

N° XXXX

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2015-2016

---

---

PROPOSITION DE LOI

portant interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux publics

\*\*\*

Dépôt (MM. Gilles Roth et Laurent Mosar, Députés) : 19.11.2015

\*

SOMMAIRE

	<i>page</i>
1. Exposé des motifs.....	1
2. Texte de la proposition de loi.....	6
3. Commentaire des articles.....	7

\*\*\*

**Exposé des motifs**

Les débats autour de la prohibition de la dissimulation du visage dans les lieux publics continuent à susciter des remous. Partisans et détracteurs ne cessent de s'affronter dans les médias et surtout sur les réseaux sociaux pour vanter le bien-fondé de leur point de vue. Chacun se sert, comme bon lui semble, à tort ou à raison, des droits et libertés fondamentales et autres principes généraux du droit pour défendre sa thèse.

Il s'agit d'un de ces sujets qui supporte mal la polémique. Interdire la dissimulation du visage dans l'espace public et par là même le port du voile intégral peut heurter la sensibilité de certains qui y voient une atteinte aux libertés publiques et plus particulièrement à la liberté de religion et l'exercice

qu'en font certain(e)s<sup>1</sup>, sinon une stigmatisation d'une partie – aussi infime soit-elle – de notre population en raison de leur appartenance religieuse. D'autres applaudiront une telle prohibition qui libère enfin les femmes concernées.

Même si notre proposition de loi s'inscrit dans le contexte de débats similaires menés à l'étranger, nous insistons sur le fait que celle-ci ne vise pas en premier lieu le port du voile intégral. Au contraire, et comme l'a à juste titre évoqué le député français et rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n°2520), interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, Jean-Paul Garraud :

*« Si le projet de loi [précité] est issu d'une réflexion entamée par la représentation nationale au sujet de la pratique du port du voile intégral, aucun vêtement ni aucune religion ne sont mentionnés dans le projet de loi, qui porte sur l'interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public. **La pratique du port du voile intégral n'a été qu'un révélateur confirmant la place éminemment centrale du visage dans la vie sociale.** »*<sup>2,3</sup>

C'est en effet le port du voile intégral qui nous pousse à mener des réflexions plus profondes sur les fondements de notre « vivre ensemble ».

Il s'agit de réfléchir sur les modèles de société – variables selon les époques<sup>4</sup> - qui s'offrent à nous. Le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture, caractéristiques d'une société démocratique doivent-ils nous amener à renoncer à définir le socle minimal d'exigences réciproques nécessaires à la vie dans notre société ? Nous ne le pensons pas.

La diversité culturelle ne doit-elle pas plutôt « être accompagnée par les pouvoirs publics vers les chemins d'un vivre ensemble respectueux de tous et de chacun »<sup>5</sup> afin qu'elle continue à constituer une chance pour nous tous ? Nous en sommes convaincus.

Bien que « la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité mais commande un équilibre qui assure aux individus minoritaires un traitement juste et qui évite tout abus d'une position dominante, [...] le pluralisme et la démocratie doivent également se fonder sur le dialogue et un esprit de compromis, qui impliquent nécessairement de la part des individus des

---

<sup>1</sup> Résolution 1743 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, adoptée à l'unanimité lors de sa 23<sup>e</sup> séance du 23 juin 2010, pts 16 et 17, Recommandation 1927 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, adoptée à l'unanimité lors de sa 23<sup>e</sup> séance du 23 juin 2010, pt. 3.13, pour ne citer que celles-ci.

