

Proposition de loi

ayant pour objet d'interdire la dissimulation du visage dans l'espace public et de compléter certaines dispositions du Code pénal.

Avis du Conseil d'État

(10 juillet 2015)

Par dépêche du 16 octobre 2014, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État la proposition de loi sous rubrique, déposée par le député Fernand Kartheiser le 16 juillet 2014 et déclarée recevable par la Chambre des députés le 14 octobre 2014. Au texte de la proposition de loi étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

Considérations générales

La proposition de loi vise à interdire, dans l'espace public, le port d'une tenue destinée à dissimuler le visage. Elle s'inspire très largement de la loi française n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

Alors qu'il ressort de l'exposé des motifs que l'auteur vise essentiellement les vêtements de type « burqa » et « niqab », le texte tel que proposé couvre toutes sortes de dissimulation du visage.

La question de l'interdiction ou non du port de tenues destinées à dissimuler le visage, est une question débattue sous différents angles dans bon nombre de pays en Europe et à laquelle seules la France et la Belgique ont à ce stade répondu par une interdiction générale. En Allemagne et en Autriche, ainsi que dans certains cantons suisses, notamment, un « *Vermummungsverbot* » interdit aux participants de manifestations publiques en plein air de porter des tenues destinées à empêcher la vérification de leur identité. Des exceptions à ce « *Vermummungsverbot* » peuvent être autorisées par les autorités publiques compétentes dans des cas où il n'y a pas de risque pour l'ordre ou la sécurité public.

Ces interdictions, générales ou ponctuelles, constituent une ingérence de l'État dans les libertés individuelles garanties par des textes internationaux et nationaux¹. Ainsi, ces mesures, mêmes si elles peuvent être justifiées par différentes considérations, constituent à la base des restrictions de libertés telles que le droit à la vie privée et le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ou encore au droit à la liberté d'expression².

¹ Articles 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), 9 (liberté de pensée, de conscience et de religion) et 10 (liberté d'expression) de la Convention européenne des droits de l'homme ; articles 7 (respect de la vie privée et familiale), 10 (liberté de pensée, de conscience et de religion) et 11 (liberté d'expression) de la Charte fondamentaux des droits de l'homme ; articles 11(3) (protection de la vie privée), 19 (liberté de religion), article 24 (liberté d'expression) de la Constitution.

² Voir, en ce sens, arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 1^{er} juillet 2014, affaire « S.A.S.

Pour ce qui de la proposition de loi sous avis, il convient cependant de constater que l’auteur n’avance pas d’argument spécifique pour justifier une interdiction de la dissimulation du visage dans l’espace public au Luxembourg, si ce n’est d’estimer que la question « doit être décidée au niveau national et par le législateur lui-même » et qu’il ne faut pas laisser au niveau communal le soin de prendre des mesures appropriées. Il considère que l’interdiction de porter la burqa ou le niqab « relève de sujets de portée nationale, entre autres, la sécurité publique, le ‘vivre ensemble’, les droits des femmes et l’intégration ».

Dans ceux de nos pays voisins qui ont adopté des mesures visant l’interdiction de la dissimulation du visage, un certain nombre d’arguments concrets sont pourtant avancés pour justifier les lois respectives interdisant, de manière générale ou ponctuelle, la dissimulation du visage.

Une première série d’arguments a trait à l’ordre public et à la sécurité publique. Ainsi, une interdiction de la dissimulation du visage serait nécessaire pour pouvoir identifier tout individu afin de prévenir de possibles atteintes à la sécurité des personnes et des biens ou encore pour lutter contre la fraude identitaire. Tel est notamment le cas pour le « *Vermummungsverbot* » en Allemagne et cet argument fut également avancé pour justifier la loi interdisant la dissimulation du visage dans l’espace public en France et en Belgique. Par ailleurs, quand la sauvegarde de la sûreté publique dans certaines situations impose qu’une personne doit pouvoir être identifiée (notamment dans le cadre de l’accès à des services publics tels les transports publics, l’enseignement, la santé ou la justice) ou quand une dissimulation du visage pourrait causer des troubles (dans une banque ou une station d’essence, par exemple), une telle interdiction devrait également pouvoir être imposée.

