



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

CL/PK

P.V. J 41

Commission juridique

Procès-verbal de la réunion du 07 août 2017

Ordre du jour :

Présentation de l'avant-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 par Monsieur le Ministre de la Justice

*

Présents : M. Gilles Baum remplaçant Mme Simone Beissel, M. Eugène Berger, M. Roger Negri remplaçant M. Alex Bodry, Mme Cécile Hemmen remplaçant M. Franz Fayot, M. Léon Gloden, Mme Josée Lorsché, Mme Viviane Loschetter, Mme Octavie Modert, Mme Diane Adehm remplaçant M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth

M. Marc Baum, observateur délégué

M. Gast Gibéryen, M. Fernand Kartheiser, députés (observateurs)

M. Félix Braz, Ministre de la Justice

M. Laurent Thyès, du Ministère de la Justice

M. Christophe Li, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Angel, Mme Simone Beissel, M. Alex Bodry, M. Franz Fayot, M. Paul-Henri Meyers, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer

*

Présidence : Mme Viviane Loschetter, Présidente de la Commission

*

Présentation de l'avant-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 par Monsieur le Ministre de la Justice

Remarque préliminaire

Suite à la présentation de l'avant-projet de loi visé sous rubrique, le dépôt formel¹ du projet de loi est intervenu le 5 septembre 2017 (doc. parl. 7179).

Présentation de l'avant-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

Monsieur le Ministre de la Justice donne à considérer que la création d'une infraction d'interdiction de dissimulation du visage en public intervient dans un domaine hautement sensible, comme l'aspect religieux occupe une place centrale dans les débats publics autour d'une telle interdiction. Il s'agit de mettre en balance les droits et libertés fondamentaux des citoyens avec des impératifs du « *vivre ensemble* » au sein d'une société démocratique et pluraliste.

L'orateur renvoie aux règlements de police dont de nombreuses communes se sont dotées et note qu'à l'heure actuelle, 72,75% de la population totale du Grand-Duché de Luxembourg sont soumis à un tel règlement de police qui interdit la dissimulation du visage en public. De plus, certaines communes ont déjà pour des raisons diverses adopté des règlements en la matière au début du XX^{ème} siècle.

Cependant, il y a lieu de constater qu'en raison du principe constitutionnel de l'autonomie communale, la réglementation communale en la matière n'est pas homogène et qu'il n'existe aucune interdiction nationale réglementant l'interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace 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* ».

Il n'est pas envisagé de modifier la réglementation communale existante en la matière. Seules les communes peuvent changer un tel règlement de police.

Monsieur le Ministre de la Justice retrace l'historique² des débats autour de l'opportunité et de l'utilité d'une telle interdiction, et renvoie à l'avis du Conseil d'Etat relatif au projet de loi 7126³, ainsi qu'à la notion de « *tranquillité publique* », qui englobe selon les juridictions administratives seule la tranquillité physique et non pas la tranquillité morale. 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* », il est renvoyé à la jurisprudence⁴ de la Cour européenne des droits de l'homme (dénommée ci-après « CEDH ») en la matière.

¹ Document parlementaire n°7179/00

² Question parlementaire n°1445 du 17 mai 2011 posée par Monsieur le député Fernand Kartheiser ; Question parlementaire n°1458 du 7 octobre 2015 posée Messieurs les députés Gilles Roth et Laurent Mosar ;

Question parlementaire n°1574 du 17 octobre 2015 posée par Madame le Député Diane Adehm et Monsieur le député Gilles Roth

³ Projet de loi relatif aux sanctions administratives communales

⁴ CEDH, arrêt du 1^{er} 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

La CEDH a rejeté les arguments soulevés par les requérants qui ont invoqué qu'une interdiction générale du port de la burqa et du niqab serait contraire aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour a retenu qu'en l'absence d'une réglementation uniforme au sein des différents pays membres, la marge d'appréciation à disposition du législateur de l'Etat défendeur est plus large. Au vu des exigences minimales de la vie en société, la Cour *« 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 »*.

Le Conseil d'Etat 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 »*.

Monsieur le Ministre de la Justice estime qu'au vu des éléments cités ci-dessus, il est envisageable de soit de renforcer la base légale des règlements communaux avec le risque que des divergences entre les différents règlements de police communaux subsistent, soit de créer une loi spécifique en la matière et de garantir ainsi une réglementation nationale et uniforme en la matière.

L'orateur est d'avis qu'il y a des lieux où la communication, l'interaction, le *« vivre ensemble »* rendent nécessaire de se rencontrer à visage découvert. Contrairement à la France ou à la Belgique, qui se sont dotées de législations portant interdiction de dissimuler le visage dans l'ensemble de 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 vêtements couvrant intégralement le visage dans certains espaces publics.

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.

L'adoption d'une législation nationale en la matière présente également l'avantage que les autorités judiciaires sont chargées de contrôler le respect d'une telle interdiction, et non pas les agents communaux.

Finalement, l'orateur signale qu'après l'adoption d'un projet de 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 qui interdisent à l'heure actuelle le port de certains vêtements à caractère religieux au nom de la sécurité publique risquent de s'avérer contraire à la jurisprudence récente de la CEDH et pourraient, en cas de litige entre un administré et les autorités communales, être annulés par les juridictions administratives.

Echange de vues

- ❖ Un membre du groupe politique CSV retrace l'historique⁵ des différentes propositions de loi en la matière et donne à considérer qu'une interdiction de la dissimulation du visage en public se justifie au regard des impératifs du « *vivre ensemble* ».