<sup>2</sup> Rapport de la Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration Générale de la République française sur le projet de loi (n°2520), interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, par M. Jean-Paul Garraud, p. 8

<sup>3</sup> Dans cette même veine, la Cour européenne des droits de l'homme notait dans l'affaire S.A.S. c. France (arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2014), que « la présente affaire se distingue significativement de l'affaire Ahmet Arslan et autres par le fait que le voile islamique intégral est un habit particulier en ce qu'il dissimule entièrement le visage à l'exception éventuellement des yeux. »

<sup>4</sup> Rapport de la Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration Générale de la République française sur le projet de loi (n°2520), interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, par M. Jean-Paul Garraud, p. 18 (cf. les développements de M. Guy Carcassone y exposés)

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

*concessions diverses qui se justifient aux fins de la sauvegarde et de la promotion des idéaux et valeurs d'une société démocratique. »*<sup>6</sup>

Si donc « *les droits et libertés d'autrui* » figurent parmi ceux garantis par la Convention [européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales] ou ses Protocoles, il faut admettre que la nécessité de les protéger puisse conduire les Etats à restreindre d'autres droits ou libertés également consacrées par la Convention : c'est précisément cette constante recherche d'un équilibre entre les droits fondamentaux de chacun qui constitue le fondement d'une « société démocratique »<sup>7</sup>.

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

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

- En 2003, certaines associations<sup>8</sup> se sont offusquées d'une décision du Ministère de l'Education nationale autorisant « *le port du voile islamique – pour autant qu'il ne cache pas la face et qu'il soit enlevé pendant certains cours pour des raisons de sécurité ou d'hygiène (sports, ateliers)* ». Dans leur lettre ouverte aux honorables députés luxembourgeois, les associations craignaient qu' « *après la question du foulard à l'école, ce sera le tour au hydjab et après à la burqa, ces seront les questions de la mixité des classes, de l'obligation pour les filles de suivre l'ensemble des cours de biologie, du choix du sexe de l'enseignant, de l'examineur ou encore du médecin, de piscines et de gymnases pour femmes qui vont se poser avec la plus grande acuité et dès lors nos responsables ne pourront plus se réfugier derrière des réponses superficielles basées sur la seule tenue vestimentaire* » avant d'affirmer haut et fort : « *La tolérance n'est ni laxisme, ni abdication devant l'intolérance.* »<sup>9</sup>

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

- En 2011, la présence de femmes portant la burqa et attendant leurs enfants à la sortie de l'école fondamentale a fait l'objet d'une question parlementaire. Prenant appui sur des considérations de tolérance mutuelle et de respect des autres, Madame le Ministre de l'Education nationale de l'époque a expliqué que « *le personnel des écoles prenant en charge des enfants du 1<sup>er</sup> cycle de l'enseignement fondamental et constatant, le cas échéant, une certaine crainte et incompréhension de certains enfants par rapport à des femmes en burqa ou en niqab, soit outillé pour faire comprendre à ces enfants, d'une manière adaptée à leur âge, que ces femmes sont des mamans comme d'autres, provenant d'une culture différente.* »

---

<sup>6</sup> Affaire S.A.S c. France, Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 1<sup>er</sup> juillet 2014, pt. 128

<sup>7</sup> Ibidem

<sup>8</sup> Il s'agissait en l'espèce de la Fédération générale des instituteurs luxembourgeois, de Liberté de conscience, de Libre pensée, de la Ligue luxembourgeoise de l'enseignement et du Mouvement luxembourgeois pour le planning familial et l'éducation sexuelle

<sup>9</sup> Lettre ouverte par les associations précitées publiée dans le tageblatt du 16 octobre 2003, p.1, dans le Jeudi du 23 octobre 2003, p. 44 et le Quotidien du 30 octobre 2003 p. 13

- A cette même occasion, Monsieur le Ministre de l'Intérieur de l'époque indiquait que les décrets du 14 décembre 1789 relatifs à la constitution des municipalités et du 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire constituaient la base légale autorisant les communes de se doter de règles interdisant la dissimulation du visage en public. Le bien-fondé de cette délégation législative était, selon le ministre, la préservation de l'ordre public dans ses dimensions liées à la sécurité et la tranquillité. Ceci avait d'ailleurs amené le gouvernement de l'époque à préciser qu' « *il n'est pas envisagé à ce stade de légiférer en la matière* ».

