdiction absolue de dissimulation du visage étant alors une restriction trop massive de la vie privée de ces personnes et de leurs visiteurs. Chaque direction devrait disposer d'une certaine flexibilité en la matière, comme elle connaît le mieux son établissement et les particularités de celui-ci ce qui lui permet dès lors d'agir dans l'intérêt de tous ses patients et résidents.

Dans son avis du 21 novembre 2017, le Conseil d'Etat a examiné la portée du libellé proposé et fait observer que ce dernier aurait pour conséquence que « *la direction d'un tel établissement [hospitalier, de soins et de santé] pourrait dès lors, unilatéralement, déterminer le champ d'application de la disposition pénale sous avis. Or, une telle disposition, par laquelle une personne privée peut déterminer*



*l'étendue d'une disposition pénale, n'est pas compatible avec les exigences constitutionnelles étant donné que, en vertu de l'article 14 de la Constitution, il appartient au législateur de déterminer le champ d'application et l'étendue de la loi pénale* ». Par conséquent, le Conseil d'Etat a émis une opposition formelle à l'encontre du libellé proposé.

Par voie d'amendement gouvernemental, il a été décidé de supprimer l'alinéa 2 initial.

La suppression de l'alinéa 2 initial ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

*Alinéa 3 initial – alinéa 2 nouveau*

La dissimulation du visage n'est pas interdite lorsque des dispositions législatives autorisent ou imposent une tenue qui couvre le visage de la personne concernée de façon à ne plus la rendre identifiable.

L'exception au principe d'interdiction de dissimulation du visage joue également pour toutes les situations où la dissimulation est justifiée par des raisons de santé ou des motifs professionnels. A titre d'exemple on peut citer le cas d'un soudeur qui intervient dans un bâtiment public et qui est légalement obligé de porter un masque de protection, ou bien les prescriptions en matière d'hygiène applicables aux professionnels de la santé pour certains actes médicaux ou encore le port d'un masque par un patient hospitalisé et fragilisé.

La dissimulation du visage est également admise lorsqu'elle a lieu dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles. Cette disposition vise des événements variés tels que par exemple la venue du Saint-Nicolas dans les écoles, des représentations artistiques telles que des pièces de théâtre ou des spectacles de danse dans lesquelles les costumes des artistes couvrent le visage de façon à les rendre non-identifiables, ou encore les manifestations pour le carnaval qui se déroulent dans des établissements scolaires.

Dans son avis du 21 novembre 2017, le Conseil d'Etat cite son avis du 10 juillet 2015 sur la proposition de loi 6705<sup>10</sup> et énonce que « *même si les exceptions à l'interdiction constituent une copie conforme des dispositions de la loi française à ce sujet, il convient de s'interroger si elles sont définies avec la précision nécessaire. Que faut-il entendre par des manifestations traditionnelles ? Quelles raisons de santé sont acceptables ?* ». Le Conseil d'Etat conclut que les « *mêmes interrogations s'appliquent à la disposition sous avis* » du projet de loi.

La proposition de loi précitée a un champ d'application beaucoup plus large que le projet de loi 7179, comme elle vise une interdiction générale de la dissimulation du visage dans l'espace public. Une deuxième proposition de loi 6909, a-t-elle aussi un champ d'application beaucoup plus large que le projet de loi 7179. Ces deux propositions ont été sanctionnées d'une opposition formelle du Conseil d'Etat<sup>11</sup>.

Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas formellement à l'exception prévue par le projet de loi 7179 qui a, comme on l'a déjà relevé, un champ d'application beaucoup moins large que les deux propositions de loi précitées qui englobent tous les espaces respectivement lieux publics. Il se demande cependant si deux des exceptions prévues, à savoir les manifestations traditionnelles et les raisons de santé « *sont définies avec la précision nécessaire* ».

Les auteurs du projet de loi ont mené une réflexion approfondie à ce sujet et ils proposent, par voie d'amendement gouvernemental, d'apporter des précisions supplémentaires sur ces points dans le projet de loi.

Pour ce qui est des manifestations traditionnelles il convient de préciser que ce n'est pas le caractère traditionnel d'une manifestation en soi qui fait que l'on peut y dissimuler son visage ou pas. Il s'agit en effet de l'usage ou de la coutume lors de certaines manifestations traditionnelles de dissimuler son visage comme par exemple le carnaval ou la Saint-Nicolas. Sans cette précision on pourrait en effet conclure que par exemple dans le cadre de la manifestation traditionnelle par excellence au Luxembourg qu'est la Foire, l'on pourrait se dissimuler le visage. Remarquons que cet exemple concret s'appliquerait aux deux propositions de loi précitées mais pas au projet de loi. On pourrait prendre comme autre exemple les fêtes traditionnelles de l'épiphanie ou de la Chandeleur qui peuvent avoir lieu dans des écoles ou des hôpitaux par exemple sans que cela n'autorise les participants à dissimuler leur visage, parce que cela n'est pas

<sup>10</sup> *Op. cit.*, n°3

<sup>11</sup> cf. doc. parl. 6701<sup>1</sup> respectivement doc. parl. 6909<sup>1</sup>

d'usage pour ces traditions. D'un autre côté la fête de la Saint-Nicolas veut que deux personnes soient déguisées en Saint-Nicolas respectivement en Père Fouettard, et cela serait autorisé aux endroits précités conformément à l'exception prévue. A fortiori cela vaudrait également pour les fêtes de carnaval où le déguisement fait partie intégrante de la tradition en question. Pour ces raisons et dans un but de précision supplémentaire le bout de phrase « *où il est d'usage que l'on dissimule tout ou partie du visage* » est rajouté derrière les mots « *manifestations traditionnelles* ». Cette précision englobe également les fêtes et manifestations artistiques et les pratiques sportives pour les mêmes raisons. Si pour une manifestation artistique comme par exemple une pièce de théâtre la dissimulation de tout ou partie du visage peut être considérée comme usuelle cela ne l'est pas dans le cadre d'une exposition de tableaux. De même pour certaines disciplines, telle l'escrime ou le football américain, la dissimulation de tout ou partie du visage peut être considérée comme usuelle et est même prescrite par des règlements tandis que pour la plupart des disciplines sportives, tel le football, le basketball ou le tennis, cela n'est pas le cas.

Pour ce qui est des raisons de santé, il convient de préciser cette notion, même si la problématique d'un éventuel abus de cette exception se pose encore plus concrètement pour les propositions de loi précitées qui englobent tout l'espace public. Le but médical recherché est triple à savoir d'améliorer sa santé en cas de maladie, de se protéger contre une maladie contagieuse de tiers respectivement de protéger des tiers de sa propre maladie contagieuse.

Deux conditions doivent cependant être remplies pour que dans ces cas de figure l'on soit autorisé à dissimuler tout ou partie du visage. Il faut un certificat médical qui atteste que la dissimulation de tout ou partie du visage est nécessaire (par exemple à cause d'une pathologie ou d'une blessure). Ensuite la dissimulation d'une partie du visage doit être limitée au nécessaire, c'est-à-dire à la partie du visage concernée par le but médical visé, comme par exemple la bouche lors du port d'un masque sanitaire pour éviter une contamination. Une simple égratignure au front ne justifie donc pas de dissimuler tout ou partie du visage de manière telle que l'on n'est plus identifiable. D'un autre côté, il faut qu'un grand brûlé puisse avoir un pansement médical intégral. C'est pourquoi il est précisé dans le texte que les raisons de santé qui autorisent la dissimulation de tout ou partie du visage doivent être dûment attestées par un certificat médical et que la dissimulation doit être limitée au but poursuivi. Cette deuxième précision s'applique en même temps aux motifs professionnels pour les mêmes raisons.

\*

## VII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission juridique recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 7179 dans la teneur qui suit :

**Article unique.** – Il est rajouté à l'article 563 du Code pénal un point 10° libellé comme suit :

« 10° Ceux qui dans 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 dans les ascenseurs et corridors, dans les bâtiments relevant des autorités judiciaires, dans les locaux des administrations publiques accessibles au public, dissimulent tout ou partie du visage, de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables.

L'interdiction prévue à l'alinéa 1<sup>er</sup> 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. »

Luxembourg, le 16 avril 2018

*La Présidente-Rapporteuse,*  
Viviane LOSCHETTER



Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7179/07

**N° 7179<sup>7</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

**PROJET DE LOI****portant modification de l'article 563 du Code pénal  
en créant une infraction de dissimulation du visage  
dans certains lieux publics**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL NATIONAL DES FEMMES  
DU LUXEMBOURG**

(28.3.2018)

**INTRODUCTION**

Le Conseil National des Femmes du Luxembourg (CNFL) tient à apporter son avis sur le projet de loi No 7179. Bien que le fondement de cette initiative législative soit présenté de façon neutre au regard du genre et comme mesure visant au respect du « vivre ensemble », il est fort probable qu'une telle initiative n'aurait jamais vu le jour sans les débats récents sur le port du voile intégral par certaines femmes de confession musulmane.

Dès l'année 2004, le CNFL a adopté une résolution sur le sujet de l'égalité entre femmes et hommes et la liberté de religion. Il y demandait notamment « *d'adopter (...) dans le cadre du débat autour du voile, une démarche globale de défense, de respect et de renforcement des droits de la femme* ». <sup>1</sup>

En 2017, le CNFL a relancé le sujet en mettant en place un projet qui visait à analyser et à discuter de façon globale et objective l'interaction entre le principe fondamental de l'égalité des sexes et la liberté de religion. Pour ce faire, il a organisé une conférence de lancement en mars 2017 avant de proposer au grand public de discuter et travailler de façon plus concrète sur les aspects du marché du travail, de l'espace public et de l'éducation au cours de trois ateliers. Le rapport final du projet peut être consulté en ligne <sup>2</sup>.

Le présent avis sera axé sur l'unique aspect « égalité entre femmes et hommes ».

\*

**ANALYSE DU PROJET DE LOI**

Le projet de loi comporte un article unique qui a été amendé suite aux oppositions formulées par le Conseil d'Etat dans son avis du 21 novembre 2017.

Le CNFL note qu'il est préconisé d'interdire « la dissimulation du visage » dans certains lieux publics. Soucieux de concentrer ses réflexions sur l'impact que pourrait avoir le projet de loi sur l'égalité entre femmes et hommes, le CNFL ne s'attardera pas sur les détails de forme quant à la définition des lieux publics visés.

Selon l'exposé des motifs, début 2017, 47 communes sur 105 disposaient d'un règlement de police communal comportant une interdiction de dissimuler le visage en public. Ceci concernerait 72,75% de la population résidente sur le territoire luxembourgeois.

1 Extrait de la résolution du 26 avril 2004 du CNFL

2 [www.cnfl.lu](http://www.cnfl.lu)

Le CNFL note que, à sa connaissance, cette interdiction déjà largement répandue, n'a pas provoqué de conflits majeurs jusqu'à ce jour. Il note aussi qu'elle n'a jamais fait l'objet de débats publics jusqu'à une période récente où le seul aspect du port du voile intégral a été thématiqué. Il est indéniable que le projet de loi fait suite à ces débats qui ont, en partie, enflammé la parole en raison de la présence d'une très petite minorité de femmes portant soit la burqa soit le niqab sur le territoire luxembourgeois. En réaction, la question a notamment été posée si ce débat n'est pas surfait, vu le nombre de personnes concernées, voire s'il ne risquait pas de nourrir une certaine islamophobie. Par contre, la question du respect de l'égalité des sexes n'a été abordée que de façon marginale.

D'aucun-e-s demandaient une législation nationale, alors que d'autres considéraient qu'il appartient aux communes de réglementer en la matière. Le gouvernement lui-même s'est, dans un premier temps, prononcé pour une réglementation au niveau communal. Très rapidement l'expression « loi anti-burqa » s'est imposée tant dans le débat public que dans les médias.

Enfin le gouvernement a présenté le projet de loi sous avis en déplaçant la motivation de fond de la sécurité vers le « vivre ensemble ». Ce basculement lui permet de se conformer à la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) qui, par un arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2014<sup>3</sup>, a refusé tant la justification basée sur l'égalité des sexes que celle basée sur la sécurité. Elle a par contre reconnu qu'une interdiction de dissimuler le visage peut être justifiée afin de faire respecter les « exigences minimales de la vie en société » ou le « vivre ensemble ».

Lors des ateliers organisés par le CNFL, une majorité de participant-e-s se sont prononcé-e-s pour une interdiction du voile intégral. Les raisons invoquées étaient tant d'ordre sécuritaire que d'ordre sociétal. En effet, une partie des participant-e-s considéraient qu'il était important de pouvoir voir les visages des personnes avec lesquelles on interagit dans l'espace public, d'autres invoquaient le respect du principe fondamental de l'égalité des sexes.

On peut considérer que l'initiative législative du gouvernement répond aux attentes d'une partie de la population.

### Quant au principe

Les religions monothéistes ont institué une hiérarchisation des sexes. En arguant tantôt de la faiblesse des femmes, tantôt de leur impureté ou de leur dangerosité, les pratiques sont allées jusqu'à dépasser les textes et ont largement contribué à l'instauration du patriarcat dont aucune société ne s'est clairement détachée jusqu'à nos jours.

Le CNFL condamne toute pratique qui tend à inférioriser les femmes. Le CNFL est d'avis que toute coutume, tout précepte religieux ou toute tradition qui tend à imposer une tenue vestimentaire aux femmes afin de les cantonner à un rang inférieur à celui des hommes est à combattre.

Début 2018, les femmes en Iran bravent le dictat du voile (non intégral) en s'exposant à de lourdes sanctions pénales et à la réprobation publique. Début 2018, des sœurs catholiques dénoncent l'asservissement dont elles font l'objet par la hiérarchie masculine de leur église.

Le CNFL apporte son soutien inconditionnel à ces femmes qui font preuve d'un courage admirable.

L'apparence des femmes n'est pas uniquement régie par des préceptes, coutumes ou traditions religieux. C'est ainsi qu'en 2017, les Philippines furent le premier pays asiatique à interdire le port obligatoire de talons hauts sur le lieu de travail. C'est en 2013 que la France a abrogé l'interdiction légale faite aux femmes de porter le pantalon.

La récente « libération de la parole des femmes » a notamment porté au grand jour le ras de bol des femmes et des jeunes filles de devoir se conformer à des modes vestimentaires. Brûler des soutiens-gorges en public fut un des symboles forts de la révolution féministe de par le monde.

Le « paraître » des femmes est un moyen permettant l'assignation de genre, ce aussi bien en avançant des arguments sociétaux, religieux que « scientifiques ».

Dans nos sociétés, nous sommes toutes et tous influencé-e-s par ces « habitudes » ce à des degrés plus ou moins prononcés.

<sup>3</sup> Arrêt CEDH (Grande Chambre) S.A.S. c France (Requête no 43835/11) du 1<sup>er</sup> juillet 2014

Le combat pour l'égalité entre femmes et hommes comprend la disparition de dictats vestimentaires autant pour les femmes que pour les hommes.

Dans ce contexte, il est incontestable que l'obligation (légale ou coutumière) du port du voile est un symbole particulièrement fort de la soumission des femmes et ce d'autant plus quand il s'agit du voile intégral.

Le CNFL s'oppose fermement à une telle obligation !

### Quant aux femmes concernées

Le voile porté par les musulmanes à travers le monde se retrouve dans de nombreuses traditions, bien au-delà de l'islam. « Selon le recteur de l'université Al-Azhar du Caire, plus haute autorité religieuse dans le monde sunnite, le niqab ou la burqa n'est pas une farida, une obligation divine, ni une ibada, une disposition culturelle, mais une ada, soit une simple coutume. Il s'agit plus précisément d'une coutume de la péninsule arabique qui existait déjà dans les temps préislamiques, soit avant le septième siècle. Cette tradition est pourtant revendiquée par les militants salafistes, courant le plus rigoriste issu de l'islam wahhabite, la doctrine officielle en Arabie saoudite.»<sup>4</sup>

Le CNFL note que les divers mouvements féministes ne s'accordent pas forcément sur l'attitude à adopter face au voile intégral, ce en se référant tous au droit à l'égalité entre femmes et hommes et à la protection du droit des femmes.