Pour ce qui est de cet argument tiré de l’ordre public, il convient de noter que le Conseil d’État français a examiné ce sujet et a estimé que la sécurité publique pourrait justifier une mesure d’interdiction de dissimulation du visage³. Cependant, même s’il a admis que « *[l]a dissimulation du visage constitue un risque potentiel pour la sécurité dans la mesure où elle rend plus difficile la prévention des atteintes matérielles à l’ordre public et la répression immédiate des agissements qui le troublent, notamment en flagrant délit* », il a mis en exergue que « *la sauvegarde de l’ordre public, y compris dans sa composante de sécurité publique, ne peut justifier toute restriction aux droits et libertés constitutionnellement et conventionnellement garantis* »⁴. Il a rappelé ensuite que, dans le système juridique français, quatre exigences doivent être prises en compte. Il a ainsi relevé qu’en premier lieu, « *les restrictions aux droits et libertés doivent être justifiées par l’existence de troubles à l’ordre public ou une probabilité suffisamment forte qu’ils surviennent* ». Le Conseil d’État a noté qu’en deuxième lieu le juge français exige que « *l’atteinte que portent les mesures de police aux droits et libertés soit proportionnée à ce qui est nécessaire pour assurer la sauvegarde de l’ordre public, compte tenu des circonstances locales* ». En troisième lieu, il a souligné l’importance constante que le juge

c. France » (requête n° 43835/11), points 106 et suivants

³ Étude relative aux possibilités juridiques d’interdiction du port du voile intégral du Conseil d’État français – rapport adopté par l’assemblée générale du Conseil d’État le 25 octobre 2010, p.30

⁴ Ibid., p.30 ;

attache aux garanties dont sont assorties les mesures d'interdiction. Enfin, le Conseil d'État français a rappelé qu'il convient « *d'être attentif aux spécificités du contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme* ».

Pour ce qui est de cette dernière exigence, il y a lieu de souligner que la Cour européenne des droits de l'homme, dans son arrêt du 1^{er} juillet 2014 rendu dans l'affaire S.A.S. c. France (requête n° 43835/11), a estimé que des arguments tirés de la sécurité ou de la sûreté publique ne sauraient, dans une société démocratique, être suffisants pour justifier une interdiction générale. D'après elle, cet objectif pourrait être atteint par des moyens autrement moins contraignants.

Il en ressort dès lors qu'une interdiction généralisée telle que préconisée par l'auteur de la proposition de loi, ne saurait être justifiée par une référence d'ordre général à des considérations de sécurité publique.

Pour ce qui est d'interdictions spécifiques et ponctuelles de la dissimulation du visage, fondées sur ces considérations de sécurité publique et prévues en Allemagne notamment, et alors que le Conseil d'État peut envisager le bien-fondé éventuel de telles mesures, il convient cependant de souligner avec le Conseil d'État français, que de telles interdictions constituent une restriction des droits et libertés des personnes, et qu'elles doivent dès lors être justifiées par l'existence ou même le risque de troubles à l'ordre public et qu'elles doivent être proportionnées à ce qui est nécessaire pour assurer la sauvegarde de l'ordre public et ce, notamment, compte tenu des circonstances locales.

Au Luxembourg, chaque commune peut adopter des mesures spécifiques d'interdiction de la dissimulation du visage. En effet, ainsi qu'il ressort d'ailleurs d'une réponse des Ministres de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, Mady-Delvaux Stehres, de l'Intérieur et à la Grande Région, Jean-Marie Halsdorf, et de la Justice, François Biltgen, à la question parlementaire n° 1445 du 17 mai 2011 de l'auteur de la proposition de loi, « *[u]n certain nombre de communes disposent d'un règlement communal de police qui contient une disposition portant interdiction de 'paraître dans les rues, places et lieux publics à visage couvert [découvert]⁵ ou cagoulé'. Les décrets du 14 décembre 1789 relatifs à la constitution des municipalités et du 16-24 août 1970 [1790]⁶ sur l'organisation judiciaire constituent la base légale d'une telle disposition qui tire son bienfondé de la préservation nécessaire de l'ordre public dans ses dimensions liées à la sécurité et à la tranquillité. Un règlement communal de police générale peut être adopté par le conseil communal conformément au principe de l'autonomie communale ancré à l'article 107 de la Constitution sans être soumis à l'approche [approbation]⁷ formelle du Ministre de l'Intérieur* ».