La solution prônée par le gouvernement de l'époque et qui est partagée par le gouvernement actuel<sup>10</sup> constitue-t-elle la voie du salut à suivre ?

Dans son avis n°50.843 du 10 juillet 2015 le Conseil d'Etat semble partager cette approche. La Haute Corporation a en effet estimé que « *dans notre système juridique des mesures spécifiques et proportionnées d'interdiction de la dissimulation du visage, adaptées aux circonstances locales, peuvent être prises par les autorités communales.* »<sup>11</sup> En d'autres mots, il appartiendrait au législateur de déterminer les critères à respecter par les communes lors de l'adoption d'un cadre réglementaire en la matière, un ministre, sinon le gouvernement pouvant intervenir en cas de risque sécuritaire concernant plusieurs communes.

Même si le système envisagé par le Conseil d'Etat a ses mérites, nous estimons que la protection des droits et libertés d'autrui, c'est-à-dire la défense du respect d'exigences minimales de la vie en société exige une solution nationale unique. En ce sens, la situation actuelle, de même que le système envisagé par le Conseil d'Etat ne peut nous donner entière satisfaction et risque de compromettre le but poursuivi.

Si par ailleurs les gouvernements successifs avaient leurs raisons d'estimer que ledit volet était « *suffisamment couvert au niveau communal par les différents règlements de police communale qui interdisent notamment aux personnes de sortir le visage masqué* », un examen minutieux des règlements de police communaux nous amène à des conclusions plus nuancées. Il est vrai que maints règlements communaux de police défendent déjà le fait de paraître masqué ou cagoulé en public. Or, nous constatons que ce droit est tout sauf uniforme. Parmi les règlements de police consultés on retrouve en effet des communes qui :

- interdisent purement et simplement le fait de paraître en public masqué, déguisé, travesti, cagoulé ou à visage couvert,
- n'interdisent pas formellement la dissimulation du visage, mais obligent les personnes concernées de d'exhiber une pièce d'identité sur réquisition des membres de la force publique,
- admettent que l'interdiction puisse subir des exceptions prévues par la loi,
- édictent des exceptions p.ex. durant le temps de carnaval, sans ou avec l'autorisation du bourgmestre, ou à l'occasion des manifestations carnavalesques, ou pendant les fêtes d'usage, ou pendant les trois jours de carnaval et certains dimanches qui les suivent
- limitent l'interdiction aux personnes majeures aux jours déterminés par le collège échevinal,

---

<sup>10</sup> Réponse de Monsieur le Ministre de la Justice à la question parlementaire n°1485 des honorables députés Laurent Mosar et Gilles Roth du 7 octobre 2015

<sup>11</sup> Avis du Conseil d'Etat n°50.843 du 10 juillet 2015

- n'admettent pas les tenues qui rendent impossibles l'identification.

En plus de ces différences de principe, les régimes d'autorisation divergent. Dans certaines communes, une autorisation du bourgmestre est de mise, tandis que dans d'autres, il faut être muni d'une carte numérotée à délivrer par la police locale, et qui doit en plus être attachée visiblement. En plus, les peines édictées dans les règlements consultés prennent la forme de sanctions diverses. Notons au demeurant qu'une telle situation alourdit de manière insensée le travail des agents des forces de l'ordre et exige des personnes se déplaçant au Grand-Duché de jongler entre différents régimes juridiques, ce qui constitue à notre sens une « atteinte » démesurée à la sécurité juridique des administrés.

Qui plus est, les dispositions actuelles d'interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux publics, i.e. les règlements communaux de police ont pour seule base légale le maintien de l'ordre public dans ses dimensions liées à la sécurité et la tranquillité publiques. Or, nous ne sommes pas convaincus que la situation sécuritaire sur notre territoire soit aussi diverse que les dispositions contenues dans ces règlements nous le laissent penser.