Comme souvent, la question du libre choix est centrale. Or, le libre choix est une notion particulièrement complexe qui présuppose un choix posé par une personne entièrement libre et responsable. Il est particulièrement difficile d'invoquer cette notion dans une matière qui comporte un risque accru de non-liberté.

Faisant abstraction de la notion de libre choix, d'autres invoquent l'importance qu'il faut accorder à la protection du droit des femmes. Interdire la dissimulation du visage dans l'espace public reviendrait à exclure les femmes concernées de la vie en société et serait une discrimination dissimulée des seules femmes musulmanes suivant un courant minoritaire. De plus, une telle interdiction rendrait impossible aux femmes qui portent le voile intégral sous contrainte de se libérer de cette contrainte étant donné qu'elle se retrouveraient confinées dans leurs logements par les auteurs de la contrainte. Des témoignages de femmes ayant fui la contrainte vont également dans ce sens.<sup>5</sup>

Une autre approche s'appuie exclusivement sur les principes de la défense de l'égalité des sexes. Autoriser la pratique du voile intégral reviendrait à renoncer à ce principe fondamental pour lequel les femmes et les mouvements féministes ont combattu durant des décennies et qui n'est jamais à l'abri de régressions. Autoriser le port du voile intégral dans l'espace public reviendrait à ouvrir la porte à un retour en arrière inacceptable et constituerait une trahison envers les femmes de par le monde qui, parfois au risque de leur vie, combattent cette pratique afin d'obtenir l'égalité des sexes.

Parmi les femmes musulmanes qui prennent la parole en public, rares sont celles à défendre le voile intégral.

\*

### CONCLUSIONS

Le CNFL adhère au constat établi par le Conseil de l'Europe que les femmes sont les premières victimes tant de l'islamisme radical que de l'islamophobie.<sup>6</sup>

Tout comme l'écrit Sylvie Le Bon de Beauvoir, le CNFL est d'avis que « (...) imposer aux femmes une différence –signifiante– est une façon de les marquer dans leur corps et leur esprit. Les couvrir intégralement ou les dénuder sont les deux faces de ce marquage qui les pointe en tant qu'appâts sexuels ».<sup>7</sup>

4 Source: <http://www.slate.fr/story/16297/burqa-islam-musulman-loi-cinq-enjeux-derriere-la-burqa-assemblee>

5 Voir notamment : [https://www.francetvinfo.fr/societe/sous-mon-niqab-une-femme-musulmane-leve-le-voile\\_1653087.html](https://www.francetvinfo.fr/societe/sous-mon-niqab-une-femme-musulmane-leve-le-voile_1653087.html).

6 Résolution 1743 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'islam, l'islamisme et l'islamophobie en Europe

7 in Femmes voilées aux Jeux Olympiques, ISBN :978-287466-196-9-EAN :9782874661969

Le CNFL combat la pratique du port du voile intégral en ce qu'elle institue une hiérarchisation entre les sexes. Il s'agit de plus qu'un simple symbole car il ne véhicule pas uniquement un message, mais il agit directement sur le vécu quotidien tant des femmes concernées que de l'ensemble de la société dans laquelle elles évoluent.

Partant, le CNFL s'oppose à cette pratique et peut concevoir son interdiction non pas au nom du « vivre ensemble », mais bien au nom de la défense de l'égalité des sexes. Il fait toutefois part de son étonnement face à l'empressement de légiférer sur un sujet qui concerne une très petite minorité de personnes (une dizaine sur le territoire luxembourgeois) alors que d'autres sujets en matière d'égalité entre femmes et hommes sont à l'ordre du jour depuis parfois des décennies.

Le CNFL constate que le projet de loi entend pénaliser la pratique en faisant abstraction complète des pressions qui peuvent être exercées sur les femmes qui sont obligées, parfois, violemment, à dissimuler leur visage. Partant, il exige que, en cas d'adoption du projet de loi, la pénalisation consécutive de la contrainte de dissimuler son visage en public (en général) soit ajoutée au projet.

En pratique, avant toute mesure pénale, il conviendra de procéder à un entretien conduit par des professionnel-le-s en la matière afin de déterminer si contrainte il y a ou pas. La détection de violences tant physiques que psychologiques devra absolument être prioritaire.

De plus, en cas d'établissement d'une contravention, la contrevenante devra se voir délivrer du matériel informatif sur le tissu associatif qui vient en aide aux femmes en détresse.

Il va de soi que le système éducatif devra intensifier le travail pédagogique en matière d'égalité entre femmes et hommes, revendication de longue date du CNFL.

Enfin, le CNFL exhorte le gouvernement à enfin faire avancer les dossiers en cours en matière d'égalité entre femmes et hommes dont notamment, le partage obligatoire des droits à pension en cas de divorce, l'individualisation des droits à pension, l'interdiction des publicités sexistes, l'intégration de la violence psychologique dans la loi sur la violence domestique, la suppression des expressions « nom de jeune fille » et « nom marital » dans tous les formulaires officiels, l'établissement de plan d'actions à l'égalité entre femmes et hommes dans le cadre de la négociation des conventions collectives etc.

Luxembourg, le 28 mars 2018

7179



## Bulletin de Vote (Vote Public)

Date: 26/04/2018 19:05:09	Président: M. Di Bartolomeo Mars
Scrutin: 5	Secrétaire A: M. Frieseisen Claude
Vote: PL 7179 Dissimulation du visage	Secrétaire B: Mme Barra Isabelle
Description: Projet de loi 7179	

	Oui	Abst	Non	Total
Présents:	27	0	22	49
Procuration:	5	0	6	11
Total:	32	0	28	60

Nom du député	Vote	(Procuration)	Nom du député	Vote	(Procuration)
<b>CSV</b>					
Mme Adehm Diane	Non		Mme Andrich-Duval Sylvie	Non	
Mme Arendt Nancy	Non		M. Eicher Emile	Non	
M. Eischen Félix	Non		M. Gloden Léon	Non	
M. Halsdorf Jean-Marie	Non	(Mme Arendt Nancy)	Mme Hansen Martine	Non	
Mme Hetto-Gaasch Françoise	Non		M. Kaes Aly	Non	
M. Lies Marc	Non	(Mme Adehm Diane)	Mme Mergen Martine	Non	
M. Meyers Paul-Henri	Non		Mme Modert Octavie	Non	
M. Mosar Laurent	Non		M. Oberweis Marcel	Non	
M. Roth Gilles	Non		M. Schank Marco	Non	
M. Spautz Marc	Non	(Mme Modert Octavie)	M. Wilmes Serge	Non	(M. Oberweis Marcel)
M. Wiseler Claude	Non		M. Wolter Michel	Non	(M. Schank Marco)
M. Zeimet Laurent	Non				

<b>LSAP</b>					
M. Angel Marc	Oui		M. Arndt Fränk	Oui	
Mme Asselborn-Bintz Simone	Oui		M. Bodry Alex	Oui	
Mme Bofferding Taina	Oui	(M. Bodry Alex)	Mme Burton Tess	Oui	
M. Cruchten Yves	Oui		Mme Dall'Agnol Claudia	Oui	
M. Di Bartolomeo Mars	Oui		M. Engel Georges	Oui	
M. Fayot Franz	Oui		M. Haagen Claude	Oui	(Mme Burton Tess)
Mme Hemmen Cécile	Oui				

<b>déi gréng</b>					
M. Anzia Gérard	Oui	(Mme Loschetter Viviane)	M. Kox Henri	Oui	
Mme Lorsché Josée	Oui		Mme Loschetter Viviane	Oui	
Mme Tanson Sam	Oui		M. Traversini Roberto	Oui	(M. Kox Henri)

<b>DP</b>					
M. Bauler André	Oui		M. Baum Gilles	Oui	
Mme Beissel Simone	Oui		M. Berger Eugène	Oui	
M. Colabianchi Frank	Oui		M. Delles Lex	Oui	
Mme Elvinger Joëlle	Oui		M. Graas Gusty	Oui	
M. Hahn Max	Oui		M. Krieps Alexander	Oui	
M. Lamberty Claude	Oui		M. Mertens Edy	Oui	
Mme Polfer Lydie	Oui	(M. Berger Eugène)			

<b>déi Lénk</b>					
M. Baum Marc	Non	(M. Wagner David)	M. Wagner David	Non	

<b>ADR</b>					
M. Gibéryen Gast	Non		M. Kartheiser Fernand	Non	
M. Reding Roy	Non				

Le Président:

Le Secrétaire général:

7179/09

**N° 7179<sup>9</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

---

**PROJET DE LOI**

**portant modification de l'article 563 du Code pénal  
en créant une infraction de dissimulation du visage  
dans certains lieux publics**

\* \* \*

**DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL  
PAR LE CONSEIL D'ETAT**

(8.5.2018)

*Le Conseil d'État,*

appelé par dépêche du Président de la Chambre des députés, du 26 avril 2018 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

**PROJET DE LOI**

**portant modification de l'article 563 du Code pénal  
en créant une infraction de dissimulation du visage  
dans certains lieux publics**

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 26 avril 2018 et dispensé du second vote constitutionnel ;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'État en ses séances des 21 novembre 2017 et 20 mars 2018 ;

*se déclare d'accord*

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique à l'unanimité des 20 votants, le 8 mai 2018.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président du Conseil d'État,*  
Georges WIVENES

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

25



## Commission juridique

### Procès-verbal de la réunion du 16 avril 2018

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 28 février 2018, 6 mars 2018 et 7 mars 2018
2. 7179 Projet de loi portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant une infraction de dissimulation du visage dans certains lieux publics
  - Rapporteur : Madame Viviane Loschetter
  - Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
  - Adoption d'un projet de rapport
3. 6705 Proposition de loi ayant pour objet d'interdire la dissimulation dans l'espace public et de compléter certaines dispositions du Code pénal
- 6909 Proposition de loi portant interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux publics
  - Examen des avis complémentaires respectifs du Conseil d'Etat
  - Présentation et adoption des projets de rapport
4. 6996 Projet de loi instituant le juge aux affaires familiales, portant réforme du divorce et de l'autorité parentale et portant modification :
  1. du Nouveau Code de procédure civile ;
  2. du Code civil ;
  3. du Code pénal ;
  4. du Code de la Sécurité sociale ;
  5. du Code du travail ;
  6. de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que les pensions et rentes ;
  7. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
  8. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ;
  9. de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ;
  10. de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats ;
  11. de la loi du 27 juin arrétant un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire
  - Rapporteur : Madame Viviane Loschetter
  - Examen des dispositions liées au droit de la sécurité sociale
  - Examen des dispositions du Titre V du projet de loi
5. Divers

\*

Présents : M. Marc Angel, Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth

M. Félix Braz, Ministre de la Justice  
M. Romain Schneider, Ministre de la Sécurité sociale

M. Fernand Kartheiser, député, auteur de la proposition de loi 6705

Mme Marie-Anne Ketter, Mme Danièle Nosbusch, Mme Joëlle Schaack, M. Laurent Thyès, du Ministère de la Justice

M. Thomas Dominique, Directeur de l'Inspection générale de la Sécurité sociale

M. Kevin Everard, de l'Inspection générale de la Sécurité sociale

M. Fernand Lepage, de la Caisse Nationale d'Assurance Pension (CNAP)

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusé : M. Roy Reding

\*

Présidence : Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 28 février 2018, 6 mars 2018 et 7 mars 2018**

Les projets de procès-verbal sous rubrique recueillent l'accord unanime des membres de la Commission juridique.

**2. 7179 Projet de loi portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant une infraction de dissimulation du visage dans certains lieux publics**

**Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat**

Madame la Présidente-Rapportrice résume les critiques et observations soulevées par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 20 mars 2018.

Ainsi, le Conseil d'Etat prend acte des explications fournies dans le cadre des amendements gouvernementaux, déposés en date du 22 janvier 2018, et se montre en mesure de lever la plupart des oppositions formelles émises dans le cadre de son avis du 21 novembre 2017.

Quant à la « *définition des locaux* » dans lesquels des services publics sont administrés et « *qui tombent ou non dans le champ d'application de la loi en projet* », le Conseil d'Etat critique



le manque de précision du libellé amendé et s'oppose formellement à la disposition proposée, « pour violation du principe de légalité des incriminations ». Le Conseil d'Etat soumet un libellé alternatif aux membres de la Commission juridique. En cas de reprise de la proposition de texte du Conseil d'Etat, la Haute-Corporation se montrerait en mesure de lever son opposition formelle.

L'oratrice indique qu'il est jugé opportun de reprendre la proposition de texte du Conseil d'Etat. Par conséquent, le libellé prendra la teneur suivante :

« **Article unique.** - Il est rajouté à l'article 563 du Code pénal un point 10° libellé comme suit :

*10° Ceux qui dans 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 dans les ascenseurs et corridors, dans les bâtiments relevant des autorités judiciaires, dans les locaux des administrations publiques accessibles au public, dissimulent tout ou partie du visage, de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables.*

*L'interdiction prévue à l'alinéa 1<sup>er</sup> 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 ».*

## Echange de vues

- ❖ Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur le champ d'application des termes « dans les locaux des administrations publiques accessibles au public » et donne à considérer que ces termes ne sont pas clairs.

En outre, l'orateur renvoie aux interrogations soulevées précédemment<sup>1</sup> au sujet de la licéité éventuelle d'une dissimulation du visage aux sein des voitures de location, des taxis, des voitures de « car sharing » et au sein des moyens de transport aérien. L'orateur souhaite avoir des éclaircissements à ce sujet de la part de Monsieur le Ministre de la Justice.

Monsieur le Ministre de la Justice rappelle que la philosophie inhérente au projet de loi sous rubrique est la réglementation du « vivre ensemble ». S'il est certes vrai que les auteurs du projet de loi proposent de reprendre certaines définitions prévues par la loi modifiée du 11 août 2006<sup>2</sup> relative à la lutte anti-tabac, force est cependant de relever que la loi en projet n'a pas pour objectif la protection de la santé d'autrui. A l'intérieur d'une voiture privée, le « vivre ensemble » ne joue aucun rôle et une personne y est libre de se vêtir à sa guise.

<sup>1</sup> Procès-verbal de la Commission juridique de la réunion du 17 janvier 2018 ; Session ordinaire 2017-2018, P.V. J 07

<sup>2</sup> Loi du 11 août 2006

1. relative à la lutte anti-tabac;

2. modifiant la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ;

3. modifiant la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux;

4. modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail;

5. abrogeant la loi modifiée du 24 mars 1989 portant restriction de la publicité en faveur du tabac et de ses produits, interdiction de fumer dans certains lieux et interdiction de la mise sur le marché des tabacs à usage oral. Memorial : A154

<sup>2</sup> Projet de loi transposant la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes ; abrogeant la directive 2001/37/CE; modifiant la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte anti-tabac.

Quant aux taxis, il a y lieu de souligner que le client et le chauffeur de taxi concluent un contrat soumis au droit civil. Il ne s'agit pas d'un moyen de transport public au sens de la loi en projet, de sorte qu'une personne peut se vêtir à sa guise au sein d'un tel véhicule.

Quant aux moyens de transport aérien, l'orateur renvoie à la loi modifiée du 31 janvier 1948 relative à la réglementation de la navigation aérienne<sup>3</sup>, en vertu de laquelle la loi luxembourgeoise s'applique aux transports aériens effectués à partir du territoire national. En outre, un chauffeur de taxi est en droit d'interdire à une personne l'accès à sa voiture ou peut refuser le transport d'une personne.

Un membre du groupe politique LSAP signale que les interrogations de l'orateur du groupe politique CSV se posent également pour les propositions de loi 6909 et 6705.