Il en ressort dès lors que dans notre système juridique des mesures spécifiques et proportionnées d'interdiction de dissimulation du visage, adaptées aux circonstances locales, peuvent être prises par les autorités communales. Le Conseil d'État s'interroge dans ce contexte s'il n'est pas envisageable de prévoir un cadre légal fixant des critères à respecter par toutes les communes lorsqu'elles adoptent de telles mesures.

⁵ Précision apportée par le Conseil d'État ;

⁶ Précision apportée par le Conseil d'État ;

⁷ Précision apportée par le Conseil d'État ;

En outre, le Conseil d'État est à se demander s'il n'est pas utile d'attribuer une compétence, similaire à celles des communes, à un ministre, voire au Gouvernement pour prendre des mesures ponctuelles en cas de risque sécuritaire concernant plus qu'une seule commune.

Dans le débat sur l'interdiction de la dissimulation du visage, s'ajoutent à l'argument sécuritaire, qui a été avancé pour justifier l'introduction du « *Vermummungsverbot* » en Allemagne et ailleurs, une deuxième série d'arguments, qui visent surtout l'interdiction de la dissimulation du visage à travers le port de vêtements du type « burqa » et « niqab ».

En effet, il ressort des débats en France et en Belgique que les lois adoptées dans ces pays visent en fait essentiellement ces types de vêtements, même si elles sont formulées dans des termes généraux. Il découle de l'exposé des motifs qu'il en va de même pour la proposition de loi sous avis.

Dans le contexte des débats sur une interdiction de tenues de ce type, toute une série d'arguments sont généralement soulevés, à la fois en faveur d'une interdiction de telles tenues, mais également en défaveur d'une telle mesure.

La Cour européenne des droits de l'homme a également examiné cette question lorsqu'elle a analysé la loi française n° 2010-1192 précitée sur laquelle est basée la proposition de loi sous avis, et ce essentiellement sous l'angle de l'interdiction du port de vêtements de type « burqa » ou « niqab ». Lors de cet examen, elle a passé en revue les différents arguments avancés de part et d'autre.

En général, les arguments avancés pour justifier une telle restriction ont trait à la sécurité publique, au concept du « vivre ensemble », à l'égalité entre les hommes et les femmes ou encore à la dignité des personnes.

D'aucuns estiment qu'une interdiction de la dissimulation du visage par ces tenues est nécessaire pour pouvoir identifier tout individu afin de prévenir de possibles atteintes à la sécurité des personnes et des biens ou encore pour lutter contre la fraude identitaire.

En outre, elle s'imposerait afin de garantir le respect d'un socle minimal de valeurs d'une société démocratique et ouverte ; il s'agirait ainsi aussi d'assurer le respect d'exigences minimales de la vie en société. Étant donné que le visage jouerait un rôle important dans l'interaction entre les êtres humains, sa dissimulation dans l'espace public aurait pour effet de rompre le lien social entre eux et ferait preuve d'un refus du « vivre ensemble » de la part des femmes qui portent le voile intégral.

Par ailleurs, il est également avancé qu'une interdiction de la dissimulation du visage à travers ces vêtements viserait à faire respecter l'égalité entre les hommes et les femmes. La contrainte à laquelle se verraient soumises les femmes de dissimuler leur visage constituerait une négation de leur droit d'exister en tant qu'individu et réserverait l'expression de leur individualité à l'espace privé familial ou à un espace exclusivement féminin.

Enfin, le port du voile intégral constituerait une atteinte à la dignité des personnes dans la mesure où les femmes ainsi vêtues se trouveraient « effacées » de l'espace public. Or, même à accepter qu'un tel effacement soit volontaire, il serait déshumanisant et ne pourrait dès lors pas être considéré comme conforme à la dignité de la personne humaine.

Les partisans de cette position font également valoir que les lois en question se limitent à interdire la seule dissimulation du visage et n'interdisent pas le port de vêtements destinés à exprimer une conviction religieuse. De surcroît, ces dispositions ne viseraient pas les seules femmes musulmanes, mais s'appliqueraient indistinctement à toute personne souhaitant dissimuler, en public, son visage.