Plus qu'une question sécuritaire, nous considérons que l'interdiction de la dissimulation du visage fait partie de cet ensemble de règles minimales permettant à notre société d'évoluer ouvertement, sans peurs et sans préjugés quelconques.

Comme nous l'avons indiqué dès l'ingrès, c'est le « vivre ensemble » qui nous commande de réglementer certains comportements qui peuvent compromettre la vie en communauté et ce aussi marginaux qu'ils soient<sup>12</sup>.

D'ailleurs, la Cour européenne des droits de l'homme vient d'admettre dans l'affaire S.A.S c. France<sup>13</sup> l'interdiction générale de la dissimulation du visage dès lors qu'elle était fondée sur ces considérations.

D'après la Cour, une telle interdiction est « *justifiée dans son principe dans la mesure où elle vise à garantir les conditions du vivre ensemble.* » Pour arriver à cette conclusion, elle indique que « *si la dissimulation systématique du visage pose problème, c'est parce qu'elle est tout simplement contraire aux exigences fondamentales du « vivre ensemble » et que « la dissimulation systématique du visage dans l'espace public [...] ne satisfait pas (...) à l'exigence minimale de civilité nécessaire à la relation sociale.* » Elle en conclut que « *l'interdiction [...] peut passer pour proportionnée au but poursuivi, à savoir la préservation des conditions du vivre ensemble en tant qu'élément de la protection des droits et libertés d'autrui.* »

Autrement dit, « *la société démocratique emporte, par nature, des exigences. Parce que l'appartenance à la Cité suppose le lien avec ses semblables et, par voie de conséquence, un « vivre-*

---

<sup>12</sup> Nous ne disposons pas de chiffres officiels quant au port du voile intégral au Luxembourg. A la différence de ce que veulent nous faire croire les autorités (<http://5minutes.rtl.lu/grande-region/luxembourg/718043.html>), le nombre de supposées femmes portant la *burqa* ou la *niqab* se situe entre 10 à 20 femmes (L'essentiel, 9.10.2015, p.4) D'après les dernières informations confirmées au gouvernement par la Shoura 16 femmes actuellement le voile intégral. Ce chiffre serait par ailleurs en baisse alors que 19 femmes étaient précédemment concernées (Réponse de Monsieur le Ministre de la Justice à la question parlementaire n°1485 des honorables députés Laurent Mosar et Gilles Roth du 7 octobre 2015)

<sup>13</sup> Affaire S.A.S c. France, Arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 1<sup>er</sup> juillet 2014

*ensemble » ou une forme de concitoyenneté, la société démocratique interdit que la liberté individuelle se confonde avec l'autonomie intégrale qui confinerait à la souveraineté de l'individu. Des concepts comme ceux d'intérêt général, d'intérêt national, de santé publique ou d'ordre public non matériel sont les contrepoids indispensables aux excès de la primauté absolue des droits individuels. Ils constituent autant de « soupapes de sécurité » sans lesquels l'Etat de droit ignorerait les enjeux collectifs et se replierait sur lui-même et sur l'individualité au point de mettre en péril son existence en tant que société. »<sup>14</sup>*

Il est de l'essence même de la loi de définir pour l'ensemble du territoire national les limites à l'exercice des libertés publiques. « On ne saurait en effet exiger des circonstances locales particulières lorsque ce sont les fondements de notre vivre-ensemble qui sont en cause. »<sup>15</sup>

Sur base de ce qui précède, nous considérons qu'une interdiction générale de la dissimulation du visage édictée par voie légale soit le moyen le plus approprié pour définir le socle minimal d'exigences réciproques nécessaires à la vie en commun.

Ce régime prohibitif doit tout de même subir certaines exceptions, telles les tenues « voilant » obligatoires en milieu professionnel ou protectrices en milieu sportif p.ex.