L'orateur explique qu'il n'existe aucune définition uniforme en droit luxembourgeois des termes de « *lieu public* » et « *d'espace public* », de sorte que plusieurs interprétations sont possibles sur la portée de ces termes.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV juge inopportun d'approfondir ce sujet et s'interroge sur l'application de la loi en projet à des lieux tels qu'un office social d'une commune.

Monsieur le Ministre de la Justice renvoie au libellé retenu et signale que les termes de « *locaux des administrations publiques accessibles au public* » sont à interpréter en ce sens que l'accessibilité du public des locaux est le critère déterminant dans le cadre de la loi en projet, et non pas la simple dénomination d'« *administration* ».

Un membre du groupe politique CSV renvoie au risque éventuel que le libellé sèmera la confusion, entre d'une part la notion de « *service public* », et, d'autre part, celle d'« *administration publique* ». L'orateur rappelle que la loi pénale est d'interprétation stricte.

L'orateur se demande si le texte proposé par le projet de loi est formulé, aux yeux de Monsieur le Ministre de la Justice, avec la précision requise pour s'appliquer en pratique.

Monsieur le Ministre de la Justice confirme que le texte du projet de loi est rédigé avec la clarté et la précision requises pour s'appliquer en pratique. L'orateur renvoie également aux amendements gouvernementaux apportés au projet de loi sous rubrique qui avaient, entre autres, pour objet de définir la notion de « *service public administratif* » au sens de la doctrine française et de la jurisprudence du Conseil d'Etat français. Or, cette approche a été critiquée par le Conseil d'Etat et le libellé finalement retenu est celui préconisé par ce dernier.

Il y a lieu de souligner que la philosophie initialement adoptée par les auteurs du projet de loi est maintenue.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV se demande si certains établissements, tels que les bureaux de poste et les filiales de la Banque et caisse d'épargne de l'Etat, tombent dans le champ d'application de la future loi.

Monsieur le Ministre de la Justice précise que les établissements prémentionnés ne tombent pas sous le champ d'application de la future loi.

---

<sup>3</sup> Mémorial A N°11 du 14 février 1948

## **Présentation et adoption d'un projet de rapport**

Madame la Présidente-Rapportrice résume les points clés de son projet de rapport.

Le projet de rapport ne suscite aucune observation additionnelle de la part des membres de la Commission juridique.

### **Vote**

Le projet de rapport recueille l'accord de la majorité des membres de la Commission juridique. Les membres du groupe politique CSV et le représentant de la sensibilité ADR votent contre ledit projet.

3.     **6705     Proposition de loi ayant pour objet d'interdire la dissimulation dans l'espace public et de compléter certaines dispositions du Code pénal**
- 6909     Proposition de loi portant interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux publics**

### **Proposition de loi n°6705**

#### **Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat**

Madame la Présidente-Rapportrice rappelle que l'avis complémentaire sous rubrique a été abordé brièvement au cours de la réunion du 27 mars 2018<sup>4</sup> et il est proposé d'y revenir lors de la réunion de ce jour.

L'oratrice résume les observations soulevées par le Conseil d'Etat et indique que ce dernier ne s'oppose pas formellement aux dispositions contenues dans la proposition de loi 6705.

#### **Echange de vues**

- ❖ Un membre du groupe politique LSAP énonce qu'il n'est pas coutume pour un rapporteur de rédiger son rapport en luxembourgeois. Il est d'usage de recourir à la langue française pour les rapports d'une commission parlementaire, surtout, lorsque le texte initial de la proposition de loi y relatif a également été rédigé en langue française par son auteur.

L'orateur indique qu'il aurait préféré à ce que la question de l'opportunité de la rédaction d'un rapport en luxembourgeois eût fait l'objet d'une discussion préalable au sein de la Commission juridique.

L'orateur estime qu'il serait judicieux que le Bureau de la Chambre des Députés prenne une décision de principe à ce sujet.

---

<sup>4</sup> cf. Procès-verbal de la Commission juridique de la réunion du 27 mars 2018 ; Session ordinaire 2017-2018 ; P.V. J 21

Par ailleurs, il est proposé de redresser une erreur matérielle au sein du rapport visé sous rubrique et de préciser à la page 3 que la question parlementaire n°1445 du 28 juin 2011 avait fait l'objet d'une réponse commune de plusieurs membres du Gouvernement de l'époque.

Monsieur le Rapporteur réplique que la législation en vigueur<sup>5</sup> n'impose pas de faire primer une langue officielle sur une autre langue officielle. Par ailleurs, le libellé du texte coordonné de la future loi est rédigé en langue française.

- ❖ Un membre du groupe politique LSAP rappelle que le rapport du rapporteur est rédigé au nom de la commission parlementaire saisie de l'instruction parlementaire d'un projet ou d'une proposition de loi.

Il y a lieu d'insérer une phrase additionnelle au sein dudit rapport, précisant, d'une part que les dispositions contenues dans le présent rapport reflètent exclusivement les opinions de l'auteur de la proposition de loi sous rubrique et que la Commission juridique, en sa majorité, ne peut s'identifier au contenu de ce rapport et que, d'autre part, il y a lieu de préciser également que la Commission juridique recommande à la Chambre des Députés d'adopter uniquement le projet de loi 7179. De plus, il y aurait lieu de préciser sous quelles conditions les lois ordinaires peuvent apporter des limitations à la liberté religieuse prévue par l'article 19<sup>6</sup> de la Constitution.

Monsieur le Rapporteur juge inopportun l'insertion d'une disposition relative à la liberté religieuse. L'orateur estime que le texte de la proposition de loi est formulé de manière neutre, sans aucune référence à des convictions religieuses ou philosophiques quelconques.

Un membre du groupe politique LSAP est d'avis qu'il est illusoire de croire qu'une interdiction de la dissimulation du visage en public n'apporte aucune restriction de la liberté religieuse. Le débat autour d'une telle interdiction se focalise essentiellement sur des tenues vestimentaires à connotation religieuse.

Par ailleurs, la jurisprudence<sup>7</sup> de la Cour européenne des droits de l'homme retient uniquement des considérations du « *vivre ensemble* » pouvant justifier une interdiction de la dissimulation du visage en public. Elle rejette les arguments liés à la sécurité publique soulevés par l'Etat défendeur et elle réfute également, dans ces décisions à ce sujet, les arguments portant sur la promotion de l'égalité des sexes pour justifier une telle interdiction.

Quant à la question de la légalité des règlements de police communaux existants, dont certains interdisent déjà la dissimulation du visage sur l'ensemble du territoire de la commune concernée, l'orateur renvoie à la notion de l'ordre public matériel, dont la portée se distingue nettement de l'ordre public moral. Il partage l'analyse du Conseil d'Etat à ce sujet et donne à considérer qu'il est probable qu'un règlement de police communal, réglementant l'ordre public moral, sera annulé par les juridictions administratives.

Un membre du groupe politique DP regarde d'un œil critique l'analyse faite par le Conseil d'Etat au sujet de la légalité des règlements de police communaux existants, régissant l'ordre public moral. L'oratrice souhaite avoir des informations additionnelles à ce sujet.

Monsieur le Ministre de la Justice partage l'avis que le volet d'une dissimulation du visage pour des motifs religieux joue un rôle central dans le débat autour du bien-fondé d'une loi interdisant la dissimulation du visage en public.

---

<sup>5</sup> Loi du 24 février 1984 sur le régime des langues, Mémorial A16, p.196

<sup>6</sup> L'article 19 de la Constitution dispose que : « *La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions religieuses, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés* ».

<sup>7</sup> CEDH, arrêt S.A.S. c. France, 1er juillet 2014, Requête no 43835/11 ; CEDH, arrêt BELCACEMI ET OUSSAR c. Belgique, 11 juillet 2017, Requête no 37798/13

L'orateur renvoie aux jurisprudences précitées de la Cour européenne des droits de l'homme et signale que la Cour de Strasbourg a refusé de se livrer à une interprétation du Coran. Elle refuse également de trancher la question de savoir si le port d'une burqa ou d'un niqab fait partie de l'Islam. De même, il n'appartient pas au Ministre de la Justice de trancher ce débat, mais d'élaborer une législation conforme aux conventions internationales en matière des droits de l'homme.

Quant à la légalité de certains règlements de police communaux, il renvoie à l'historique<sup>8</sup> de l'élaboration du projet de loi sous rubrique et à l'avis du Conseil d'Etat qui retient à ce sujet 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* ».

Finalement, l'orateur signale qu'après l'adoption d'une loi spécifique en la matière par la Chambre des Députés, les règlements de police des différentes communes continuent à s'appliquer et ne seront pas abrogés automatiquement. Leur maintien ou leur abrogation ne relève pas des compétences du ministère de la Justice. Cependant, les règlements de police interdisant actuellement, au nom de la sauvegarde de la moralité publique, le port de certains vêtements à caractère religieux risquent de s'avérer contraire à la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme et pourraient, en cas de litige entre un administré et les autorités communales, être annulés par les juridictions administratives.

Plusieurs membres de la Commission juridique estiment que cette analyse relative à la légalité desdits règlements communaux est discutable.

Un membre du groupe politique LSAP rappelle que la loi belge<sup>9</sup> portant interdiction de la dissimulation du visage en public, a été adoptée par le législateur belge, entre autres, pour la raison que certaines décisions de justice ont constaté le caractère illégal de règlements communaux interdisant le port du voile intégral dans l'espace public.

## **Vote**

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des membres de la Commission juridique.

## **Observation additionnelle**

Il est décidé d'ajouter une phrase additionnelle à l'endroit du point I. (« *Legislativ Prozedur* ») du rapport quant à l'instruction parlementaire. Au point II. (« *Sënn an Zweck vum Gesetzesvorschlag* ») il est ajouté une précision quant à la réponse apportée à la question parlementaire 1455 du 28 juin 2011.

Suite à l'adoption du présent rapport, la phrase suivante sera insérée dans le rapport sous rubrique :

*« Déi Juristesch Kommissioun ënnersträicht, dass d'Dispositionen aus dësem Rapport ausschliisslech de Point de vue vum Auteur vum Gesetzesvorschlag 6705 erëmspigelten. D'Majoritéit vun de Membere vun der Juristescher Kommissioun ka sech mam Inhalt vun dësem Rapport net identifizéieren. D'Juristesch Kommissioun huet de 16. Abrëll 2018 duerch eng Majoritéit an enger Ofstëmmung bestëmmt, datt si der Chamber réit dëse*

<sup>8</sup> Pour le détail, il renvoyé au procès-verbal de la réunion de la Commission juridique du 7 août 2017 ; Session ordinaire 2016-2017 ; P.V. J 41

<sup>9</sup> La loi belge interdisant le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage a été promulguée le 1<sup>er</sup> juin 2011 et est entrée en vigueur le 23 juillet 2011.

*Gesetzesvorschlag net unzehuelen. D'Kommissioun begrënnt hir Decisioun domat, datt de Gesetzesentwurf vun der Regierung (doc. parl. 7179) eng méi nuancéiert Approche duerstellt wat e Vermummungsverbuet am öffentleche Raum ugeet. Dee virgenannte Gesetzesentwurf gräift manner streng an déi individuell a kollektiv Fräiheete vun de Bierger an ».*

## **Proposition de loi n° 6909**

### **Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat**

Monsieur le Rapporteur résume les observations de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat. Il y a lieu de constater que le Conseil d'Etat se montre en mesure de lever son opposition formelle.

### **Présentation et adoption d'un projet de rapport**

Monsieur le Rapporteur résume les points clés de son projet de rapport.

### **Echange de vues**

Un membre du groupe politique LSAP rappelle que le rapport du rapporteur est rédigé au nom de la commission parlementaire saisie de l'instruction parlementaire d'un projet ou d'une proposition de loi. L'orateur préconise de remplacer les termes « nous », qui figurent à plusieurs reprises dans ledit projet de rapport, par une formulation neutre.

Décision : La proposition sous rubrique recueille l'accord unanime des membres de la Commission juridique.

### **Vote**

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des membres de la Commission juridique.

### **Observation additionnelle**

Outre certaines adaptations terminologiques, une phrase additionnelle sera ajoutée au point I. (« *Antécédents* ») sur la continuation des travaux en commission parlementaire. De plus, la phrase suivante sera insérée au point V. (« *Commentaire des articles* ») du rapport sous rubrique :

*« Compte tenu de ce qui précède, la Commission juridique tient à souligner que les dispositions contenues dans le présent rapport reflètent exclusivement les opinions des auteurs de la proposition de loi sous rubrique. La Commission juridique, en sa majorité, ne peut s'identifier au contenu de ce rapport.*

*En dépit de l'adoption du présent projet de rapport, la Commission juridique recommande à la Chambre des Députés d'adopter uniquement le projet de loi 7179. La Commission juridique estime que le projet de loi prémentionné adopte une approche plus nuancée en matière de l'interdiction de la dissimulation du visage en public et constitue une restriction moins sévère des libertés individuelles et collectives garanties aux citoyens ».*

## Temps de parole

La Commission juridique propose de recourir au modèle 1 en tant que temps de parole, pour l'ensemble des débats en séance plénière relatifs aux propositions de loi 6705, 6909 et au projet de loi 7179.

4. **6996** **Projet de loi instituant le juge aux affaires familiales, portant réforme du divorce et de l'autorité parentale et portant modification :**
1. du Nouveau Code de procédure civile ;
  2. du Code civil ;
  3. du Code pénal ;
  4. du Code de la Sécurité sociale ;
  5. du Code du travail ;
  6. de la loi modifiée du 11 novembre 1970 sur les cessions et saisies des rémunérations de travail ainsi que les pensions et rentes ;
  7. de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire ;
  8. de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse ;
  9. de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance ;
  10. de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats ;
  11. de la loi du 27 juin arrêtant un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature et portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire

### Débat général sur le volet des dispositions modifiant le droit de la sécurité sociale

- ❖ Un membre du groupe politique CSV préconise une adaptation terminologique des articles 174 du Code de la sécurité sociale et de l'article 252 du Code civil, comme ces articles ne traitent pas de l'assurance rétroactive mais d'un rachat rétroactif de droits de pension.

L'orateur renvoie brièvement aux points clés du modèle proposé par les auteurs du projet de loi, qui prévoit la création de nouveaux droits à pension pour le conjoint créancier au moyen d'un achat rétroactif, sans pour autant enlever des droits à pension au conjoint débiteur.

Quant au volet procédural proposé à l'endroit de l'article 1007-31<sup>10</sup> du Nouveau Code de procédure civile, il y a lieu de relever toute une série de questions pratiques.

Premièrement, il serait opportun de réfléchir sur la mise en place d'une procédure alternative en vertu de laquelle le conjoint-créditeur solliciterait auprès de la Caisse nationale d'assurance

---

<sup>10</sup> Suite aux amendements gouvernementaux du 22 septembre 2017, le libellé de l'article 1007-31. du NCPC prendra la teneur suivante :

« Dans les cas visés à l'article 252 du Code civil, sauf renonciation par le conjoint ayant abandonné ou réduit son activité, le tribunal peut, par voie d'ordonnance non susceptible de recours, demander à l'Inspection générale de la Sécurité sociale de procéder au calcul du montant de référence. L'ordonnance comprend la période du mariage pendant laquelle l'abandon ou la réduction de l'activité professionnelle d'un conjoint a eu lieu ainsi que les montants des revenus devant servir de base au calcul du montant de référence.

Le montant de référence est communiqué par écrit au tribunal dans un délai de quinze jours à partir de la notification de l'ordonnance.

Les contestations relatives à la période ou aux montants fixés dans l'ordonnance sont portées devant la Cour d'appel comme les contestations portant sur le jugement de divorce, dont elles font partie.

Le calcul effectué par l'Inspection générale de la Sécurité sociale est soumis au débat devant le tribunal. Les contestations y relatives sont tranchées en première instance par le jugement de divorce ».



pension une pièce reprenant de façon détaillée les informations sur la durée de son activité professionnelle, les cotisations sociales versées durant cette période d'activité et son montant cotisable, ainsi que le moment de l'arrêt de l'activité professionnelle. Cette pièce pourrait être soumise au juge aux affaires familiales, sans qu'une ordonnance de ce dernier ne soit requis pour prendre connaissance de ces informations.

