

N° 6909⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

PROPOSITION DE LOI**portant interdiction de la dissimulation du visage
dans les lieux publics**

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION JURIDIQUE

(16.4.2018)

La Commission se compose de : Mme Viviane LOSCHETTER, Président ; M. Gilles ROTH, Rapporteur ; 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 et M. Roy REDING, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

La proposition de loi sous rubrique a été déposée à la Chambre des Députés le 19 novembre 2015 par les députés Laurent Mosar et Gilles Roth.

Suivant la procédure prévue par le Règlement de la Chambre des Députés, la proposition de loi précitée a été déclarée recevable le 1^{er} décembre 2015 et ensuite transmise au Gouvernement.

Par dépêche du 4 décembre 2015, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis la proposition de loi à l'avis du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 21 novembre 2017.

La commission a examiné la proposition de loi, ensemble avec l'avis du Conseil d'Etat précité au cours de sa réunion du 17 janvier 2018.

Par dépêche du 1^{er} février 2018, le Président de la Chambre des Députés a transmis un amendement à la proposition de loi au Conseil d'Etat.

En date du 21 mars 2018, le Conseil d'Etat a rendu son avis complémentaire.

Lors de sa réunion du 27 mars 2018, la commission parlementaire a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat et a désigné M. Gilles Roth comme rapporteur de la proposition de loi.

La Commission juridique a adopté le présent rapport en date du 16 avril 2018.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Au Luxembourg, l'interdiction de la dissimulation du visage était jusqu'il y a quelques années très peu discutée. Les premières controverses ont émergé dans les années 2000 et ont porté sur la tenue vestimentaire à l'école publique.

- En 2003, certaines associations¹ se sont offusquées d'une décision du Ministère de l'Education nationale autorisant « *le port du voile islamique – pour autant qu'il ne cache pas la face et qu'il soit enlevé pendant certains cours pour des raisons de sécurité ou d'hygiène (sports, ateliers)* ». Dans leur lettre ouverte aux honorables députés luxembourgeois, les associations craignaient qu'« *après la question du foulard à l'école, ce sera le tour au hydjab et après à la burqa, ce seront les questions de la mixité des classes, de l'obligation pour les filles de suivre l'ensemble des cours de biologie, du choix du sexe de l'enseignant, de l'examineur ou encore du médecin, de piscines et de gymnases pour femmes qui vont se poser avec la plus grande acuité et dès lors nos responsables ne pourront plus se réfugier derrière des réponses superficielles basées sur la seule tenue vestimentaire* » avant d'affirmer haut et fort : « *La tolérance n'est ni laxisme, ni abdication devant l'intolérance.* »²

La prise de conscience du bien-fondé de règles générales en la matière, i.e. en dehors de l'école publique n'est que très récente.

- En 2011, la présence de femmes portant la burqa et attendant leurs enfants à la sortie de l'école fondamentale a fait l'objet d'une question parlementaire. Prenant appui sur des considérations de tolérance mutuelle et de respect des autres, Madame le Ministre de l'Education nationale de l'époque a expliqué que « *le personnel des écoles prenant en charge des enfants du 1^{er} cycle de l'enseignement fondamental et constatant, le cas échéant, une certaine crainte et incompréhension de certains enfants par rapport à des femmes en burqa ou en niqab, soit outillé pour faire comprendre à ces enfants, d'une manière adaptée à leur âge, que ces femmes sont des mamans comme d'autres, provenant d'une culture différente.* »
- A cette même occasion, Monsieur le Ministre de l'Intérieur de l'époque indiquait que les décrets du 14 décembre 1789 relatifs à la constitution des municipalités et du 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire constituaient la base légale autorisant les communes de se doter de règles interdisant la dissimulation du visage en public. Le bien-fondé de cette délégation législative était, selon le ministre, la préservation de l'ordre public dans ses dimensions liées à la sécurité et la tranquillité. Ceci avait d'ailleurs amené le Gouvernement de l'époque à préciser qu'« *il n'est pas envisagé à ce stade de légiférer en la matière* ».

Le 7 octobre 2015, les députés Laurent Mosar et Gilles Roth ont demandé si le Gouvernement entendait interdire la dissimulation du visage dans l'espace public.

- Dans sa réponse du 9 novembre 2015, Monsieur le Ministre de la Justice relève tout d'abord que « *le port du voile intégral reste un phénomène marginal au Luxembourg* » pour ensuite affirmer que « **le Gouvernement confirme qu'il n'est pas envisagé à ce stade de légiférer en la matière alors qu'il 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.** »

Dans une interview accordée au Luxemburger Wort fin novembre 2015, le Premier Ministre, Ministre d'Etat confirmait que le Luxembourg ne se dotera pas, au niveau national, d'une loi visant à interdire la dissimulation du visage dans les lieux publics.

- Face au refus du Gouvernement de vouloir légiférer en la matière, les députés Mosar et Roth ont déposé en date du 19 novembre 2015 une proposition de loi portant interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public. **Cette proposition de loi se fondait surtout sur des considérations liées au vivre ensemble.** A noter dans ce contexte qu'une première proposition de loi avait été déposée le 16 juillet 2014 par M. le Député Fernand Kartheiser.
- Ce n'est que le 5 septembre 2017 que le Gouvernement a saisi la Chambre des Députés d'un projet de loi créant une infraction de dissimulation du visage dans certains lieux publics. Le Gouvernement s'est fondé pour motiver son revirement sur un avis de principe du Conseil d'Etat sollicité sur base de l'article 3 de la loi modifiée du 12 juillet 21996 portant réforme du Conseil d'Etat entretemps abrogée. Dans cet avis, le Conseil d'Etat en vient à la conclusion que « *quand il s'agit de sauvegarder des impératifs d'ordre non matériel, comme le vivre ensemble tel que le conçoit la Cour européenne*

¹ Il s'agissait en l'espèce de la Fédération générale des instituteurs luxembourgeois, de Liberté de conscience, de Libre pensée, de la Ligue luxembourgeoise de l'enseignement et du Mouvement luxembourgeois pour le planning familial et l'éducation sexuelle

² Lettre ouverte par les associations précitées publiée dans le tageblatt du 16 octobre 2003, p.1, dans le Jeudi du 23 octobre 2003, p. 44 et le Quotidien du 30 octobre 2003 p. 13

des droits de l'homme, la commune ne peut agir au titre de ses compétences de police administrative générale.

*

III. OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi sous rubrique comporte deux volets :

- l'interdiction de la dissimulation du visage dans tous les lieux publics ;
- l'incrimination du fait de contraindre une personne à porter une tenue destinée à dissimuler son visage en public.

I. L'interdiction de la dissimulation du visage en public proprement dite

L'intention de vouloir interdire la dissimulation du visage dans les lieux publics s'inscrit dans le contexte de débats similaires menés à l'étranger. Si les débats ont souvent culminé dans la confrontation des positions, d'une part, des défenseurs du port du voile intégral et d'autre part, de leurs détracteurs, la proposition de loi sous rubrique est généraliste et vise toute tenue visant à voiler le visage.

Autrement dit, « la pratique du port du voile intégral n'a été qu'un révélateur confirmant la place éminemment centrale du visage dans la vie sociale. »^{3,4}

La pratique du voile intégral au Luxembourg et à l'étranger a poussé les auteurs de la proposition de loi à mener des réflexions plus profondes sur les fondements du « vivre ensemble ». Ces réflexions les ont conduits à la conviction que :

- le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture, caractéristiques d'une société démocratique ne doivent pas faire renoncer une société à définir le socle minimal d'exigences réciproques nécessaires à la vie dans celle-ci, et plus encore
- la diversité culturelle doit « être accompagnée par les pouvoirs publics vers les chemins d'un vivre ensemble respectueux de tous et de chacun »⁵ afin qu'elle continue à constituer une chance pour tous.

Et c'est bien le législateur qui est le mieux placé pour procéder à cet exercice de mise en balance en tenant compte du contexte national.

Comme indiqué précédemment, c'est le « vivre ensemble » qui implique la réglementation de certains comportements qui peuvent compromettre la vie en communauté et ce aussi marginaux qu'ils soient⁶.

D'ailleurs, la Cour européenne des droits de l'homme vient d'admettre dans l'affaire S.A.S. c. France⁷ l'interdiction générale de la dissimulation du visage dès lors qu'elle était fondée sur ces considérations.

D'après la Cour, une telle interdiction est « justifiée dans son principe dans la mesure où elle vise à garantir les conditions du vivre ensemble. » Pour arriver à cette conclusion, elle indique que « si la

3 Rapport de la Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration Générale de la République française sur le projet de loi (n°2520), interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, par M. Jean-Paul Garraud, p. 8

4 Dans cette même veine, la Cour européenne des droits de l'homme notait dans l'affaire S.A.S. c. France (arrêt du 1^{er} juillet 2014), que « la présente affaire se distingue significativement de l'affaire Ahmet Arslan et autres 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. »

5 Rapport de la Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique de la Chambre des Représentants de Belgique, par Mme Jacqueline Galant, p. 5

6 Des chiffres officiels quant au port du voile intégral au Luxembourg font actuellement défaut. Le nombre de supposées femmes portant la *burqa* ou la *niqab* se situerait, selon des estimations, entre 10 à 20 femmes (L'essentiel, 9.10.2015, p.4) D'après les dernières informations confirmées au gouvernement par la Shoura 16 femmes porteraient actuellement le voile intégral. Ce chiffre serait par ailleurs en baisse alors que 19 femmes étaient précédemment concernées (Réponse de Monsieur le Ministre de la Justice à la question parlementaire n°1485 des honorables députés Laurent Mosar et Gilles Roth du 7 octobre 2015)

7 Affaire S.A.S c. France, Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 1^{er} juillet 2014

dissimulation systématique du visage pose problème, c'est parce qu'elle est tout simplement contraire aux exigences fondamentales du « vivre ensemble » » et que « la dissimulation systématique du visage dans l'espace public [...] ne satisfait pas (...) à l'exigence minimale de civilité nécessaire à la relation sociale. » Elle en conclut que « l'interdiction [...] 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. »

Autrement dit, « la société démocratique emporte, par nature, des exigences. Parce que l'appartenance à la Cité suppose le lien avec ses semblables et, par voie de conséquence, un « vivre-ensemble » ou une forme de concitoyenneté, la société démocratique interdit que la liberté individuelle se confonde avec l'autonomie intégrale qui confinerait à la souveraineté de l'individu. Des concepts comme ceux d'intérêt général, d'intérêt national, de santé publique ou d'ordre public non matériel sont les contre-poids indispensables aux excès de la primauté absolue des droits individuels. Ils constituent autant de « soupapes de sécurité » sans lesquels l'Etat de droit ignorerait les enjeux collectifs et se replierait sur lui-même et sur l'individualité au point de mettre en péril son existence en tant que société. »⁸

Il est de l'essence même de la loi de définir pour l'ensemble du territoire national les limites à l'exercice des libertés publiques. « On ne saurait en effet exiger des circonstances locales particulières lorsque ce sont les fondements de notre vivre-ensemble qui sont en cause. »⁹

Sur base de ce qui précède, une interdiction générale de la dissimulation du visage dans tous les lieux publics édictée par voie légale semble le moyen le plus approprié pour définir le socle minimal d'exigences réciproques nécessaires à la vie en commun. L'approche adoptée par le Gouvernement et visant à interdire la dissimulation du visage dans certains lieux publics est de l'avis des auteurs de la proposition de loi insatisfaisante.

Le régime prohibitif conçu par la proposition de loi doit tout de même subir certaines exceptions, telles les tenues « voilant » obligatoires en milieu professionnel ou protectrices en milieu sportif p.ex.

II. La dissimulation du visage en public sous la contrainte

Si l'interdiction des tenues vestimentaires dissimulant le visage et portées volontairement constitue le premier volet de la proposition de loi sous rubrique, le fait d'obliger des personnes à se voiler le visage contre leur gré est pareillement intolérable et mérite d'être pénalement répréhensible. Sur ce point, les auteurs de la proposition de loi ont d'ailleurs rejoint l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe invitant les Etats membres à « *garantir la liberté d'expression des femmes en sanctionnant, d'une part, toute forme de contrainte, d'oppression ou de violence obligeant les femmes à porter le voile ou le voile intégral, et en créant, d'autre part, les conditions sociales et économiques permettant aux femmes d'opérer des choix éclairés par la promotion de politiques effectives d'égalité des chances entre les femmes et les hommes, qui incluent notamment l'accès à l'éducation, la formation, l'emploi et le logement.* »¹⁰

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 21 novembre 2017, le Conseil d'Etat constate tout d'abord que la proposition de loi sous rubrique a un champ d'application plus large que le projet gouvernemental qui ne vise qu'à interdire la dissimulation du visage dans certains lieux désignés.

Il renvoie ensuite à son avis du 10 juillet 2015 au sujet de la proposition de loi de Monsieur le Député Fernand Kartheiser. Dans cet avis, le Conseil d'Etat a passé en revue les arguments générale-

⁸ Citation de Mme Anne Levaide dans le Rapport de la Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration Générale de la République française sur le projet de loi (n°2520), interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, par M. Jean-Paul Garraud, p. 19

⁹ Rapport de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n°2520), interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, par M. Jean-Paul Garraud, p. 19

¹⁰ Recommandation 1927 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, adoptée à l'unanimité lors de sa 23e séance du 23 juin 2010, pt. 3.15

ment avancés pour justifier une interdiction de la dissimulation du visage. Le Conseil d'Etat termine son analyse pour dire que (i) « les gouvernements disposent d'une marge de manœuvre très large en la matière », tout en rappelant que (ii) « 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. »

Dans son avis complémentaire du 20 mars 2018, le Conseil d'Etat s'est borné à soulever une observation d'ordre légistique.

Pour ce qui du détail des remarques du Conseil d'Etat, il est renvoyé au commentaire des articles de la proposition de loi.

*

V. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}

Le premier alinéa du nouvel article 563bis du Code pénal pose le principe de l'interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux publics. La notion de « lieux publics » doit être comprise dans le sens donné à l'expression « lieu public » visé à l'article 135-10 du Code pénal.

Par tenues destinées à dissimuler le visage sont notamment visées, sans que cette liste ne soit exhaustive, le port de cagoules, de voiles intégraux (burqa, niqab...), de masques ou de tout autre accessoire ou vêtement ayant pour effet, pris isolément ou associé avec d'autres, de dissimuler le visage. Dès lors que l'infraction est une contravention, l'existence d'une intention est indifférente : il suffit que la tenue soit destinée à dissimuler le visage.

La peine de police contenue dans cette disposition est par ailleurs en ligne avec les sanctions prévues dans la majorité des règlements de police communaux examinés.

Le fait d'ériger la dissimulation du visage en infraction pénale facilitera également le travail des agents de la force publique.

Le deuxième alinéa du nouvel article 563bis du Code pénal prévoit des exceptions à l'interdiction générale. Ainsi, si la loi en dispose autrement, ou si la tenue destinée à dissimuler le visage est justifiée par des raisons de santé ou des motifs professionnels, respectivement s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, fêtes ou manifestations artistiques ou traditionnelles, l'interdiction ne joue pas.

Dans ce contexte, il convient de noter que, faute de précisions contenues dans le texte de loi, le Conseil d'Etat avait soulevé un certain nombre d'interrogations relatives aux raisons médicales pouvant être invoquées. Désormais, les raisons de santé pouvant justifier une exception à l'interdiction générale doivent être dûment attestées par un certificat médical.

Article 2

Point 1^o

Un nouveau chapitre IV-3. – De la dissimulation forcée du visage est inséré à la suite du chapitre IV-2 du Titre VIII, Livre II du Code pénal

Point 2^o

Cette disposition vise à incriminer le comportement de personnes qui forcent d'autres personnes à se dissimuler le visage par des actes de contrainte physique ou morale. Le comportement de ces personnes est d'autant plus répréhensible qu'il vise des mineurs, de sorte que cet élément constitue une circonstance aggravante de l'infraction précitée.

*

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.

*

V. TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Art. 1^{er}. 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 la tenue est justifiée par 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 son visage.“

Art. 2. 1° Un nouveau chapitre IV-3. – De la dissimulation forcée du visage est inséré à la suite du chapitre IV-2 du Titre VIII, Livre II du Code pénal.

2° Un nouvel article 442-3 est inséré dans le chapitre IV-3

« Toute personne qui, par des violences ou menaces, ou par abus d'autorité aura contraint une ou plusieurs personnes à commettre l'infraction prévue à l'article 563bis du Code pénal est punie d'un an d'emprisonnement et d'une amende de 251 euros à 25.000 euros.

Lorsque le fait est commis au préjudice d'un mineur, les peines sont portées à deux ans d'emprisonnement et à une amende de 500€ à 50.000€. »

Luxembourg, le 16 avril 2018

Le Rapporteur,
Gilles ROTH

La Présidente,
Viviane LOSCHETTER