D'un autre côté, un certain nombre d'arguments sont invoqués contre une interdiction de la dissimulation du visage à travers de tels vêtements.

Ainsi, alors que l'interdiction de la discrimination basée sur le sexe est souvent invoquée en faveur de la prohibition du voile intégral, une telle prohibition pourrait conduire à des discriminations croisées au détriment des femmes musulmanes. Les femmes pourraient souffrir d'une forme spécifique de discrimination en raison de la combinaison du facteur sexe avec d'autres facteurs tels que la religion.

Par ailleurs, une interdiction de la dissimulation pourrait avoir un effet contre-productif en étant susceptible de confiner les femmes concernées chez elles, de les isoler et de les exclure ainsi de la vie publique. Alors que le but devrait être de les intégrer dans notre société, le résultat d'une telle mesure serait le contraire.

De même, d'après les opposants à une interdiction générale de la dissimulation du visage, des études démontreraient que les femmes interrogées ne porteraient pas le voile intégral sous la contrainte et que bon nombre auraient même décidé de ce faire contre l'avis de leur famille⁸.

En outre, d'aucuns s'interrogent si une interdiction est vraiment appropriée et proportionnelle aux buts légitimes qu'elle entend poursuivre et se demandent s'il n'y pas de moyens plus appropriés qui éviteraient la stigmatisation d'une communauté religieuse particulière.

Dans son arrêt du 1^{er} juillet 2014 qu'elle a rendu dans l'affaire S.A.S. c. France, la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la Cour) a répondu par l'affirmative à la question de savoir si la loi française sur la dissimulation du visage était compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la Convention »).

Tout d'abord, la Cour a rappelé que la liberté de pensée, de conscience et de religion consacrée à l'article 9 de la Convention⁹ constitue l'une des

⁸ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, précité, point 104

⁹ « Article 9 – Liberté de pensée, de conscience et de religion

1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2 La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la

assises d'une société démocratique et qu'elle implique celle de manifester sa religion individuellement et en privé, ou de manière collective, en public.

En même temps, cette liberté ne garantirait pas dans tous les cas le droit de se comporter dans l'espace public d'une manière dictée ou inspirée par sa religion ou ses convictions.

Ensuite, pour ce qui est de la loi française, la Cour a constaté qu'elle constitue en effet une « restriction » ou une « ingérence » dans l'exercice des droits protégés par les articles 8 et 9 de la Convention, à savoir le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8) et la liberté de pensée, de conscience et de religion (article 9).

Enfin, elle a examiné si cette restriction pouvait être justifiée, notamment par les exceptions prévues au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.

Ainsi qu'il a été souligné ci-dessus, la Cour a estimé que des arguments tirés de la sécurité publique ou de la sûreté publique ne sauraient, dans une société démocratique, être suffisants pour justifier une interdiction générale. En effet, l'objectif d'assurer cette sécurité pourrait être atteint *« par simple obligation de montrer [son] visage et de s'identifier lorsqu'un risque pour la sécurité des personnes et des biens est caractérisé ou que des circonstances particulières feraient soupçonner une fraude identitaire »*¹⁰.

En ce qui concerne l'argument tiré de l'égalité entre les hommes et les femmes, la Cour l'a également rejeté. Un État *« ne saurait invoquer l'égalité des sexes pour interdire une pratique que des femmes [...] revendiquent dans le cadre de l'exercice des droits que consacrent ces dispositions, sauf à admettre que l'on puisse à ce titre prétendre protéger des individus contre l'exercice de leurs propres droits et libertés fondamentaux »*¹¹.

D'après la Cour, le respect de la dignité des personnes ne peut pas non plus légitimement motiver une interdiction générale du port du voile intégral dans l'espace public. Elle ne disposerait pas d'éléments qui l'amèneraient à considérer que les femmes qui portent le voile intégral souhaitent exprimer une forme de mépris à l'égard des personnes qu'elles croisent ou porter autrement atteinte à la dignité d'autrui¹².

