

No XXXX

CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

Proposition de loi

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

* * *

Dépôt M. Fernand Kartheiser

Sommaire :

Exposé des motifs..... page 1

Texte de la proposition de loi.....page 7

Commentaire des articles.....page 8

Exposé des motifs

La présente loi vise à interdire, dans l'espace public, le port d'une tenue destinée à dissimuler son visage. Très souvent, de telles tenues sont portées par des femmes et s'appellent « burqa » ou « niqab ». Avec des motivations diverses, elles ont déjà rencontré par le passé de vives critiques au Luxembourg, dont voici deux exemples :

« Toute femme normalement constituée (et n'ayant pas subi de lavage de cerveau) ne peut qu'éprouver horreur et révolte devant l'infâme burqa ; pitié pour celle qui doit la porter ; colère et indignation envers ceux qui l'imposent à leurs femmes ; mépris pour les autorités politiques en Occident qui n'ont pas su interdire le scandale ab ovo en bloquant la première burqa qui essaya de franchir la frontière d'une démocratie européenne ! » - Nelly Moia – Tageblatt du 16.02.2010

« Une autre position tout aussi erronée veut nous faire croire que la tolérance doit tolérer tout et qu'au nom de la liberté religieuse il faut accepter la discrimination de la femme et les voiles de toutes dimensions et de tous les noms (...). Or, il ne faut pas confondre tolérance avec lâcheté ou laisser-aller. L'argument que l'interdit du voile confinerait les femmes à la maison est une capitulation devant les interdits religieux et non une attitude de respect de différences culturelles » - Cécile Paulus – Bulletin No 37 de « Liberté de conscience », novembre 2009

La vision de femmes portant la burqa ou le niqab est actuellement encore un phénomène marginal au Luxembourg. Pour autant, le législateur ne doit pas attendre que le phénomène se développe

pour réagir. Le Conseil de Gouvernement a adopté, le 20 juin 2014, des « *Directives aux directions des lycées et lycées techniques en vue d'une école neutre et tolérante* ». Dans une interview (wort.lu, 20 juin 2014), Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale a précisé qu'il s'agit notamment d'interdire la dissimulation du visage dans les lycées (« Mer kënnen net hinhuelen, datt een säi Gesicht net weist, datt een also komplett verschleiert ass, (...) »).

L'auteur de la proposition de loi est d'avis que cette interdiction de la dissimulation du visage ne doit pas être restreinte aux lycées mais doit s'étendre à l'ensemble de l'espace public sur le territoire national. Plusieurs pays européens, dont deux de nos pays voisins, la France et la Belgique, ont déjà légiféré en ce sens. Ce fait devrait contribuer à une prise de conscience au Grand-Duché menant à l'adoption d'une loi, d'autant plus que les législations française et belge influencent très fortement la législation luxembourgeoise.

Jusqu'à présent, le Gouvernement a voulu réserver aux communes la tâche de prendre des mesures appropriées contre de telles tenues. Ainsi, sans sa réponse à la question parlementaire numéro 1445, datée au 28 juin 2011, Madame le Ministre Mady Delvaux-Stehres, Ministre de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, avait indiqué 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.* ».

Cette réponse contenait les précisions suivantes :

« *Un 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 découvert ou cagoulé ».*

Les décrets du 14 décembre 1789 relatifs à la constitution des municipalités et du 16-24 août 1970 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 commun conformément au principe de l'autonomie communale ancré à l'article 107 de la Constitution sans être soumis à l'approche formelle du Ministre de l'Intérieur. »

Le Gouvernement précise en outre :

« *Il n'est 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. »*

Outre le fait qu'il est présomptueux de vouloir régler les problèmes du XXI^e siècle en faisant appel à des décrets du XVIII^e siècle, l'auteur de la présente proposition de loi est convaincu que l'interdiction du port de la burqa et du niqab doit être décidée au niveau national et par le législateur lui-même, comme le montrent par ailleurs les exemples français et belges.