L'orateur critique l'approche gouvernementale en la matière et estime qu'il est inopportun de dresser une liste exhaustive des lieux au sein desquels la dissimulation du visage est interdite et renvoie à la difficulté de définir juridiquement les notions de « *lieu public* » et de « *service public* ». Il préconise une interdiction générale de la dissimulation du visage en public.

- ❖ Un représentant de la sensibilité politique ADR appuie ce constat et renvoie aux nombreuses difficultés de la vie courante que présenterait une interdiction de la dissimulation du visage limitée à certains endroits et à certaines interactions de la vie publique.

Quant aux exceptions prévues par l'avant-projet de loi, l'orateur s'interroge sur la notion « *d'espaces communs* » d'un hôpital et souhaite obtenir des explications supplémentaires à ce sujet.

Monsieur le Ministre de la Justice explique que la notion de « *lieu commun* » d'un hôpital est à distinguer de celle d'« *espace public* ». Ainsi, un hôpital peut par exemple disposer d'une salle commune pour les patients au sein de laquelle le port d'un vêtement dissimulant le visage peut être autorisé par la direction de cet établissement, alors que l'entrée et la réception d'un hôpital constituent des espaces publics au sein desquels le port d'un tel vêtement sera interdit.

- ❖ Un représentant de la sensibilité politique ADR est d'avis que le texte proposé par Monsieur le Ministre de la Justice va au-delà de la jurisprudence retenue par la CEDH et que les auteurs du projet de loi semblent confirmer que des tenues vestimentaires telles que le niqab ou la burqa font partie intégrante de l'Islam.

L'orateur s'interroge également sur la licéité de manifestations publiques telles que des démonstrations dans l'espace public par des personnes dissimulant leur visage.

En outre, l'orateur constate que l'avant-projet de loi ne comporte aucune disposition qui sanctionnerait pénalement le fait de contraindre une personne par la force de porter un vêtement qui dissimule le visage en public.

Monsieur le Ministre de la Justice explique que la CEDH a refusé de se livrer à une interprétation du Coran ou à trancher la question si le port d'une burqa ou d'un niqab fait partie de la religion 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.

⁵ 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 Monsieur le député Fernand Kartheiser ;

6909 - Proposition de loi portant interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux publics, déposée par Messieurs les députés Laurent Mosar et Gilles Roth.

Quant à la question de la licéité des démonstrations en public à visage couvert, l'orateur renvoie à l'article 45 du Code de procédure pénale, qui autorise les officiers et agents de police judiciaire à effectuer des contrôles d'identité, lorsqu'il existe un indice faisant présumer que la personne visée par ce contrôle a commis ou a tenté de commettre une infraction.

En outre, ni la Convention européenne des droits de l'homme, 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, telles que des spectacles ou événements publics.

L'orateur confirme que le texte proposé ne contient aucune disposition sanctionnant pénalement le fait de contraindre une personne de porter un vêtement dissimulant le visage. Il signale qu'il ne s'oppose pas à une discussion sur l'opportunité éventuelle d'une telle disposition pénale dans le cadre de l'instruction parlementaire du projet de loi.

- ❖ Le représentant de la sensibilité politique déi Lénk confirme que la question de l'opportunité d'une interdiction de la dissimulation du visage en public constitue une question délicate et l'orateur déplore le fait que la discussion a été menée en faisant souvent référence à la crise des réfugiés, ce qui risque de créer un amalgame dangereux.

L'orateur s'interroge sur l'existence de chiffres précis sur le nombre de personnes qui seraient concernées par une telle interdiction et il donne à considérer qu'au Luxembourg, le port de certains vêtements dissimulant entièrement le visage est effectué principalement par des personnes converties à l'islam. De plus, il s'interroge sur le fait de savoir si les autorités communales ont déjà été amenées à prononcer des sanctions à l'égard de personnes ayant dissimulé leur visage en public malgré l'existence d'une telle interdiction imposée par un règlement de police communal.

En outre, l'orateur déplore le fait que les auteurs du projet de loi semblent aller au-delà de la solution retenue par les responsables politiques allemands, qui préconisent une interdiction de la dissimulation du visage en public pour les personnes qui fournissent un service public.

Monsieur le Ministre de la Justice fait noter que selon les informations recueillies par son ministère, aucune sanction en la matière n'a été prononcée, jusqu'à présent, par les autorités communales.

En Allemagne un consensus politique semble avoir été trouvé entre les responsables politiques allemands, et le Parlement allemand pourrait adopter prochainement une solution similaire à celle proposée par le législateur néerlandais.

L'interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux énumérés ci-dessus concerne aussi bien les usagers d'un service public que ceux qui accomplissent une mission de service public.

- ❖ Un membre du groupe politique CSV s'interroge sur les raisons précises ayant amené le gouvernement à légiférer sur cette problématique et l'oratrice souhaite obtenir des d'informations supplémentaires sur les peines proposées par l'avant-projet de loi.

Monsieur le Ministre de la Justice renvoie à ses explications ci-dessus et explique qu'il est prévu, en cas de non-respect de l'interdiction proposée par l'avant-projet de loi, de sanctionner l'auteur de l'infraction par une contravention de quatrième classe. Il s'agit d'une amende de 25 euros à 250 euros. Il s'agit donc de la peine pénale la plus douce prévue par le Code pénal. Une telle sanction se justifie au regard des auteurs du projet de loi par le fait que l'infraction à créer ne cause aucun dommage matériel ou moral à une autre personne physique ou morale.

Par ailleurs, la sanction prévue par les législations étrangères en la matière se limite également à des amendes pécuniaires.

Le secrétaire-administrateur,
Christophe Li

La Présidente de la Commission juridique,
Viviane Loschetter