En fin de compte et dans le cas d'espèce, la Cour a retenu comme seule possible justification d'une interdiction générale, l'objectif de garantir les conditions du « vivre ensemble » et de répondre à une pratique jugée *« incompatible, dans la société française, avec les modalités de la communication sociale »*¹³. Elle a accepté *« qu'un État juge essentiel d'accorder dans ce cadre une importance particulière à l'interaction entre les individus et qu'il considère qu'elle se trouve altérée par le fait que certains dissimulent leur visage dans l'espace public »*¹⁴. C'est cet élément

protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

¹⁰ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 1^{er} juillet 2014, affaire « S.A.S. c. France » (requête n° 43835/11), point 139

¹¹ Point 119 de l'arrêt précité

¹² Point 120 de l'arrêt précité

¹³ Point 153 de l'arrêt précité

¹⁴ Point 141 de l'arrêt précité

qui a également amené la Cour à distinguer cette affaire de l'affaire *Ahmet Arslan et autres*¹⁵, dans laquelle elle a examiné la question de l'interdiction de porter certaines tenues religieuses dans les lieux publics ouverts à tous comme les voies ou places publiques. La Cour avait conclu que cette interdiction avait violé l'article 9 de la Convention.

D'après la Cour, même si les deux affaires concernent l'interdiction de porter un habit à connotation religieuse dans l'espace public, l'affaire *S.A.S. c. France* « 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 »¹⁶. La Cour met dès lors l'accent, non pas sur la connotation religieuse de ces vêtements mais sur le seul fait qu'ils dissimulent le visage¹⁷ ce qui serait « incompatible, dans la société française, avec les modalités de la communication sociale et, plus largement, du 'vivre ensemble' »¹⁸.

En même temps, s'agissant de l'article 9 de la Convention, la Cour a reconnu à l'État une ample marge d'appréciation pour décider si et dans quelle mesure une restriction au droit de manifester sa religion ou ses convictions est « nécessaire ». Elle a estimé également qu'au vu des chiffres très faibles en France de femmes portant un voile intégral, une mesure telle qu'une interdiction générale puisse sembler démesurée. En outre, elle a admis qu'une telle mesure peut avoir un fort impact négatif sur la situation des femmes qui ont fait le libre choix de porter le voile intégral pour des raisons tenant à leurs convictions.

La Cour a conclu que l'interdiction que pose la loi française « 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 » »¹⁹. Au sens de l'article 9, paragraphe 2, de la Convention, cette restriction peut être « nécessaire » « dans une société démocratique »²⁰. Le Conseil d'État français s'est prononcé dans le même sens²¹ et la Cour constitutionnelle belge a également rejeté un recours contre la loi belge sur cette base notamment²². En outre, le Conseil constitutionnel français a estimé que la loi française à ce sujet n'était pas contraire à la Constitution de ce pays²³.

Outre ces instances, d'autres organes, dont certains plus politiques, se sont prononcés au sujet de la dissimulation du visage et plaident contre une telle mesure.

Ainsi, dans sa résolution n°1743 (2010) sur l'islam, l'islamisme et l'islamophobie en Europe, adoptée le 23 juin 2010, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (ci-après, « l'APCE ») a certes estimé

¹⁵ Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 23 février 2010, affaire « Ahmet Arslan c. Turquie » (requête n° 41135/98)

¹⁶ Arrêt *S.A.S. c. France*, précité, point 136

¹⁷ Point 151 de l'arrêt précité

¹⁸ Point 153 de l'arrêt précité

¹⁹ Point 157 de l'arrêt précité

²⁰ Point 158 de l'arrêt précité

²¹ Voir, en ce sens, l'étude du Conseil d'État français, précitée

²² Arrêt de la Cour constitutionnelle de Belgique du 6 décembre 2012

²³ Décision du Conseil constitutionnel français n° 2010-613 DC du 07 octobre 2010

que la tradition sociale et culturelle du port du voile intégral sous la forme de la burqa ou du niqab « *pourrait représenter une menace pour la dignité et la liberté des femmes. Aucune femme ne devrait être contrainte de porter une tenue religieuse par sa communauté ou par sa famille.* » D'après l'APCE, tout acte d'oppression, de séquestration ou de violence constituerait un crime qui devrait être puni par la loi. Cependant, en même temps, elle constate que l'interdiction générale du port de la burqa et du niqab dénierait aux femmes qui le souhaitent librement le droit de couvrir leur visage.