Peut-on imaginer, par exemple, qu'une femme puisse porter la burqa dans la commune de Mondercange mais soit obligé de dévoiler son visage en franchissant les limites de la commune d'Esch-sur-Alzette ?

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. La directive de Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale s'adresse ainsi à juste titre à l'ensemble des établissements secondaires du pays en ne contenant aucune restriction géographique.

- En France

Le texte de la présente proposition de loi s'inspire principalement de la loi française **N° 2010-1192 du 11 octobre 2010, interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public** (document parlementaire 2520 de l'Assemblée nationale).

L'interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public, termes repris du projet de loi évoqué ci-dessus, vise de fait la pratique du port du voile intégral. Cette interdiction fait l'objet de nombreuses discussions. Le débat certainement le plus approfondi est repris dans le « rapport d'information » confié par l'Assemblée nationale à la « Mission d'information sur la pratique du port du voile intégral sur le territoire national » (document parlementaire 2262 de l'Assemblée nationale).

Le présent exposé des motifs peut dès lors se limiter à résumer les points principaux du rapport ci-dessus.

Il convient de souligner que la religion musulmane ne prescrit pas l'obligation du voile intégral

Le terme de « voile intégral » retenu par la mission d'information de l'Assemblée nationale recouvre les tenues vestimentaires suivantes :

- le niqab, voile qui dissimule tout le corps, y compris le visage, à l'exception des yeux ;
- le sitar, voile supplémentaire qui cache y compris les yeux et que certaines femmes en jilbab font descendre le long du visage pour le couvrir, même les mains devant être gantées afin qu'aucune partie de la femme ne soit visible ;
- la burqa enfin, tenue recouvrant intégralement le corps et comportant un mince grillage devant les yeux.

L'étude historique indique que l'origine de ces tenues remonte à une époque antérieure à la conversion à l'Islam des sociétés ou groupes au sein desquels elles sont portées.

Au terme de nombreuses auditions, comprenant des érudits et responsables islamiques, le rapport de l'Assemblée nationale conclut : *« quant à la nature et aux réalités que recouvre le port du voile intégral : il s'agit d'une pratique antéislamique importée ne présentant pas le caractère d'une prescription religieuse ; elle participe de l'affirmation radicale de personnalités en quête d'identité dans l'espace social mais aussi de l'action de mouvements intégristes extrémistes ; elle représente un*

défi pour de nombreux pays. » Toujours selon ce rapport, « la pratique du port du voile intégral semble avant tout reposer sur une interprétation des textes coraniques et de la tradition musulmane qui présente un caractère très contestable et minoritaire. »

Le fait que « *la religion musulmane n'interdit pas aux femmes de montrer leur visage* » a par ailleurs été confirmé au sein même de la Chambre des Députés par une délégation du Majlis Ash-Shura (Conseil consultatif d'Arabie Saoudite) lors de la visite du groupe d'amitié parlementaire Arabie Saoudite – Luxembourg (Procès-verbal de la réunion du 23 avril 2010 du Bureau et de la Commission des Affaires étrangères).

En France, la loi visant l'interdiction de la burqa et du niqab dans l'espace public, après une longue concertation, a été approuvée par une très large majorité. Le vote à l'Assemblée nationale, en date du 13 juillet 2010, a recueilli 335 « pour » et une voix « contre ». Le vote au Sénat, en date du 14 septembre 2010, a recueilli 246 « pour » et 1 « contre ». Le Conseil constitutionnel a jugé la loi conforme à la Constitution française.

Ci-dessus le texte publié au « Journal officiel » 237 du 12 octobre 2010, dont découle le texte de la présente proposition.

« LOI n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2010-613 DC du 7 octobre 2010 ;

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1

Nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage.

Article 2

I. — Pour l'application de l'article 1er, l'espace public est constitué des voies publiques ainsi que des lieux ouverts au public ou affectés à un service public.

