

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 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 brulé 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.“