En conclusion de ses réflexions, l'APCE a invité, dans sa recommandation 1927 (2010) adoptée ce même 23 juin 2010, « *les États membres à ne pas adopter une interdiction générale du port du voile intégral ou d'autres tenues religieuses ou particulières, mais à protéger les femmes contre toute violence physique et psychologique ainsi que leur libre choix de porter ou non une tenue religieuse ou particulière, et de veiller à ce que les femmes musulmanes aient les mêmes possibilités de prendre part à la vie publique et d'exercer des activités éducatives et professionnelles* ».

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe de l'époque, Thomas Hammarberg²⁴, s'est également prononcé contre une telle interdiction générale pour de multiples raisons, en estimant notamment que « *[L]'interdiction de la burqa et du niqab ne libérerait pas les femmes opprimées mais pourrait, au contraire, aggraver leur exclusion et leur aliénation dans les sociétés européennes. L'interdiction générale du voile intégral est une mesure bien mal inspirée, portant atteinte à la vie privée.* » Il a en outre noté que le débat maladroit sur l'interdiction de certaines tenues a provoqué des réactions négatives et une polarisation des attitudes.

Dans son observation générale n° 28, relative à l'article 3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (égalité des droits entre hommes et femmes), adoptée le 29 mars 2000, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a estimé que « *[L]es règles vestimentaires imposées aux femmes dans les lieux publics peuvent constituer une violation de plusieurs droits garantis par le Pacte* ».

Du débat au plan international on peut donc retenir que la Cour européenne des droits de l'homme a admis la compatibilité de la loi française sur l'interdiction de la dissimulation du visage avec la Convention et a estimé qu'une telle mesure peut passer pour nécessaire et proportionnée dans une société démocratique. La Belgique a également adopté une loi en ce sens. En même temps, bon nombre d'organes internationaux se sont prononcés contre une interdiction générale du port du voile intégral. Cette question est donc loin de faire l'objet d'un consensus en Europe, ni dans l'une ni dans l'autre direction.

Ainsi que l'a souligné la Cour européenne des droits de l'homme, les gouvernements disposent d'une marge de manœuvre très large en la matière.

Comme l'interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public relève de l'opportunité politique à apprécier par la Chambre des députés, le Conseil d'État laisse à celle-ci l'appréciation des suites à

²⁴ « Droits de l'homme en Europe : la complaisance n'a pas sa place. Points de vue de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe »; éditions du Conseil de l'Europe, 2011, pp. 44-48

réserver à la proposition de loi sous examen. Il se doit toutefois de souligner que l'ingérence dans les libertés publiques qu'une telle loi impliquerait nécessairement devra dans tous les cas être justifiée par un objectif légitime, être proportionnelle au but recherché et nécessaire pour atteindre l'objectif visé.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 3

Par les articles 1^{er}, 2 et 3, l'auteur de la proposition de loi entend interdire la dissimulation du visage dans l'espace public et imposer, en cas d'enfreinte à cette interdiction, une amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe.

Cependant, en même temps et au-delà de ces dispositions autonomes, il entend introduire, par l'article 4, cette même interdiction au Code pénal par un ajout à l'article 563 qui a trait aux contraventions de la quatrième classe. En outre, il est proposé d'y introduire les mêmes exceptions que celles prévues à l'article 2, alinéa 2, de la proposition de loi sous avis. Les dispositions des articles 1^{er} à 3 sont donc essentiellement les mêmes que celles à introduire dans le Code pénal par l'article 4.

Il convient dès lors de constater que les articles 1^{er}, 2 et 3 sont redondants par rapport à la disposition modificative de l'article 563 du Code pénal prévue par l'article 4 de la proposition de loi et il y a lieu de les supprimer.

En outre, les articles 1^{er} à 3 passent sous silence la question d'une éventuelle récidive et divergent sur ce point de la modification de l'article 563 proposée par l'article 4 du projet de loi. L'ajout d'un point 10° à l'article 563 du Code pénal visant à incriminer la dissimulation du visage dans l'espace public, proposée par l'article 4 du projet de loi, emporte en effet en cas de récidive application de l'article 564 du Code pénal.

Pour ce qui est de la substance des articles 1^{er} à 3, et qui est essentiellement la même que celle de l'article 4, il est renvoyé au commentaire de cet article.

Article 4 (article 1^{er} selon le Conseil d'État)

Le point 1° de l'article prévoit l'interdiction de la dissimulation du visage par l'introduction d'un point 10° à l'article 563 du Code pénal. La méconnaissance de cette interdiction constituerait une contravention de la quatrième classe.