Si l'interdiction des tenues vestimentaires dissimulant le visage et portées volontairement constitue le premier volet de notre proposition de loi, nous sommes d'avis que le fait d'obliger des personnes à se voiler le visage contre leur gré est pareillement intolérable et mérite d'être pénalement répréhensible. Sur ce point, nous rejoignons d'ailleurs l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe invitant les Etats membres à « *garantir la liberté d'expression des femmes en sanctionnant, d'une part, toute forme de contrainte, d'oppression ou de violence obligeant les femmes à porter le voile ou le voile intégral, et en créant, d'autre part, les conditions sociales et économiques permettant aux femmes d'opérer des choix éclairés par la promotion de politiques effectives d'égalité des chances entre les femmes et les hommes, qui incluent notamment l'accès à l'éducation, la formation, l'emploi et le logement.* »<sup>16</sup>

\*\*\*

### **Texte de la proposition de loi**

Art. 1<sup>er</sup>. Un nouvel article 563bis est inséré dans le Code pénal avec la teneur suivante :

*« Sera puni d'une amende de 25 euros à 250 euros le fait de porter dans les lieux publics une tenue destinée à dissimuler le visage.*

---

<sup>14</sup> Citation de Mme Anne Levaide dans le Rapport de la Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration Générale de la République française sur le projet de loi (n°2520), interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, par M. Jean-Paul Garraud, p. 19

<sup>15</sup> Rapport de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n°2520), interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, par M. Jean-Paul Garraud, p. 19

<sup>16</sup> Recommandation 1927 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, adoptée à l'unanimité lors de sa 23<sup>e</sup> séance du 23 juin 2010, pt. 3.15

*La disposition qui précède ne s'applique pas dans les cas où la loi en dispose autrement, ou si le port de la tenue est justifié par des raisons médicales ou professionnelles, ou s'il s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations dûment autorisées. »*

Art. 2.

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

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

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

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

\*\*\*

### **Commentaire des articles**

Art. 1<sup>er</sup>

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

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

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

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

Le deuxième alinéa du nouvel article 563bis renferme un certain nombre de situations où la dissimulation du visage est autorisée. Ceux qui en application de la loi dissimulent leur visage sont visés en premier lieu par ce régime dérogatoire. Le Code de la route prescrit p.ex. pour divers conducteurs le port obligatoire d'un casque de protection homologué. Ainsi, le défaut pour le conducteur d'un motocycle, d'un cyclomoteur ou d'un véhicule assimilé à l'une de ces catégories de véhicules de porter de façon réglementaire un casque de protection homologué est sanctionné d'un retrait de 2 points de son permis de conduire. Il va de soi que le législateur peut à tout moment édicter des exceptions à la prohibition générale édictée à l'alinéa 1<sup>er</sup>.

De même, les personnes qui pour des raisons de santé sont obligées de se couvrir une partie ou la totalité du visage ne sont pas visées par l'interdiction. Il leur est toutefois vivement conseillé de se munir de l'ordonnance médicale autorisant la dissimulation du visage.

Il convient également d'exempter du régime pénal les personnes engagées dans des métiers exigeant une certaine hygiène ou des normes de sécurité. Sont plus particulièrement visées les salariées liés par les instructions leur données par l'employeur en application des articles L.312-1 et suivants du Code du travail.

Ne doivent pas non plus subir de poursuites pénales ceux à qui la réglementation sportive impose des contraintes vestimentaires, ou qui disposent d'une autorisation spécifique à l'occasion de fêtes ou de manifestations diverses. L'autorisation émise par l'autorité compétente doit clairement indiquer qu'elle s'inscrit dans le cadre de l'alinéa 2 de l'article 563bis du Code pénal.

## Art. 2

Nous ne pouvons tolérer que des personnes se couvrent le visage et sont en quelque sorte exclues de la vie en société par des actes de contrainte physique ou morale. Il est dès lors essentiel de sanctionner les personnes à la base de ces menaces ou violences. Leur comportement est d'autant plus répréhensible qu'il s'exerce à l'égard de mineurs. C'est pourquoi les peines édictées dans le premier cas de figure sont doublées en présence d'un mineur.