Cette procédure alternative présenterait l'avantage que la Caisse nationale d'assurance pension interviendrait, dès le début, dans la procédure de divorce des conjoints concernés. Par conséquent, les montants calculés par la Caisse nationale d'assurance pension lui seraient opposables.

Afin d'effectuer le calcul du montant de référence, les auteurs du projet de loi proposent de conférer la compétence pour à l'Inspection générale de la Sécurité sociale. Or, il se pose alors la question de savoir comment la Caisse nationale d'assurance pension pourrait contester ce calcul, notamment en cas d'erreur de calcul ou en cas d'appréciation divergente sur les périodes d'activités professionnelles, si elle n'est pas mise en intervention au cours de la procédure de divorce.

Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale prend acte de ces observations et appuie une adaptation technique de la terminologie employée au sein des articles prémentionnés.

Quant à la procédure retenue, Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale souligne que la demande d'effectuer un calcul du montant de référence intervient à un moment où les conjoints se trouvent dans une relation familiale précaire, ce qui peut constituer une source de conflits.

Quant à la procédure proposée par l'orateur du groupe politique CSV, Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale signale que des discussions en interne ont été menées entre les administrations et établissements concernés, et il en résulte qu'il paraît judicieux de conférer la compétence, pour effectuer le calcul du montant de référence, directement à la Caisse nationale d'assurance pension et non pas à l'Inspection générale de la Sécurité sociale.

Cette procédure alternative présente l'avantage que la Caisse nationale d'assurance pension intervient, dès le début, dans la procédure de divorce des conjoints. Par conséquent, les montants calculés par la Caisse nationale d'assurance pension lui seraient opposables.

Par ailleurs, il est proposé d'allonger le délai de calcul, qui est actuellement fixé à quatorze jours à partir de la notification de l'ordonnance, à vingt-et-un jours. Il est jugé utile de donner plus de temps à l'organisme concerné pour exécuter le calcul afférent.

#### **Article 1007-31 du Nouveau Code de procédure civile – Calcul du montant de référence effectué par la Caisse nationale d'assurance pension**

Si la Commission juridique entend reprendre la procédure alternative proposée, le libellé de l'article 1007-31 du Nouveau Code de procédure civile devrait être amendé comme suit :

« **Art. 1007-31.** Dans les cas visés à l'article 252 du Code civil, sauf renonciation par le conjoint ayant abandonné ou réduit son activité, le tribunal peut, par voie d'ordonnance non susceptible de recours **immédiat**, demander à ~~l'Inspection générale de la Sécurité sociale~~ **la Caisse nationale d'assurance pension** de procéder au calcul du montant de référence. L'ordonnance comprend la période du mariage pendant laquelle l'abandon ou la réduction de l'activité professionnelle d'un conjoint a eu lieu ainsi que les montants des revenus devant servir de base au calcul du montant de référence.

Le montant de référence est communiqué par écrit au tribunal dans un délai de **quinze vingt-et-un** jours à partir de la notification de l'ordonnance.

Les contestations relatives à la période ou aux montants fixés dans l'ordonnance sont portées devant la Cour d'appel **comme les contestations portant sur le jugement de divorce, dont elles font partie avec les contestations portant sur le jugement de divorce.**

Le calcul effectué par ~~l'Inspection générale de la Sécurité sociale~~ **la Caisse nationale d'assurance pension** est soumis au débat devant le tribunal. Les contestations y relatives sont tranchées en première instance par le jugement de divorce. »

### **Echange de vues**

- ❖ **Un membre du groupe politique CSV** estime que la solution proposée par Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale apporte également une réponse satisfaisante aux problèmes procéduraux soulevés. L'orateur indique qu'il peut s'accommoder avec le libellé proposé.

### **Article 252 du Code civil et 174 du Code de la sécurité sociale – Créance liée aux droits de pension**

- ❖ **Un membre du groupe politique CSV** juge inopportun le renvoi contenu à l'endroit de l'article 252, paragraphe 1<sup>er</sup> du Code civil à l'article 174, alinéa 2 du Code de la sécurité sociale. En effet, ce renvoi peut facilement semer la confusion, laissant supposer que seules les conditions prévues à l'alinéa 2 dudit article doivent être remplies, à l'exclusion des autres dispositions de cet article.

Le représentant de l'Inspection générale de la Sécurité sociale précise que certaines personnes qui résident au Luxembourg ne sont pas affiliées au régime de la sécurité sociale luxembourgeoise, notamment les personnes travaillant sous le statut de fonctionnaire international ou européen.

- ❖ **Un membre du groupe politique CSV** prend acte de cette observation, et se pose alors la question d'une violation éventuelle du principe d'égalité<sup>11</sup> de traitement devant la loi entre, d'une part, les personnes mariées et celles qui ont conclu un partenariat au sens de la loi<sup>12</sup>, et, d'autre part, les personnes mariées dans la mesure où, au moment de l'introduction d'une demande de divorce, un des conjoints ne dispose pas d'une durée d'affiliation pendant au moins douze mois au sens de l'article 171<sup>13</sup> du même code.

<sup>11</sup> « Art. 10bis.de la Constitution :

(1) *Les Luxembourgeois sont égaux devant la loi.*

[...] »

<sup>12</sup> Loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats, Mémorial A143, p.2020

<sup>13</sup> L'article 171 du Code de la sécurité sociale dispose que : « *Comptent comme périodes effectives d'assurance obligatoire, toutes les périodes d'activité professionnelle ou périodes y assimilées pour lesquelles des cotisations ont été versées, à savoir:*  
*1.les périodes correspondant à une activité professionnelle exercée pour le compte d'autrui; y sont assimilées les périodes pendant lesquelles une personne exerce une activité professionnelle rémunérée pour un tiers sans être établie légalement à son propre compte ainsi que celles pendant lesquelles une personne effectue un stage rémunéré ou non sans être assurée au titre de l'article 91;*

*2.les périodes correspondant à une activité professionnelle exercée pour le propre compte, ressortissant de la Chambre des métiers, de la Chambre de commerce ou de la Chambre d'agriculture ou ayant un caractère principalement intellectuel et non commercial.*

*Y sont assimilées les périodes pendant lesquelles:*

*-les associés de sociétés en nom collectif, de sociétés en commandite simple ou de sociétés à responsabilité limitée ayant pour objet une telle activité détiennent plus de vingt-cinq pour cent des parts sociales,*

*-les administrateurs, commandités ou mandataires de sociétés anonymes, de sociétés en commandite par actions ou de sociétés coopératives ayant pour objet une telle activité qui sont délégués à la gestion journalière,*

---

à condition qu'il s'agisse de personnes sur lesquelles repose l'autorisation d'établissement délivrée conformément à la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales;

3. les périodes pour lesquelles est versé un revenu de remplacement sur lequel une retenue de cotisations au titre de l'assurance pension est prévue;

4. les périodes correspondant à des périodes d'activité exercée par des membres d'associations religieuses et des personnes pouvant leur être assimilées, dans l'intérêt des malades et de l'utilité générale;

5. les périodes correspondant au titre d'un apprentissage pratique à des périodes de formation professionnelle indemnisées, pour autant qu'elles se situent après l'âge de quinze ans accomplis;

6. les périodes accomplies par le conjoint ou le partenaire au sens de l'article 2 de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats et, pour les activités ressortissant de la Chambre d'agriculture, par les parents et alliés en ligne directe ou collatérale jusqu'au troisième degré inclusivement d'un assuré au titre du numéro 2), première phrase pourvu que le conjoint, le partenaire, le parent ou allié soit âgé de dix-huit ans au moins et prête au prêtre assuré des services nécessaires dans une mesure telle que ces services peuvent être considérés comme activité principale;

7. sur demande, une période de vingt-quatre mois dans le chef de l'un ou des deux parents se consacrant au Luxembourg à l'éducation d'un enfant légitime, légitimé, naturel ou adoptif âgé de moins de quatre ans lors de l'adoption, à condition que l'intéressé justifie de douze mois d'assurance au titre de l'article 171 pendant une période de référence de trente-six mois précédant celui de la naissance ou de l'adoption de l'enfant. Cette période de référence est étendue pour autant et dans la mesure où elle se superpose à des périodes visées à l'article 172, alinéa 1, sous 4). La période de vingt-quatre mois mise en compte ne doit pas se superposer avec une période couverte auprès d'un régime spécial luxembourgeois ou d'un régime étranger. Elle prend cours le mois suivant la naissance ou l'adoption de l'enfant, ou, le cas échéant, le mois suivant la date de l'expiration de l'indemnité pécuniaire de maternité. Elle est étendue à quarante-huit mois si, au moment de la naissance ou de l'adoption de l'enfant, l'intéressé élève dans son foyer au moins deux autres enfants légitimes, légitimés, naturels ou adoptifs ou si l'enfant est atteint d'une ou de plusieurs affections constitutives d'une insuffisance ou d'une diminution permanente d'au moins cinquante pour cent de la capacité physique ou mentale d'un enfant normal du même âge. La période de vingt-quatre ou quarante-huit mois peut être répartie entre les parents, à condition que les demandes présentées par les deux parents n'excèdent pas cette durée maximale. A défaut d'accord des deux parents au sujet de la répartition de la période, la mise en compte s'effectue prioritairement en faveur de celui des parents qui s'occupe principalement de l'éducation de l'enfant. La validation de la période se fait au moment de l'échéance du risque. La condition que des cotisations aient été versées ne s'applique pas.

8. les périodes accomplies dans un pays en voie de développement conformément à la loi du 6 janvier 1996 sur la coopération au développement.

9. les périodes prévues à la loi du 25 février 1967 ayant pour objet diverses mesures en faveur de personnes devenues victimes d'actes illégaux de l'occupant et à l'article 5 de la loi du 28 juillet 1969 relative à l'achat rétroactif de périodes d'assurance auprès de différents régimes de pension contributifs;

10. les périodes de service militaire obligatoire, accomplies dans l'armée luxembourgeoise, compte tenu des périodes de rappel ainsi que des périodes d'incapacité de travail résultant d'un accident subi ou d'une maladie grave contractée à l'occasion de ce service, pour autant que ces périodes ne soient pas autrement couvertes par des cotisations de sécurité sociale;

11. les périodes pendant lesquelles l'intéressé a participé à une opération pour le maintien de la paix conformément à la loi du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales;

12. les périodes pendant lesquelles l'intéressé était volontaire au service de l'armée au sens de la loi du 2 août 1997 portant réorganisation de l'armée et modification de la loi du 27 juillet 1992 relative à la participation du Grand-Duché de Luxembourg à des opérations pour le maintien de la paix (OMP) dans le cadre d'organisations internationales ;

13. les périodes pendant lesquelles une personne a assuré des aides et des soins à une personne dépendante au sens du livre V, sans qu'il s'agisse d'une activité professionnelle au sens des numéros 1), 2) et 4) visés ci-dessus;

14. les périodes pendant lesquelles une personne a accueilli un enfant en placement de jour et de nuit ou en placement de jour et que ce placement a été effectué par un organisme agréé conformément à la législation réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique;

15. les périodes pendant lesquelles l'intéressé a exercé un service volontaire conformément à la loi du 31 octobre 2007 sur le service volontaire des jeunes;

16. les périodes correspondant au congé parental dont l'assuré a bénéficié au titre de la loi du 12 février 1999 portant création d'un congé parental et d'un congé pour raisons familiales;

17. aux travailleurs handicapés occupés dans les ateliers protégés au sens de la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées;

18. les périodes pendant lesquelles l'intéressé a une activité sportive d'élite conformément à la loi du 3 août 2005 concernant le sport.

L'orateur se dit conscient du fait que le mariage et le partenariat, au sens de la loi précitée, sont deux régimes juridiques différents, et précise néanmoins qu'il a été la volonté du législateur de mettre sur un pied d'égalité les conjoints et les partenaires, en ce qui concerne les droits et les obligations liées à la sécurité sociale.

Enfin, la question se pose si un conjoint âgé de 65 ans au moment de l'introduction de la demande de divorce se voit refuser la faculté d'un achat rétroactif de droits de pension, lorsqu'il atteint l'âge de 65 ans révolus avant qu'un jugement de divorce coulé en force de chose jugée n'intervienne.

Un membre du groupe politique LSAP estime que les personnes pacsées et les personnes mariées se trouvent dans deux situations juridiquement distinctes, de sorte qu'on ne saurait retenir une discrimination prohibée au sens de l'article 10bis de la Constitution. Il est incontestable que certaines dispositions régissant le partenariat ont été rapprochées de celles régissant le mariage. Cependant, il y a lieu de garder à l'esprit qu'à l'époque de la mise en place du PACS, le mariage était réservé exclusivement aux couples de sexe opposé. De plus, dans d'autres matières, tels que le droit des successions et le droit de la filiation, des règles différentes en fonction du modèle familial choisi s'appliquent, de sorte qu'un traitement différencié peut se justifier.

Cependant, quant à la durée minimale d'affiliation imposée au sens de l'article 171 du Code de la sécurité sociale, la question d'une discrimination prohibée au sens de l'article 10bis de la Constitution se pose et devra être examinée par les membres de la Commission juridique.

Le représentant de l'Inspection générale de la Sécurité sociale renvoie au libellé de l'article 174, paragraphe 1<sup>er</sup> du Code de la sécurité sociale qui précise qu'au moment de la demande, la personne concernée ne doit pas avoir dépassé l'âge de soixante-cinq ans.

L'alinéa 2 nouveau règle spécifiquement le cas de la créance en faveur de l'un conjoint et qui découle de l'article 252, paragraphe 2 du Code civil. La technique du rachat de droits de pensions est greffée sur les dispositions existantes en la matière.

Un membre du groupe politique CSV propose de soumettre la problématique au Conseil d'Etat, afin que ce dernier puisse donner son avis sur la constitutionnalité de l'article 174 du Code de la sécurité sociale.

Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale propose de supprimer à l'endroit de l'article 252, alinéa 2 le renvoi effectué à l'article 174, alinéa 2 du Code de sécurité sociale. Par la suppression de ce renvoi, la problématique soulevée pourrait être facilement résolue.

---

19.les périodes pendant lesquelles une personne a bénéficié de l'allocation complémentaire conformément à l'article 18, alinéa 3 de la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un revenu minimum garanti ;

20.les périodes pendant lesquelles une personne a bénéficié du revenu pour personnes gravement handicapées conformément à l'article 27bis de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées.

Les périodes visées aux numéros 1) et 5) de l'alinéa qui précède sont prises en compte, même si les cotisations dues n'ont pas été versées, à condition toutefois d'avoir fait l'objet d'une déclaration dans un délai de cinq années consécutives à l'année à laquelle elles se rapportent. Ce délai est porté à trente ans s'il est prouvé par les livres de l'employeur, par des décomptes réguliers de salaires ou une condamnation en vertu de l'article 449, alinéa 1, sous 3) que des cotisations ont été retenues sur les salaires sans avoir été versées dans les délais impartis.

Peuvent être mises en compte au titre des numéros 1) à 5) du premier alinéa suivant des conditions et modalités à déterminer par règlement grand-ducal les périodes accomplies en vue d'une insertion ou réinsertion professionnelle ».

Un membre du groupe politique CSV souhaite avoir des informations supplémentaires sur le fonctionnement du mécanisme actuel régissant le rachat de droits de pensions.

Le représentant de la Caisse nationale d'assurance pension indique qu'à l'heure actuelle, la loi<sup>14</sup> prévoit déjà la possibilité, sous certaines conditions, de couvrir rétroactivement des périodes d'assurance dans la mesure où l'intéressé a réduit ou abandonné son activité professionnelle pour des raisons familiales. Une fois que les cotisations ont été versées, un certificat sera fourni au bénéficiaire dont les périodes d'assurances ont été couverts rétroactivement.

Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur l'opportunité d'un maintien de l'alinéa 2, du paragraphe 5 de l'article 252 du Code civil. L'orateur estime qu'un paiement entre les mains du conjoint-créancier devrait être suffisant pour libérer le débiteur de son obligation.

Monsieur le Ministre de la Justice énonce que la volonté des auteurs du projet de loi est celle de garantir l'utilisation desdits montants par le conjoint-bénéficiaire uniquement pour effectuer un rachat rétroactif de droits de pensions, et d'assurer à ce que ceux-ci soient pas détournés à d'autres fins.

L'article 174 prendra la teneur suivante :

*« **Art. 174.** Les personnes qui ont, soit abandonné ou réduit leur activité professionnelle pour des raisons familiales, soit quitté un régime de pension étranger non visé par un instrument bi- ou multilatéral de sécurité sociale ou un régime de pension d'une organisation internationale prévoyant un forfait de rachat ou d'un équivalent actuariel peuvent couvrir ou compléter les périodes correspondantes par un achat rétroactif, à condition qu'elles résident au Grand-Duché de Luxembourg, qu'elles aient été affiliées au titre de l'article 171 pendant au moins douze mois et qu'au moment de la demande elles n'aient ni dépassé l'âge de soixante-cinq ans ni droit à une pension personnelle.*

*Le conjoint créancier au titre de l'article 252, paragraphe 2 du Code civil peut être assuré rétroactivement effectuer un achat rétroactif par mois entiers pour la période du mariage pendant laquelle l'abandon ou la réduction de l'activité professionnelle a eu lieu sur base d'une cotisation déterminée en fonction du montant visé à l'article 252, paragraphe 1<sup>er</sup> du Code civil, augmenté de la charge de l'Etat telle que définie à l'article 239 du Code de la Ssécurité sociale.*

*Un règlement grand-ducal précise les conditions de l'achat rétroactif, en détermine les modalités et définit les périodes pouvant être couvertes.*

*Les périodes correspondant à un achat effectué conformément à la loi modifiée du 28 juillet 1969 relative à l'achat rétroactif de périodes d'assurance auprès des différents régimes de pension contributifs sont prises en compte comme périodes d'assurance au titre du présent article, à l'exception de celles prévues à l'article 5 de cette même loi.»*

*2) A l'article 440, la référence aux « articles 203, 205, 206, 207, 212, 214, 268, 280, 301, 359 et 385 du Code civil » est remplacée par une référence aux « articles 203, 205, 206, 207, 212, 214, 230, 235, 359 et 385 du Code civil ».*

L'article 252 du Code civil prendra la teneur suivante :

*« **Art. 252.** (1) En cas d'abandon ou de réduction de l'activité professionnelle par un conjoint au cours du mariage pendant une période équivalant à une tâche de travail à plein temps*

---

<sup>14</sup> Loi modifiée du 6 avril 1999 adaptant le régime général d'assurance pension, Mémorial A35, p.900

~~**d'au moins deux ans et demi, qui ne doit pas être nécessairement consécutive et** qui prend fin au plus tard à la date de la requête de divorce, celui-ci peut demander, avant le jugement de divorce et à condition qu'au moment de la demande il n'ait pas dépassé l'âge de soixante-cinq ans, au tribunal de procéder ou de faire procéder au calcul d'un montant de référence, basé sur la différence entre les revenus respectifs des conjoints pendant la période d'abandon ou de réduction de l'activité professionnelle et destiné à **l'assurer rétroactivement au effectuer un achat rétroactif auprès du** régime général d'assurance pension, conformément à l'article 174, **alinéa 2** du Code de la **S**sécurité sociale.~~

Les deux conjoints ont l'obligation de fournir au tribunal les informations et pièces relatives aux revenus à la base du calcul du montant de référence visé à l'alinéa qui précède ainsi que les informations et pièces relatives à la période d'abandon ou de réduction de l'activité professionnelle. Le tribunal fixe les revenus et la période à considérer pour le calcul.

(2) Aux fins de **l'assurance rétroactive au l'achat rétroactif auprès du** régime général d'assurance pension, le conjoint qui a abandonné ou réduit son activité dispose d'une créance envers l'autre conjoint à hauteur de cinquante pourcents du montant de référence visé au paragraphe 1<sup>er</sup>, considéré dans les limites de l'actif constitué des biens communs ou indivis disponible après règlement du passif.

(3) Un montant équivalent à la créance visée au paragraphe 2 est à charge du conjoint créancier.

(4) Le conjoint qui a abandonné ou réduit son activité peut renoncer à **l'assurance rétroactive l'achat rétroactif** visée au paragraphe 1<sup>er</sup>. Cette renonciation peut intervenir jusqu'au jugement de divorce. Elle ne peut intervenir avant l'introduction de la requête de divorce.

(5) Les montants visés aux paragraphes 2 et 3 sont versés à la Caisse nationale d'assurance pension, sauf justification légitime, au plus tard dans les trois mois qui suivent la clôture de la liquidation et du partage des biens communs ou indivis ou la date de la décision fixant la créance visée au paragraphe 2, selon ce qui survient en dernier.

Le conjoint débiteur en vertu du paragraphe 2 est valablement libéré par le paiement effectué entre les mains soit du conjoint créancier, soit de la Caisse nationale d'assurance pension.

(6) A défaut pour le conjoint créancier d'effectuer le versement à la Caisse nationale d'assurance pension, le conjoint débiteur peut demander la restitution du montant par lui versé.

(7) Un règlement grand-ducal précise la méthodologie de calcul du montant de référence, les revenus entrant en compte et les modalités de versement des montants dus et de leur restitution ».

- Points connexes

❖ **Un membre du groupe politique CSV** s'interroge sur la déductibilité fiscale d'une pension alimentaire. Il se pose des questions de droit fiscal en cas de capitalisation de la pension alimentaire au sens de l'article 249<sup>15</sup> du Code civil, tel que proposé par le projet de loi. Il

<sup>15</sup> Il est proposé de conférer à l'article 249 du Code civil la teneur suivante :

« **Art. 249.** La pension, sauf lorsqu'elle est versée en capital, est révisable et révocable. Elle est révoquée dans le cas où elle cesse d'être nécessaire. La pension n'est plus due d'office en cas de remariage ou de partenariat au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004. Elle est révocable sur demande en cas de toute autre communauté de vie du créancier avec un tiers. Sont présumées vivre en communauté de vie les personnes qui vivent dans le cadre d'un foyer commun. La pension alimentaire peut être révisée sur demande en cas de détérioration de la situation du créancier ou du débiteur de la pension, à condition toutefois que cette détérioration soit indépendante de la volonté de celui dans le chef duquel elle a lieu, ou en cas d'amélioration de la situation du créancier.

raisonne par analogie au régime fiscal spécial régissant les pensions complémentaires versées par l'employeur au bénéfice de ses salariés. Ainsi, la question d'une discrimination éventuelle au sens de l'article 10*bis* précité de la Constitution en faveur de l'un des conjoints par rapport à l'autre conjoint se pose en cas de versement d'une pension alimentaire en capital. Ce point devra également être examiné par la commission parlementaire.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur la déductibilité fiscale du versement du montant de référence par le débiteur au conjoint créancier, afin de permettre à ce dernier d'effectuer un achat rétroactif au sens de l'article 252, paragraphe 1<sup>er</sup> du Code civil. Le conjoint débiteur pourrait soulever qu'il souhaite bénéficier d'une telle déduction fiscale des montants, en raison du fait qu'il s'agit de cotisations sociales même si elles sont versées au bénéfice d'un tiers. De plus, il se pose la question de savoir si le conjoint bénéficiaire peut demander, à son tour, également une déduction fiscale des montants permettant un achat rétroactif au sens de l'article 252, paragraphe 1<sup>er</sup> du Code civil.

Le représentant de l'Inspection générale de la Sécurité sociale indique qu'il ressort d'une concertation avec les autorités fiscales que les pensions complémentaires font partie des avantages salariaux et ne peuvent être comparées aux pensions alimentaires. Par conséquent, l'orateur estime que la crainte d'une incompatibilité éventuelle de l'article 252 du Code civil, tel que proposé par le projet de loi, avec le principe d'égalité devant la loi, est non fondée.

Quant à la déductibilité fiscale éventuelle du versement du montant de référence par le conjoint-débiteur au conjoint-créancier, afin de permettre à ce dernier d'effectuer un achat rétroactif au sens de l'article 252, paragraphe 1<sup>er</sup> du Code civil, il est renvoyé à l'article 110, point d) LIR qui dispose que « *les cotisations payées à titre personnel en raison d'une assurance continuée, volontaire ou facultative et d'un achat de périodes en matière d'assurance maladie et d'assurance pension auprès d'un régime de sécurité sociale luxembourgeois ou d'un régime légal étranger, visé par un instrument bi- ou multilatéral de sécurité sociale; ces prélèvements et cotisations sont déductibles sans aucune limitation* ».

Le principe fixé par l'article précité ne sera pas modifié en vertu du projet de loi sous rubrique.

Le représentant du ministère de la Justice précise que le versement en capital d'une pension alimentaire sera soumis à l'article 109*bis* LIR qui qualifie les versements relatifs aux pensions alimentaires comme des dépenses spéciales. Il ressort du paragraphe 2 dudit article que « *les rentes et charges permanentes [...] ne sont déductibles qu'à concurrence d'un montant annuel de 24.000 euros par conjoint divorcé* ».

Cette disposition est à lire en parallèle avec les articles 107 et 110 LIR. Le versement en capital d'une pension alimentaire est à considérer fiscalement comme une charge unique extraordinaire et le débiteur peut demander un abattement unique de son revenu imposable pour l'année fiscale en question.

Un membre du groupe politique CSV s'interroge alors si le bénéficiaire d'une pension alimentaire sera imposé sur les revenus découlant d'une pension alimentaire.

Le représentant du ministère de la Justice confirme que le bénéficiaire d'une pension alimentaire sera imposé sur les revenus découlant d'une pension alimentaire.

---

*Lorsqu'il y a lieu à allocation d'une pension alimentaire, le tribunal peut autoriser le bénéficiaire à percevoir, à l'exclusion de son ex-conjoint et sans préjudice des droits des tiers, les revenus de celui-ci, les produits de son travail comme les pensions et rentes lui revenant et toutes autres sommes qui lui seraient dues par des tiers dans les proportions qu'il indique et dans les conditions qu'il fixe. Cette décision est sujette à révision en cas de changement de circonstances ».*



**5. Divers**

Aucun point divers n'est soulevé.

Le Secrétaire-Administrateur,  
Christophe Li

La Présidente de la Commission juridique,  
Viviane Loschetter

07



## Commission juridique

### Procès-verbal de la réunion du 17 janvier 2018

#### Ordre du jour :

1. 6705 Proposition de loi ayant pour objet d'interdire la dissimulation du visage dans l'espace public et de compléter certaines dispositions du Code pénal  
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
2. 6909 Proposition de loi portant interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux publics  
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat
3. 7179 Projet de loi portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant une infraction d'interdiction de dissimulation du visage dans certains lieux publics  
- Désignation d'un rapporteur  
- Examen de l'avis du Conseil d'Etat  
- Présentation des amendements gouvernementaux
4. Divers

\*

Présents : M. Marc Angel, Mme Simone Beissel, M. Gusty Graas remplaçant M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, Mme Viviane Loschetter, M. Paul-Henri Meyers, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Gilles Roth

M. Fernand Kartheiser, député (auteur de la proposition de loi 6705)

M. Félix Braz, Ministre de la Justice

M. Laurent Thyès, du Ministère de la Justice

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Eugène Berger, M. Roy Reding

\*

Présidence : Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission

\*

## Remarques préliminaires

- Demande de mise à l'ordre du jour de la sensibilité politique ADR

Suite à la demande<sup>1</sup> de mise à l'ordre du jour émanant de la sensibilité politique ADR, la proposition de loi 6705 de Monsieur le député Fernand Kartheiser figure à l'ordre du jour de la présente réunion de la Commission juridique.

- Demande de mise à l'ordre du jour du groupe politique CSV

Suite à la demande<sup>2</sup> de mise à l'ordre du jour émanant du groupe politique CSV, la proposition de loi 6909 de Messieurs les députés Laurent Mosar et Gilles Roth figure à l'ordre du jour de la présente réunion de la Commission juridique.

### **1. 6705 Proposition de loi ayant pour objet d'interdire la dissimulation du visage dans l'espace public et de compléter certaines dispositions du Code pénal**

#### **Présentation de la proposition de loi 6705**

L'auteur de la proposition de loi sous rubrique renvoie à l'historique de celle-ci et salut le fait que celle-ci sera finalement examinée au sein de la Commission juridique.

L'orateur explique que le texte de sa proposition de loi vise à interdire, dans l'ensemble de l'espace public, le port d'une tenue destinée à dissimuler le visage. La proposition de loi n'a aucune connotation religieuse, comme aucun vêtement, ni aucune religion ne sont mentionnés au sein du texte proposé.

Quant au bien-fondé de la proposition de loi sous rubrique, l'orateur explique qu'une interdiction dans l'espace public, du port d'une tenue destinée à dissimuler le visage permet :

- d'assurer l'intégration des personnes concernées,
- l'émancipation des femmes,
- d'assurer le maintien de l'ordre public, et
- d'assurer le « *vivre ensemble* » en société.

Une telle interdiction s'appliquerait dans l'ensemble de l'espace public.

L'orateur rappelle que la France et la Belgique se sont dotées d'une législation spécifique en la matière et la législation française a servi de source d'inspiration à la proposition de loi sous rubrique.

L'auteur de la présente proposition de loi est convaincu que l'interdiction du port de certaines tenues qui dissimulent le visage dans l'espace public doit être décidée au niveau national et par le législateur lui-même, comme le montrent par ailleurs les exemples français et belges.

L'orateur tient à signaler également que la législation française en la matière a fait l'objet d'un contrôle de conventionnalité par la Cour européenne des droits de l'homme (dénommée ci-après « *CEDH* ») et a été déclarée conforme aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme.

---

<sup>1</sup> cf. Annexe 1 : courrier du 23 novembre 2017 de la sensibilité politique ADR

<sup>2</sup> cf. Annexe 2 : courrier du 24 novembre 2017 du groupe politique CSV

Par conséquent, l'orateur propose la nomination d'un rapporteur et de mettre sa proposition de loi à l'ordre du jour d'une prochaine séance plénière de la Chambre des Députés.

### **Examen de l'avis du Conseil d'Etat**

Quant aux observations soulevées par le Conseil d'Etat, l'orateur indique de ne pas s'opposer à l'intégration des observations du Conseil d'Etat au sein du texte de la proposition de loi sous rubrique.

### **Echange de de vues**

- ❖ Plusieurs membres de la Commission juridique soulèvent que la proposition de loi sous rubrique a été sanctionnée de deux oppositions formelles par le Conseil d'Etat.

Un membre du groupe politique LSAP est d'avis que l'appréciation de l'auteur de la proposition de loi 6705 de pouvoir faire figurer ladite proposition de loi à l'ordre du jour d'une prochaine séance plénière de la Chambre des Députés est erronée, tant que le texte n'a pas été validé par le Conseil d'Etat.

L'auteur de la présente proposition de loi 6705 indique qu'il ne partage pas le point de vue des orateurs précédents et indique qu'il communiquera son analyse finale de l'avis du Conseil d'Etat, lors d'une prochaine réunion.

Madame la Présidente de la Commission juridique propose à l'auteur de la proposition de loi 6705 d'élaborer des amendements au texte initial, afin d'apporter des réponses satisfaisantes aux critiques soulevées par le Conseil d'Etat. L'instruction parlementaire de ladite proposition de loi pourra être continuée lors d'une prochaine réunion.