Le texte proposé entend punir « *ceux qui dans l'espace public portent une tenue destinée à dissimuler leur visage en tout ou en partie* ». Cette disposition constitue un amalgame entre les dispositions pertinentes tirées des lois française (« *tenue destinée à dissimuler leur visage* ») et belge²⁵ (« *en tout ou en partie* ») tout en omettant un élément crucial de la loi belge

²⁵ Loi du 1^{er} juin 2011 - Loi visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage, Moniteur belge, 13 juillet 2011, p.41734

à savoir celui de préciser que le visage doit être dissimulé en tout ou en partie de manière à rendre impossible une identification de la personne.

La disposition telle que proposée interdit donc la dissimulation d'une partie du visage, peu importe qu'une personne soit identifiable ou non. Une écharpe en temps d'hiver, un foulard, voire même une barbe pourraient dès lors être considérés comme dissimulation partielle du visage. Il est difficilement envisageable qu'une interdiction de la dissimulation partielle du visage puisse être justifiée par un but légitime tel que identifié ci-dessus. Elle ne serait en tout cas ni proportionnelle ni nécessaire pour atteindre le but recherché et est dès lors incompatible avec les libertés individuelles garanties par la Constitution et la Convention notamment. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'État demande donc soit de supprimer l'expression « en tout ou en partie » soit de préciser que le visage doit avoir été dissimulé de manière à rendre impossible l'identification de la personne concernée.

En outre, la disposition du nouvel article 563, point 10°, prévoit que des exceptions à l'interdiction de dissimulation du visage dans l'espace public peuvent être établies par voie réglementaire.

Cependant, en ce qu'elles contribuent à délimiter les contours de l'incrimination prévue au nouvel article 563, point 10°, les exceptions à l'interdiction envisagée doivent, en vertu du principe de la légalité des incriminations inscrit à l'article 12 de la Constitution, être prévues par la loi. Dès lors, il convient de faire abstraction, sous peine d'opposition formelle, de cette disposition.

Cette observation vaut également pour l'article 2 du projet de loi qu'il conviendra de toute façon de supprimer.

Par ailleurs, 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 ?

De même, dans l'hypothèse d'une suppression des articles 1^{er} à 3 du projet de loi, il convient de préciser le champ d'application de l'interdiction de la dissimulation du visage et de définir la notion de « l'espace public ». Le Conseil d'État suggère dès lors de reprendre la notion de « lieu public », prévue à l'article 135-10 du Code pénal, tout en omettant le mot « religieux » voire en excluant explicitement les lieux de culte.

Le point 2° vise à prohiber le fait d'imposer à une ou plusieurs personnes, en raison de leur sexe, de dissimuler leur visage par la menace, la violence, la contrainte, l'abus d'autorité ou l'abus de pouvoir. Sans le dire, cette disposition vise plus clairement encore les burqas ou niqabs portés, sous l'effet de la contrainte cette fois-ci. Sont visées comme auteurs de l'infraction, les personnes imposant le port du voile intégral à ces femmes, et notamment des mineurs d'âge. Cette disposition est tirée de la loi française, la loi belge ne connaissant pas d'infraction similaire.

À cet effet, il est proposé d'insérer à la suite du chapitre V du titre Vbis du Code pénal, un chapitre VII afin de sanctionner les personnes qui

imposent à d'autres, en raison de leur sexe, la dissimulation de leur visage par menace, violence, contrainte, abus d'autorité ou de pouvoir. Cependant, le Code pénal ne prévoit en l'état actuel pas de titre *Vibis*.

Eu égard au numéro qui est attribué au nouvel article, celui-ci devrait normalement faire partie du livre II, titre VIII du Code pénal, dont le dernier chapitre est actuellement le chapitre *Vibis* intitulé « De quelques autres délits contre les personnes » et en constituer un chapitre VII.

Si l'intention de l'auteur était de prévoir le nouveau chapitre concernant la dissimulation du visage à la suite du chapitre *Vibis* précité, se pose la question si cet emplacement est cohérent avec l'agencement actuel des chapitres du titre VIII, livre II du Code pénal.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 10 juillet 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker