

**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 563*bis* du Code pénal belge l'interdiction de dissimulation du visage qui est libellée comme suit:

« **Art. 563bis.** *Seront punis d'une amende de quinze euros à vingt-cinq euros et d'un emprisonnement d'un jour à sept jours ou d'une de ces peines seulement, ceux qui, sauf dispositions légales contraires, se présentent dans les lieux accessibles au public le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie, de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables. Toutefois, ne sont pas visés par l'alinéa 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-Rapportrice,*  
Viviane LOSCHETTER