## **2. 6909 Proposition de loi portant interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux publics**

### **Présentation de la proposition de loi 6909**

Les auteurs de la proposition de loi sous rubrique précisent que leur proposition de loi entend également interdire, dans l'ensemble de l'espace public, le port de vêtements destinés à dissimuler le visage, toutefois, ils tiennent à souligner que la justification à la base de l'élaboration de cette proposition de loi diverge nettement de celle du représentant de la sensibilité politique ADR.

En effet, la proposition de loi sous rubrique est fondée sur des considérations « vivre ensemble ». L'interdiction de la dissimulation du visage fait partie de cet ensemble de règles minimales permettant à une société démocratique d'évoluer ouvertement, sans peurs et sans préjugés quelconques.

### **Examen de l'avis du Conseil d'Etat**

Les auteurs de la proposition de loi sous rubrique signalent que le Conseil d'Etat, dans son avis du 21 novembre 2017, s'est formellement opposé à l'alinéa 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi, qui vise plus particulièrement les exceptions à l'interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public. Le Conseil d'Etat soulève des interrogations y relatives et conclut que : « *[I]a proposition de loi devra être précisée sur ces points, sous peine d'opposition formelle pour violation du principe de légalité des incriminations* ».

## Présentation d'un amendement relatif à la proposition de loi 6909

Afin de remédier à l'opposition formelle soulevée par le Conseil d'Etat, les auteurs de la proposition de loi sous rubrique présentent un amendement à l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2 de celle-ci.

Le nouveau libellé de l'article 1<sup>er</sup> se lira comme suit :

« **Art. 1<sup>er</sup>.** Un nouvel article 563bis est inséré dans le Code pénal avec la teneur suivante :

Sera puni d'une amende de 25 euros à 250 euros le fait de porter dans les lieux publics une tenue destinée à dissimuler le visage.

La disposition qui précède ne s'applique pas dans les cas où la loi en dispose autrement, ou si le port de la tenue est justifié par des raisons de santé médicales ou des motifs professionnels, ou s'il s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles dûment autorisées. »

### Commentaire :

Les auteurs de l'amendement proposent de reprendre, au niveau des exceptions à l'interdiction de la dissimulation du visage, le texte gouvernemental, tout en l'adaptant de façon à tenir compte de la position adoptée par les auteurs de la proposition de loi sous rubrique, qui préconise l'interdiction de la dissimulation du visage dans tous les lieux publics, à la différence de l'approche gouvernementale qui ne prévoit une telle interdiction que dans certains lieux publics.

### **Echange de vues**

- Proposition d'amendement relative à la proposition de loi 6909
- Monsieur le Ministre de la Justice estime que l'approche gouvernementale en la matière diverge profondément de celle défendue par les auteurs de la proposition de loi 6909. L'orateur exprime ses doutes que l'amendement présenté par les auteurs de la proposition de loi 6909 répondra de manière satisfaisante à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'Etat. Il rappelle que le champ d'application du projet de loi 7179 est nettement plus restreint que celui de la proposition de loi 6909, ce qui permet d'expliquer pourquoi le Conseil d'Etat n'a pas sanctionné d'une opposition formelle les dérogations contenues au sein du projet de loi.

En outre, il est certes vrai que le Conseil d'Etat n'a pas sanctionné d'une opposition formelle le projet de loi sur le volet de ses exceptions, néanmoins, le Conseil d'Etat s'interroge si les deux exceptions prévues au sein de ce texte, à savoir les manifestations traditionnelles et les raisons de santé sont définies avec la précision nécessaire.

- Le co-auteur de la proposition de loi 6909 s'interroge de manière générale sur les raisons ayant animé le Conseil d'Etat à sanctionner le libellé de l'alinéa 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi d'une opposition formelle, alors que celui-ci, en sa formulation, est similaire à la loi française<sup>3</sup> et tient compte des critiques soulevés par le Conseil d'Etat dans le cadre de son avis relatif à la proposition de loi 6705.

Le co-auteur de la proposition de loi 6909 appuie cette analyse et s'interroge sur un revirement éventuel de la position du Conseil d'Etat en la matière. L'orateur confirme que des exceptions à l'interdiction de la dissimulation du visage dans tous les lieux publics sont nécessaires et

---

<sup>3</sup> Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, JORF n°0237 du 12 octobre 2010 page 18344

doivent être prévues par la future loi. Il estime qu'un accord sur la formulation d'un libellé relatif aux exceptions peut être facilement trouvé entre l'ensemble des membres de la Commission juridique.

Un membre du groupe politique CSV explique que le législateur français a effectué des recherches approfondies au regard de la constitutionnalité d'une telle loi, avant de procéder au vote de celle-ci au sein du parlement. S'aligner au texte de loi français aurait en outre l'avantage qu'en cas de litiges ou de divergence d'interprétations, les cours et tribunaux luxembourgeois pourraient consulter la doctrine française et la jurisprudence française en la matière.

Décision : les auteurs de la proposition de loi 6909 décident de maintenir leur amendement en suspens et présenteront un amendement modifié lors d'une prochaine réunion.

- Invitation de trouver un accord politique en la matière
- Les auteurs de la proposition de loi 6909 tiennent à souligner qu'ils ne s'opposent pas à l'élaboration d'un texte commun soit avec le gouvernement, soit avec d'autres groupes et sensibilités politiques, sous condition que la future loi imposera une interdiction de la dissimulation du visage dans l'ensemble de l'espace public.

Monsieur le Ministre de la Justice invite les auteurs de la proposition de loi 6909 d'appuyer la proposition de loi 6705 du représentant de la sensibilité politique ADR. Les auteurs de la proposition de loi 6909 sont bien évidemment libres de maintenir leur propre proposition de loi à ce sujet.

Madame la Présidente de la Commission juridique invite également les auteurs de la proposition de loi 6909 d'appuyer la proposition de loi 6705 du représentant de la sensibilité politique ADR. L'oratrice donne à considérer que l'histoire parlementaire du Luxembourg connaît de multiples exemples de collaboration circonstanciée entre des députés de différents groupes et sensibilités politiques afin mettre en œuvre ensemble une proposition de loi portant sur un sujet spécifique.

Une telle approche aurait par ailleurs l'avantage de faciliter les travaux parlementaires en commission. L'oratrice soulève qu'en matière d'interdiction de la dissimulation du visage en public, deux approches différentes se cristallisent :

- l'approche préconisée par le Gouvernement qui prévoit une interdiction de la dissimulation du visage dans certains lieux publics ;
- l'approche préconisée par les différents auteurs des propositions de loi 6705 et 6909 qui proposent une interdiction de la dissimulation du visage dans l'ensemble de l'espace public.

- ❖ L'auteur de la proposition de loi 6705 indique qu'il ne s'oppose pas à une modification du volet intitulé « *Considérations générales* » contenant les motivations de sa proposition de loi. Ainsi, l'orateur indique qu'il pourrait s'accommoder à une modification de la motivation de celle-ci. Il plaide en faveur d'une interdiction de la dissimulation du visage dans l'ensemble de l'espace public.

Les auteurs de la proposition de loi 6909 indiquent qu'ils n'entendent pas appuyer la proposition de loi 6705 du représentant de la sensibilité politique ADR.

Décision : les propositions de loi 6705 et 6909 sont instruites séparément au sein de la Commission juridique.



**3. 7179 Projet de loi portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant une infraction d'interdiction de dissimulation du visage dans certains lieux publics**

**Nomination d'un rapporteur**

Les membres de la Commission juridique désignent à l'unanimité leur Présidente, Madame Viviane Loschetter, rapportrice du projet de loi sous rubrique.

**Examen de l'avis du Conseil d'Etat et présentation d'une série d'amendements gouvernementaux**

Avant de se focaliser sur les différentes critiques et interrogations soulevées par le Conseil d'Etat dans son avis du 21 novembre 2017, il y a lieu de signaler que celui-ci renvoie à la jurisprudence de la CEDH et donne à considérer : « [a]insi que l'a souligné la Cour européenne des droits de l'homme, les gouvernements disposent d'une marge de manœuvre très large en la matière » et « [c]omme l'interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public relève de l'opportunité politique à apprécier par la Chambre des députés, le Conseil d'État laisse à celle-ci l'appréciation des suites à réserver à la proposition de loi sous examen. Il se doit toutefois de souligner que l'ingérence dans les libertés publiques qu'une telle loi impliquerait nécessairement devra dans tous les cas être justifiée par un objectif légitime, être proportionnelle au but recherché et nécessaire pour atteindre l'objectif visé ».

[...]

« Une interdiction limitée à certains endroits précis et circonscrits peut également être considérée comme n'étant pas disproportionnée au but recherché et nécessaire pour atteindre l'objectif visé. En effet, il appartient au législateur de se prononcer sur le contenu et les conséquences de l'impératif du « vivre ensemble » ».

- **Amendements n°1 à n°3**

Monsieur le Ministre de la Justice explique que les amendements sous rubrique visent à apporter des modifications d'ordre terminologique.

Les amendements sous rubrique ne suscitent aucune observation particulière de la part des membres de la Commission juridique.

- **Amendement n°4**

A l'article unique du projet de loi les mots « *les services de transport publics* » sont remplacés par ceux de « *tout moyen collectif de transport de personnes* ».

*Commentaire :*

Le Conseil d'Etat rappelle dans son avis du 21 novembre 2017 que le droit pénal est d'interprétation stricte. L'interdiction envisagée vise les services de transports publics, tels que définis dans la loi du 29 juin 2004 portant sur les transports publics et modifiant la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers », cependant, le Conseil d'Etat critique que le texte

proprement dit de l'article ne définit pas autrement la notion de « services de transports publics ».

Le Conseil d'Etat fait observer que « [p]ar ailleurs, si est visée la loi précitée du 29 juin 2004, il y a lieu de souligner qu'elle ne comprend pas de définition exhaustive des « services de transports publics ». Ainsi que le soulève, à juste titre, la Cour supérieure de justice, se pose la question de savoir si « des services de transports ponctuels de type Adapto, Flexibus, Call a bus, etc. (...) tombent dans le champ d'application du texte proposé » ? Qu'en est-il de l'aérogare de l'aéroport de Luxembourg-Findel, exploitée par Lux-Airport S.A., question soulevée par la Justice de paix de Luxembourg ? De surcroît, l'article 3 de la loi précitée du 29 juin 2004 prévoit en deux endroits que certaines prestations de service peuvent être considérées comme services de transports publics, dans les conditions à convenir entre la RGTP et le ou les transporteurs concernés. Dès lors, le champ d'application de la disposition pénale sous avis serait tributaire d'accords à intervenir entre la RGTP et des prestataires de services de transports ».

Le Conseil d'Etat conclut que « [...] le champ d'application de la disposition pénale sous avis serait tributaire d'accords à intervenir entre la RGTP et des prestataires de services de transports. Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à une telle formulation pour violation du principe de légalité des incriminations et il insiste sur une définition précise de la notion de « services de transports publics » ».

En réponse aux critiques soulevées par le Conseil d'Etat, il est proposé de reprendre la définition prévue à l'endroit de l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 11 de la loi modifiée du 11 août 2006<sup>4</sup> relative à la lutte anti-tabac qui englobe « tout moyen collectif de transport de personnes » y compris les services de transports ponctuels c'est-à-dire occasionnels par opposition aux services de transport réguliers sur lesquels s'interroge la Cour supérieure de justice dans son avis.

Cette notion trouve son origine dans la loi du 13 juin 2017, par laquelle la directive européenne 2014/40/UE a été transposée, et qui a pour objet un rapprochement des législations nationales en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits de tabacs ainsi que leurs produits connexes.

Il est renvoyé à l'exposé des motifs du projet de loi 7030<sup>5</sup> qui énonce que « [...] Afin de pouvoir assurer que l'ensemble des transports en commun soient visés par l'interdiction de fumer, il est proposé de fusionner les points 11 et 12 en précisant que l'interdiction s'applique aux moyens de transport collectifs de personnes. Cette interdiction englobera donc les véhicules de transport pouvant accueillir voyageurs ou des passagers, y compris le tramway et le funiculaire en tant que futurs moyens de transport urbain ».

---

<sup>4</sup> Loi du 11 août 2006

1. relative à la lutte anti-tabac;
2. modifiant la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat ;
3. modifiant la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux;
4. modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail;
5. abrogeant la loi modifiée du 24 mars 1989 portant restriction de la publicité en faveur du tabac et de ses produits, interdiction de fumer dans certains lieux et interdiction de la mise sur le marché des tabacs à usage oral. Mémorial : A154

<sup>5</sup> Projet de loi transposant la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes ; abrogeant la directive 2001/37/CE; modifiant la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte anti-tabac

L'interdiction de fumer dans les moyens de transport collectifs de personnes relève de la même catégorie d'infraction que la dissimulation du visage et la formulation choisie pour définir l'ensemble des transports en commun a trouvé l'assentiment du Conseil d'Etat dans son avis du 28 février 2017 sur le projet de loi 7030.

### **Echange de vues**

- Un membre du groupe politique CSV estime que les amendements gouvernementaux suscitent de nombreuses interrogations d'un point de vue pratique.

L'orateur s'interroge sur l'application de l'interdiction de la dissimulation du visage au sein des zones d'accès aux transports en commun. A titre d'exemple, il est renvoyé aux quais des gares ferroviaires et aux portes d'embarquement de l'aéroport.

De plus, l'orateur s'interroge sur l'application de l'interdiction de la dissimulation du visage au sein des taxis et donne à considérer que la question se pose également pour des nouveaux modes de transports émergents, tels que le « *car sharing* » et « *car pooling* », qui bénéficient de subsides de la part des autorités publiques ou communales.

En outre, il y a lieu de s'interroger sur le cas de figure des infractions constatées par radar automatisé qui ont été commises par les chauffeurs d'un véhicule qui dissimulent leur visage lors de la conduite de celui-ci.

Monsieur le Ministre de la Justice explique que la procédure ordinaire de contestation en matière d'avertissement taxé par radar automatique s'applique. Si un véhicule est flashé en excès de vitesse, la loi instaure une présomption simple à l'égard du propriétaire du véhicule. Cependant, le propriétaire du véhicule flashé peut se disculper, en dénonçant aux autorités publiques le nom du conducteur qui a conduit le véhicule au moment de l'infraction. Dans le cas de figure où le conducteur présumé ainsi que le propriétaire du véhicule contestent d'être l'auteur de l'infraction, la présomption simple à l'égard du propriétaire du véhicule retrouve de plein droit sa force.

Le représentant du ministère de la Justice précise qu'à l'intérieur de certains lieux publics, tels que l'aéroport, il y a lieu de distinguer entre les lieux accessibles à l'ensemble des personnes (à titre d'exemple le hall d'entrée avec des magasins) et des espaces strictement réservés aux passagers. Les contrôles de sûreté et d'identité au sein de l'aéroport sont réglementés par des lois spéciales qui obligent chaque passager de montrer son visage aux agents de sûreté.

Quant aux taxis, leurs règles de fonctionnement sont déterminées par la loi et ils sont à considérer comme un service de transport public. Il en résulte que l'interdiction de la dissimulation du visage s'y appliquerait également. Les services de « *car sharing* » et « *car pooling* » constituent un cas limite. Il y a lieu de s'interroger si une relation contractuelle ou quasi-contractuelle existe entre les chauffeurs et les passagers/usagers.

- **Amendement n°5**

A l'article unique du projet de loi les mots « *dans l'enceinte ainsi qu'à l'intérieur des établissements scolaires de l'enseignement fondamentale, des établissements de l'enseignement secondaire, des établissements de l'enseignement secondaire technique, des établissements en charge de la formation professionnelle, des établissements en charge de la formation des adultes, des établissements de l'enseignement supérieur, des établissements de l'enseignement différencié, du Centre de logopédie* » sont remplacés par « *à l'intérieur des établissements scolaires de tous les types d'enseignement ainsi que dans leur enceinte* ».

### Commentaire :

Dans son avis du 21 novembre 2017, le Conseil d'Etat s'est formellement opposé à la formulation proposée initialement par les auteurs du projet de loi. Il est proposé de remplacer la formulation initiale énumérant les différents établissements d'enseignement par la définition très générale de l'article 6 (1), point 5 de la loi du 11 août 2006 relative à la lutte anti-tabac. La formulation large choisie à l'époque vise « tous les types d'enseignement » et comprend aussi bien l'enseignement public que privé ainsi que national et international. Il n'est donc pas nécessaire de rajouter ces mots dans le texte du libellé.

Cette nouvelle formulation permet également de résoudre la problématique de la référence à l'enseignement secondaire relevé par le Conseil d'Etat dans son avis du 21 novembre 2017.

### **Echange de vues**

- Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur application de l'interdiction de la dissimulation du visage au sein des annexes d'établissements scolaires, telles que des terrains de sport, des piscines, des aires de jeux etc.

Dans le cas de figure où les annexes précitées tomberaient dans le champ d'application de la future loi, il y a néanmoins lieu de s'interroger si l'interdiction de la dissimulation du visage s'applique également dans les lieux à proximité des établissements scolaires mais qui ne font pas partie, *stricto sensu*, de ces derniers.

En outre, l'applicabilité de l'interdiction de la dissimulation du visage se pose dans le cadre des manifestations culturelles qui se déroulent au sein des établissements scolaires, mais en dehors des heures de cours, telles que des concerts ou des pièces de théâtre.

Le représentant du ministère de la Justice explique que les auteurs du projet de loi se sont inspirés des dispositions de la loi anti-tabac qui précise que le terme « *enceinte* » englobe également les annexes d'établissements scolaires. Des lieux à proximité des établissements scolaires qui ne font pas partie d'un campus scolaire, par exemple un parc municipal avec un aire de jeux, ne tomberont pas dans l'application du projet de loi. Il est rappelé que la loi pénale est d'interprétation stricte, ainsi, l'interdiction visée par le projet de loi ne s'étend pas au-delà des lieux visés par celui-ci.

- **Amendement n°6**

A l'article unique du projet de loi entre les mots « *du Centre de logopédie* » et « *des établissements hospitaliers* » sont ajoutés les mots « *dans les locaux destinés à accueillir ou à héberger des mineurs âgés de moins de seize ans accomplis,* ».

### Commentaire

Dans son avis du 21 novembre 2017, le Conseil d'Etat s'interroge sur l'exclusion de certains établissements de l'interdiction de la dissimulation du visage. Ainsi, il note que le texte initial n'inclut pas les crèches ni les maisons-relais.

Il est proposé de rajouter la définition très générale de l'article 6 (1), point 6 de la loi du 11 août 2006 relative à la lutte anti-tabac et de préciser que tombent dans le champ d'application de la future loi également les locaux destinés à accueillir ou à héberger des mineurs âgés de moins de 16 ans accompli. La formulation très large choisie comprend les crèches, les maisons-relais ainsi que toutes les autres structures accueillant des mineurs âgés de moins

de 16 ans accompli et couvre aussi bien l'enseignement public que privé ainsi que national et international. Il n'est donc pas nécessaire de rajouter ces mots dans le texte du projet de loi.

## **Echange de vues**

- Un membre du groupe politique LSAP constate que le champ d'application du projet de loi initial a été étendu par les amendements visés sous rubrique. L'orateur accueille favorablement ces modifications et fait observer qu'il s'agit d'un geste en faveur des auteurs des propositions de loi 6705 et 6909.

- **Amendement n°7**

A l'article unique du projet de loi entre les mots « *des établissements hospitaliers, de soins et de santé* » sont remplacés par les mots « *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* ».

### Commentaire

Dans son avis du 21 novembre 2017, le Conseil d'Etat a pu constater que le libellé initialement proposé n'englobait pas les maisons de retraite. Pour redresser cela, il est proposé de rajouter une référence explicite aux institutions accueillant des personnes âgées. En outre, le Conseil d'Etat note que « [...] *la disposition sous avis ne comporte pas une exemption telle qu'indiquée au commentaire de l'article concernant les chambres des patients hors prestation de soins* ». Pour des raisons de cohérence il est proposé de rajouter la définition très générale de l'article 6 (1), point 6 de la loi du 11 août 2006 relative à la lutte anti-tabac. Cela implique également qu'aucune exemption pour les chambres des patients hors prestation de service n'est prévue dans un souci de parallélisme des formes avec la loi précitée. La formulation très large choisie à l'époque comprend tous les types d'établissements hospitaliers et d'institutions accueillant des personnes âgées aussi bien publics que privés. Il renvoie également à l'avis des autorités judiciaires qui s'interrogent sur la « *délimitation spatiale de l'interdiction lorsque le bâtiment à l'intérieur duquel un service public est presté sert également à d'autres fins et comporte des parties communes utilisées tant par les usagers du service public que par d'autres personnes* » ?

- **Amendement n°8**

A l'article unique du projet de loi entre les mots « *ainsi que des bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés* » sont remplacés par les mots « *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* ».

### Commentaire

Dans son avis du 21 novembre 2017, le Conseil d'Etat constate que la terminologie employée au sein du projet de loi, à savoir « *les bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés* », n'englobe pas toutes les hypothèses visées par le commentaire des articles dont notamment les établissements publics. Or, pas tous les établissements publics constituent nécessairement des administrations, respectivement n'administrent des services publics.

Pour préciser la délimitation spatiale de l'interdiction soulevée par le Conseil d'Etat, il est rajouté une référence aux parties des bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés pour souligner que ce ne soit pas nécessairement un bâtiment dans son entièreté qui est visé, ni toutes ses parties communes.

En ce qui concerne la notion de « bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés », le commentaire des articles y incluait également des locaux de police, des ministères, des communes et des administrations et les locaux des établissements publics. Le Conseil d'Etat a soulevé que « *dans certains établissements publics, qui ne constituent pas des administrations, des services publics ne sont pas nécessairement administrés* ». C'est pourquoi le terme de « service public administratif » se comprend tel que développé par la jurisprudence française. On considère ainsi que des services publics sont par nature administratifs, sauf s'ils remplissent des critères du service public industriel et commercial c'est-à-dire s'il s'agit d'une activité de vente ou de production de biens ou d'une prestation de service, si les ressources viennent principalement de redevances perçues sur des usagers du service et si les modalités d'organisation et de fonctionnement du service sont proches de celles d'une entreprise de droit privé. Un service public administratif est fourni majoritairement par des agents sous statut, le plus souvent des fonctionnaires. Pour préciser encore davantage dans le texte qui fournit le service public administratif, il y a lieu de rajouter les mots « *par toute personne de droit public* » qui englobent aussi bien les personnes morales que physiques.

Le Fonds d'urbanisation et d'aménagement du plateau de Kirchberg la Bibliothèque nationale, la Philharmonie, le Musée d'art moderne Grand-Duc Jean ou des centres culturels ne tombent pas dans le champ d'application de la présente loi. En effet, si on reprend l'exemple de l'établissement public Salle de concerts Grande-Duchesse Joséphine-Charlotte, il s'agit d'une personne morale de droit public, mais dans le bâtiment de la Philharmonie aucun service public n'est administré.

## Echange de vues

- Un membre du groupe politique CSV critique que l'amendement n'apporte pas les précisions requises pour garantir la sécurité juridique en la matière. Selon l'orateur, le prêt de livres au sein d'une bibliothèque publique peut être considéré comme un service public, cependant, ce lieu risque d'être exclu du champ d'application du projet de loi. En outre, un stade qui constitue un bâtiment public serait exclu du champ d'application du projet de loi, alors qu'une interdiction générale de la dissimulation du visage dans un tel lieu peut être justifiée pour des raisons de sécurité.

Le représentant du ministère de la Justice renvoie à la notion de service public « *administratif* » et à la jurisprudence<sup>6</sup> française en la matière. Ainsi, la notion de service public « *administratif* » est à distinguer du service public « *commercial et industriel* ». Aux yeux des auteurs du projet de loi, les services prestés par la bibliothèque nationale ne sont pas à comprendre comme un service public « *administratif* » stricto sensu. Par conséquent, celle-ci est exclue du champ d'application de la future loi.

Dans le cadre de manifestations sportives ou culturelles qui se déroulent dans un stade ou une salle concert, il est toujours possible que les exploitants des infrastructures concernées se dotent d'un règlement interne qui interdit ponctuellement la dissimulation du visage au sein de ces lieux, et ce pour des raisons de sécurité.

- **Amendement n°9**

---

<sup>6</sup> Tribunal des conflits - 22 janvier 1921- Société commerciale de l'Ouest africain - Rec. Lebon p. 91

L'alinéa 2 de l'article unique du projet de loi est supprimé.

### Commentaire

Dans son avis du 21 novembre 2017, le Conseil d'Etat s'est formellement opposé à la possibilité donnée par le texte du projet de loi à un directeur d'un établissement hospitalier, de soins et de santé de déterminer unilatéralement le champ d'application de la loi pénale en autorisant dans les espaces communs la dissimulation du visage pour les patients de longue durée. C'est la raison pour laquelle il est proposé d'enlever cette exception.

### **Amendement n°10**

A l'alinéa 3 de l'article unique du projet de loi entre les mots « si elle est justifiée pour 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 » sont remplacés par les mots « 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 usage que l'on dissimule tout ou partie du visage ».

### Commentaire

Dans son avis du 21 novembre 2017, le Conseil d'Etat cite son avis du 10 juillet 2015 sur la proposition de loi 6705 et énonce que « *même si les exceptions à l'interdiction constituent une copie conforme des dispositions de la loi française à ce sujet, il convient de s'interroger si elles sont définies avec la précision nécessaire. Que faut-il entendre par des manifestations traditionnelles ? Quelles raisons de santé sont acceptables ?* ». Le Conseil d'Etat conclut que les « mêmes interrogations s'appliquent à la disposition sous avis » du projet de loi.

La proposition de loi précitée a un champ d'application beaucoup plus large que le projet de loi n°7179 en prévoyant dans son article 1<sup>er</sup> que « *Nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage, en tout ou en partie* » Pour ce qui est des exceptions prévues, elle dispose que « *[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* ».

Le Conseil d'Etat émet une opposition formelle à l'égard de cette disposition qui « *prévoit que des exceptions à l'interdiction de dissimulation du visage dans l'espace public peuvent être établies par voie réglementaire* » et rappelle qu' « *en vertu du principe de la légalité des incriminations inscrit à l'article 12 de la Constitution, être prévues par la loi* ».

La proposition de loi précitée a un champ d'application beaucoup plus large que le projet de loi n° 7179 en prévoyant a son article 1<sup>er</sup> que « nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage, en tout ou en partie » Pour ce qui est des exceptions prévues elle dispose que « l'interdiction prévue à l'article 1<sup>er</sup> 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 ».

Le Conseil d'Etat émet une opposition formelle par rapport au fait que la proposition de loi « *prévoit que des exceptions à l'interdiction de dissimulation du visage dans l'espace public peuvent être établies par voie réglementaire* » alors que « *en vertu du principe de la légalité*

*des incriminations inscrit a l'article 12 de la Constitution, [elles doivent] être prévues par la loi ».*

Une deuxième proposition de loi n° 6909, a elle aussi un champ d'application beaucoup plus large que le projet de loi n° 7179 en prévoyant que « sera puni d'une amende de 25 euros à 250 euros le fait de porter dans les lieux publics une tenue destinée a dissimuler le visage ». Pour ce qui est des exceptions prévues elle dispose que « la disposition qui précède ne s'applique pas dans les cas où la loi en dispose autrement, ou si le port de la tenue est justifié par des raisons médicales ou professionnelles, ou s'il s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations dument autorisées »

Le Conseil d'Etat dans son avis du 21 novembre 2017 sur la proposition de loi n° 6909 remarque que le « port de la tenue (...) s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, defêtes ou de manifestations dument autorisées » et se demande « si les termes « dument autorisées » s'appliquent également aux pratiques sportives et aux fêtes, ou uniquement aux manifestations.

Par ailleurs, sur quoi porterait une telle autorisation ? Sur la tenue d'une manifestation elle-même ? Devra-t-elle explicitement comporter une autorisation d'une certaine tenue vestimentaire ? Qu'en est-il du port d'une cagoule dissimulant le visage qui s'inscrit dans le cadre d'une manifestation pourtant dument autorisée ? ». Il conclut que « la proposition de loi devra être précisée sur ces points, sous peine d'opposition formelle pour violation du principe de légalité des incriminations ».

Le Conseil d'Etat ne s'oppose pas formellement à l'exception prévue par le projet de loi n° 7179 qui a, comme on l'a déjà relevé, un champ d'application beaucoup moins large que les deux propositions de loi précitées qui englobent tous les espaces respectivement lieux publics. Il se demande cependant si deux des exceptions prévues a savoir les manifestations traditionnelles et les raisons de sante « sont définies avec la précision nécessaire »

C'est pourquoi il est proposé d'apporter des précisions supplémentaires sur ces points dans le projet de loi.

Pour ce qui est des manifestations traditionnelles il convient de préciser que ce n'est pas le caractère traditionnel d'une manifestation en soi qui fait que l'on peut y dissimuler son visage ou pas. Il s'agit en effet de l'usage lors de certaines manifestations traditionnelles de dissimuler son visage comme par exemple le carnaval ou la Saint Nicolas. Sans cette précision on pourrait en effet conclure que par exemple dans le cadre de la manifestation traditionnelle par excellence au Luxembourg qu'est la Foire, l'on pourrait se dissimuler le visage. Remarquons que cet exemple concret s'appliquerait aux deux propositions de loi précitées mais pas au projet de loi. On pourrait prendre comme autre exemple les fêtes traditionnelles de l'épiphanie ou de la Chandeleur qui peuvent avoir lieu dans des écoles ou des hôpitaux par exemple sans que cela n'autorise les participants à dissimuler leur visage, parce que cela n'est pas d'usage pour ces traditions. D'un autre côté la fête de la Saint Nicolas veut que deux personnes soient déguisées en Saint Nicolas respectivement en Père Fouettard, et cela serait autorisé aux endroits précités conformément à l'exception prévue. A fortiori cela vaudrait également pour les fêtes de carnaval où le déguisement fait partie intégrante de la tradition en question. Pour ces raisons et dans un but de précision supplémentaire le bout de phrase « où il est d'usage que l'on dissimule tout ou partie du visage » est rajouté derrière les mots « manifestations traditionnelles ». Cette précision englobe également les fêtes et manifestations artistiques et les pratiques sportives pour les mêmes raisons. Si pour une manifestation artistique comme par exemple une pièce de théâtre la dissimulation de tout ou partie du visage peut être considéré comme usuelle cela ne l'est pas dans le cadre d'une exposition de tableaux. De même pour certaines disciplines, telle l'escrime ou le football américain, la dissimulation de tout ou partie du visage peut être considérée comme usuelle et est même prescrite par des



règlements tandis que pour la plupart des disciplines sportives, tel le football, le basketball ou le tennis, cela n'est pas le cas.

Pour ce qui est des raisons de santé, il convient de préciser cette notion, même si la problématique d'un éventuel abus de cette exception se pose encore plus concrètement pour les propositions de lois précitées qui englobent tout l'espace public. Le but médical recherché est triple à savoir d'améliorer sa santé en cas de maladie, de se protéger contre une maladie contagieuse de tiers respectivement de protéger des tiers de sa propre maladie contagieuse.

Deux conditions doivent cependant être remplies pour que dans ces cas de figure l'on soit autorisé à dissimuler tout ou partie du visage. Il faut un certificat médical qui atteste que la dissimulation de tout ou partie du visage est nécessaire (par exemple à cause d'une pathologie ou d'une blessure). Ensuite la dissimulation d'une partie du visage doit être limitée au nécessaire, c'est-à-dire à la partie du visage concernée par le but médical visé, comme par exemple la bouche lors du port d'un masque sanitaire pour éviter une contamination. Une simple égratignure au front ne justifie donc pas de dissimuler tout ou partie du visage de manière telle que l'on n'est plus identifiable. D'un autre côté il faut qu'un grand brûlé puisse avoir un pansement médical intégral. C'est pourquoi il est précisé dans le texte que les raisons de santé qui autorisent la dissimulation de tout ou partie du visage doivent être dûment attestées par un certificat médical et que la dissimulation doit être limitée au but poursuivi. Cette deuxième précision s'applique en même temps aux motifs professionnels pour les mêmes raisons.

### Echange de vues

- Exceptions proposées à l'interdiction de la dissimulation du visage dans certains lieux publics
- Un membre du groupe politique LSAP s'interroge sur les rites et manifestations traditionnels du pays où il est usage que l'on dissimule tout ou partie de son visage, et renvoie au caractère évolutif de ces derniers. A titre d'exemple, l'orateur signale qu'un grand nombre de personnes au Luxembourg se déguisent pour la fête d'« *Halloween* », qui constitue à la base une fête importée d'outre-mer et qui ne constitue pas une fête traditionnellement luxembourgeoise.

Monsieur le Ministre de la Justice confirme que les traditions d'un pays sont susceptibles d'évoluer au fil du temps. Le libellé amendé précise que ce n'est pas le caractère traditionnel d'une manifestation en soi qui fait que l'on peut y dissimuler son visage ou pas. Sont visées par le libellé amendé uniquement les manifestations traditionnelles pour lesquelles il est d'usage de dissimuler son visage comme par exemple le carnaval ou la Saint Nicolas. Ne sont pas visées des fêtes qui ont certes un caractère traditionnel mais pour lesquelles il n'est pas usage de dissimuler son visage. A titre d'exemple, on peut en relever la « *Schueberfouer* ».

Un membre du groupe politique CSV soulève que le terme de « *tradition* » est d'interprétation divergente. Le projet de loi ne prévoit pas de définition permettant de retenir à partir de quel moment il peut être admis qu'une manifestation récurrente fait partie des traditions du pays.

### Points connexes

- Continuation de l'application des règlements de police communaux
- ❖ Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur le sort des règlements de police communaux qui prévoient déjà une interdiction de la dissimulation du visage en public sur le territoire de la commune concernée, une fois qu'une loi nationale interviendra en la matière.

L'orateur donne à considérer que de nombreux établissements publics visés par le projet de loi sous rubrique se trouvent sur le territoire d'une ou de plusieurs communes, qui disposent d'un règlement de police interdisant la dissimulation du visage en public.

Monsieur le Ministre de la Justice explique qu'il ressort de l'avis<sup>7</sup> du Conseil d'Etat que les communes n'ont uniquement compétence à maintenir l'ordre public matériel. Un règlement de police communal ne peut appréhender que des actes de nature à troubler la sécurité et la tranquillité physiques du citoyen. Est exclu de ce domaine l'ordre public moral, dont relève le « *vivre ensemble* ».

Il en résulte du principe de l'autonomie des communes que les règlements de police communaux continuent à s'appliquer, même postérieurement à l'entrée en vigueur d'une loi nationale portant sur le même objet. Cependant, il est permis de se douter de la légalité des règlements communaux qui interdisent la dissimulation du visage en public et qui se fondent sur des considérations de la moralité publique. En cas de recours portant sur la légalité d'un tel règlement communal, il est probable que les juridictions compétentes constateraient le caractère illégal d'un tel règlement.

Il en résulte des considérations de l'avis prémentionné du Conseil d'Etat que les autorités politiques sont confrontées à deux options :

- soit il y a lieu d'adopter une loi spécifique en matière d'interdiction de la dissimulation du visage en public,
- soit il y a lieu de conférer aux autorités communales des compétences supplémentaires et de les charger à maintenir également l'ordre public moral sur le territoire de leur commune.

Aux yeux de l'orateur, la deuxième option ne permettrait pas de garantir une application uniforme en la matière. A l'heure actuelle, aucune disposition légale n'impose aux communes de se doter d'un règlement de police.

- Aspects politiques et juridiques liés à l'interdiction de la dissimulation du visage en public

❖ Un membre du groupe politique LSAP est d'avis que le débat autour d'une interdiction éventuelle du visage en public n'a, jusqu'à présent, pas été mené de manière objective et sereine. Selon l'orateur, le débat s'est focalisé essentiellement sur des tenues vestimentaires à connotation religieuse. Il est d'avis qu'un tel débat public alimente les craintes envers des individus ayant une culture différente et risque de stigmatiser les porteurs de certaines tenues vestimentaires.

L'orateur renvoie également au bilan<sup>8</sup> dressé de la loi française<sup>9</sup> de 2010, et donne à considérer qu'une telle loi risque de restreindre les libertés individuelles des citoyens.

Il rappelle à ce sujet que la Constitution luxembourgeoise garantit la liberté religieuse<sup>10</sup> et qu'à l'heure actuelle, la plupart des Etats membres de l'Union européenne ne se sont pas dotés d'une législation spécifique en la matière.

---

<sup>7</sup> Avis du Conseil d'Etat du 13 décembre 2016, N°51.876

<sup>8</sup> <https://www.lequotidien.lu/france/cinq-ans-apres-lheure-du-bilan-pour-la-loi-sur-le-voile-integral/>

<sup>9</sup> Op.cit. n°3

<sup>10</sup> Art. 19 de la Constitution : « *La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions religieuses, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés* »

L'orateur pointe du doigt que les auteurs de la proposition de loi 6909 se fondent sur des considérations du « *vivre ensemble* », alors que leurs interventions sont marquées par des considérations liées au maintien de la sécurité publique.

Quant à la question de la légalité des règlements de police communaux existants, dont certains interdisent déjà la dissimulation du visage sur l'ensemble du territoire de la commune concernée, l'orateur renvoie à la notion de l'ordre public matériel, dont la portée se distingue nettement de l'ordre public moral. Il y a lieu de relever que les sanctions prévues par le projet de loi et les différentes propositions de loi, en cas de non-respect d'une telle interdiction, ne divergent pas de celles inscrites au sein des différents règlements de police communaux en la matière, de sorte qu'il y a lieu de s'interroger sur la plus-value réelle d'une loi nationale à ce sujet.

En outre, une interdiction générale de la dissimulation du visage dans tous les lieux publics risque de donner lieu à des situations confuses. Ainsi, la question de savoir si les officiers de la Police judiciaire peuvent sanctionner une personne dans un lieu de culte en raison de sa tenue vestimentaire, se pose.

L'orateur signale que son point de vue au sujet d'une interdiction générale de la dissimulation du visage en public a évolué au fil des derniers mois et que le texte proposé par le Gouvernement réussit à mettre en balance des intérêts divergents existants au sein d'une société démocratique.

Par ailleurs, l'orateur adopte une approche comparative et signale que le projet de loi néerlandais qui a servi de source d'inspiration pour les auteurs du projet de loi sous rubrique a été votée par une large majorité du Parlement néerlandais. En Allemagne, le service de recherches scientifiques du Bundestag a publié un avis<sup>11</sup> juridique au sujet de la dissimulation du visage dans l'ensemble de l'espace public et a pu conclure qu'une telle interdiction générale ne serait pas conforme aux dispositions de la constitution allemande.

Quant à la jurisprudence<sup>12</sup> de la CEDH, l'orateur rappelle que la Cour de Strasbourg n'examine pas la constitutionnalité d'une loi, mais uniquement la conformité de celle-ci par rapport aux dispositions de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Or, il ne ressort nullement de la jurisprudence de la CEDH que celle-ci invite les Etats membres à légiférer en la matière.

Le représentant de la sensibilité politique ADR signale qu'on peut constater, au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe, une tendance claire à légiférer en matière de l'interdiction de la dissimulation du visage en public.

Quant à l'aspect religieux d'une telle interdiction, l'orateur précise que la religion musulmane ne prescrit pas l'obligation du port du voile intégral et renvoie à un rapport d'information<sup>13</sup> de l'Assemblée nationale française qui retient que « [...] *quant à la nature et aux réalités que recouvre le port du voile intégral: il s'agit d'une pratique antéislamique importée ne présentant pas le caractère d'une prescription religieuse [...]* ».

L'orateur rappelle également que la CEDH n'a pas de compétence normative et que la Cour a approuvé une interdiction générale de la dissimulation du visage dans l'ensemble des lieux publics.

---

<sup>11</sup><https://www.bundestag.de/blob/437532/c2981d51007a5e262c0205e3055e240d/wd-3-444-10-pdf-data.pdf>

<sup>12</sup> CEDH, arrêt S.A.S. c. France, 1er juillet 2014, Requête no 43835/11 ; CEDH, arrêt BELCACEMI ET OUSSAR c. Belgique, 11 juillet 2017, Requête no 37798/13

<sup>13</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i2262.asp>

L'orateur est d'avis que la Constitution luxembourgeoise garantit certes la liberté religieuse, néanmoins, elle interdit également les discriminations, notamment celles fondées sur le sexe, et prévoit même la faculté d'adopter des discriminations positives en vue de lutter contre les inégalités entre femmes et hommes.

Un membre du groupe politique CSV donne à considérer qu'il s'agit d'un sujet qui ne fait pas l'unanimité au sein des groupes et sensibilités politiques et renvoie aux déclarations publiques de certains membres du Gouvernement qui se sont prononcés en faveur d'une interdiction générale de la dissimulation du visage dans l'espace public. On ne saurait dès lors affirmer que les auteurs de la proposition de loi 6909 aient adopté des positions du camp politique de l'extrême droite.

La CEDH a analysé dans sa jurisprudence toute une série de considérations sociétales et de principes juridiques et a pu conclure qu'une interdiction générale de la dissimulation du visage dans l'espace public n'est pas contraire aux droits et libertés inscrits dans la Convention européenne des droits de l'homme.

Un membre du groupe politique DP fait observer que les arrêts précités de la CEDH sont fortement contestés et suscitent des débats controversés au sein de la doctrine.

Monsieur le Ministre de la Justice appuie les déclarations du membre du groupe LSAP et confirme qu'une interdiction de la dissimulation du visage ne crée pas des droits en faveur des femmes.

L'orateur signale que les membres de l'opposition politique ont eu, à plusieurs reprises, l'occasion de se prononcer sur des propositions et des projets de loi qui ont eu pour objectif de créer des droits en faveur des femmes, dont notamment dans le cadre du vote du projet de loi 6683<sup>14</sup>.

- Opportunité de prévoir une disposition portant incrimination du fait de contraindre une personne à porter un vêtement qui dissimule le visage en public
- ❖ Monsieur le Ministre de la Justice renvoie à la réunion de la Commission juridique du 7 août 2017<sup>15</sup>, au sein de laquelle a été abordé la question d'insérer au sein du projet de loi une disposition qui sanctionnerait pénalement le fait de contraindre une autre personne, que ce soit par la force ou des menaces, à porter un vêtement qui dissimule le visage en public.

L'orateur explique que des recherches menées en interne ont révélé que le phénomène visé est marginal à l'étranger, de sorte qu'il est proposé de ne pas introduire une telle disposition au sein de l'ordonnancement juridique luxembourgeois. Par ailleurs, la législation belge ne prévoit aucune disposition à ce sujet.

#### **4. Divers**

Aucun point divers n'est soulevé.

---

<sup>14</sup> Ce projet de loi est devenu par la suite la loi du 17 décembre 2014 portant modification

1) du Code pénal et

2) de la loi du 15 novembre 1978 relative à l'information sexuelle, à la prévention de l'avortement clandestin et à la réglementation de l'interruption volontaire de grossesse, Mémorial A N° 110, 22 décembre 2014

<sup>15</sup> Procès-verbal de la réunion du 7 août 2017, Session ordinaire 2016-2017, P.V. J 41

Le Secrétaire-Administrateur,  
Christophe Li

La Présidente de la Commission juridique,  
Viviane Loschetter

**Sensibilité politique ADR : demande de mise à l'ordre du jour de la proposition de loi 6075 de Monsieur Fernand Kartheiser ayant pour objet d'interdire la dissimulation du visage dans l'espace public et de compléter certaines dispositions du Code pénal**

Transmis en copie pour information

- aux Membres de la Commission juridique

- aux Membres de la Conférence des Présidents

Luxembourg, le 23 novembre 2017.

Le Secrétaire général de la Chambre des Députés,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'L. J. ...', written over a horizontal line.

Här Mars di Bartolomeo  
Président de la Chambre des Députés  
19, rue du Marché-aux-Herbes  
L-1728 Luxembourg

Luxembourg, le 22 novembre 2017

Objet : demande de mise à l'ordre du jour

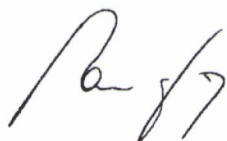
Monsieur le Président,

Par la présente, et vu l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi 7179 concernant le port de la burqa, les soussignés ont l'honneur de vous prier, au nom du groupe parlementaire ADR, de bien vouloir faire mettre à l'ordre du jour de la Commission juridique, et ce en vue d'en débattre le plus rapidement possible en séance plénière, le sujet suivant:

- Proposition de loi N° 6705 de Monsieur Fernand Kartheiser ayant pour objet d'interdire la dissimulation du visage dans l'espace public et de compléter certaines dispositions du Code pénal

Nous saurions gré à la Commission juridique d'inviter l'auteur du projet de loi à toutes les réunions où cette question figure à l'ordre du jour.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre haute considération.



Gaston Gibéryen

Député



Fernand Kartheiser

Député

**Groupe politique CSV : Demande de mise à l'ordre du jour de la prochaine réunion du point suivant :**

**Avis du Conseil d'Etat concernant les projet de loi et proposition de loi relatives à l'interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux publics et suite**

Transmis en copie pour information

- aux Membres de la Commission juridique

- aux Membres de la Conférence des Présidents

Luxembourg, le 24 novembre 2017.

Le Secrétaire général de la Chambre des Députés,







CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Entrée le :

24 NOV. 2017

Monsieur Mars Di Bartolomeo  
Président de la Chambre des Députés  
Luxembourg

Luxembourg, le 24 novembre 2017

Monsieur le Président,

Nous souhaiterions voir mettre à l'ordre du jour de la prochaine réunion de la Commission juridique le point suivant :

**Avis du Conseil d'Etat concernant les projet de loi et proposition de loi relatives à l'interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux publics et suite**

Nous sommes en effet d'avis que le dossier traîne, à tort, depuis plus de deux ans et nécessite d'être évacué dans les meilleurs délais. Il en va du « vivre ensemble » au Luxembourg.

Pour pouvoir avancer, nous souhaitons savoir si le gouvernement peut se rallier à notre proposition ou si le gouvernement entend persévérer dans sa position consistant à interdire la dissimulation du visage dans certains lieux publics seulement, ce qui est, à notre sens, impraticable. Nous nous permettons d'ores et déjà d'annoncer que nous sommes bien sûr disposés d'affiner le régime des exceptions à l'interdiction générale de dissimulation du visage ensemble avec le gouvernement.

Nous vous demandons dès lors d'inviter Monsieur le Ministre de la Justice à ladite réunion.

Nous vous prions dès lors de transmettre la présente demande à Madame le Président de la Commission juridique afin qu'elle puisse être évoquée lors de la prochaine réunion de ladite commission conformément à l'article 21 (1) du Règlement de la Chambre des Députés.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre parfaite considération.

Laurent Mosar  
Député

Gilles Roth  
Député

Claude Wiseler

Président du groupe CSV

7179



**Loi du 23 mai 2018 portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant une infraction de dissimulation du visage dans certains lieux publics - RECTIFICATIF.**

Au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A - N° 413 du 28 mai 2018, l'intitulé de la version pdf de la publication est à lire comme suit :

« Loi du 23 mai 2018 portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant une infraction de dissimulation du visage dans certains lieux publics. »

au lieu de :

« Loi du 25 mai 2018 portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant une infraction de dissimulation du visage dans certains lieux publics. »