II. — L'interdiction prévue à l'article 1er 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.

Article 3

La méconnaissance de l'interdiction édictée à l'article 1er est punie de l'amende prévue pour les contraventions de la deuxième classe.

L'obligation d'accomplir le stage de citoyenneté mentionné au 8° de l'article 131-16 du code pénal peut être prononcée en même temps ou à la place de la peine d'amende.

Article 4

Après la section 1 bis du chapitre V du titre II du livre II du code pénal, il est inséré une section 1 ter ainsi rédigée :

« Section 1 ter

« De la dissimulation forcée du visage

« Art. 225-4-10.-Le fait pour toute personne d'imposer à une ou plusieurs autres personnes de dissimuler leur visage par menace, violence, contrainte, abus d'autorité ou abus de pouvoir, en raison de leur sexe, est puni d'un an d'emprisonnement et de 30 000 € d'amende.

« Lorsque le fait est commis au préjudice d'un mineur, les peines sont portées à deux ans d'emprisonnement et à 60 000 € d'amende. »

Article 5

Les articles 1er à 3 entrent en vigueur à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi.

Article 6

La présente loi s'applique sur l'ensemble du territoire de la République.

Article 7

Le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'application de la présente loi dix-huit mois après sa promulgation. Ce rapport dresse un bilan de la mise en œuvre de la présente loi, des mesures d'accompagnement élaborées par les pouvoirs publics et des difficultés rencontrées.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 11 octobre 2010.

Nicolas Sarkozy

Par le Président de la République :

Le Premier ministre, François Fillon

La ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, Michèle Alliot-Marie »

Cette loi est entrée en vigueur le 11 avril 2011.

Le 1^{er} juillet 2014, dans un arrêt définitif (requête no 43835/11) de la Grande Chambre, la Cour européenne des Droits de l'Homme a statué que « l'interdiction de porter une tenue destinée à dissimuler son visage dans l'espace public en France n'est pas contraire à la Convention ». La Grande Chambre était, dans ce dossier, présidée par Monsieur le Juge Dean Spielmann.

Selon le communiqué de presse de la CEDH, « *La Cour a souligné que la préservation des conditions du « vivre ensemble » était un objectif légitime à la restriction contestée et que, notamment au regard de l'ample marge d'appréciation dont l'État disposait sur cette question de politique générale suscitant de profondes divergences, l'interdiction posée par la loi du 11 octobre 2010 n'était pas contraire à la Convention.* »

- En Belgique

Plusieurs communes belges ont interdit le port de la burqa par le biais de règlements de police. Dès 2005, la Chambre des Représentants a été saisie de l'opportunité de cette interdiction par le dépôt d'une proposition de loi. Au printemps 2010, pas moins de quatre propositions de loi étaient en débat au parlement fédéral belge, émanant de quatre partis différents.

Le 24 avril 2010, la Chambre des Représentants a adopté un texte de consensus à l'unanimité moins deux abstentions, la Belgique étant de ce fait le premier pays européen à interdire la burqa dans l'espace public. Toutefois, pour sortir ses effets, cette proposition de loi devait être également adoptée par le Sénat. La dissolution des assemblées parlementaires belges, suite à la « crise institutionnelle », a toutefois suspendu la procédure législative concernant la burqa. La proposition de loi a été déposée une nouvelle fois et votée par la Chambre des Représentants le 28 avril 2011, à la quasi-unanimité moins un vote contre et deux abstentions (Documents parlementaires 53K219).

La loi a été publiée dans le Moniteur belge du 13 juillet 2011 sous le titre de Loi du « 1^{er} juin 2011 – Loi visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage ». La Cour constitutionnelle a rejeté, en date du 6 décembre 2012, des recours en annulation contre cette loi, recours introduits par des personnes verbalisées.

Le dispositif principal de cette loi se lit comme suit :

« **Art. 2.** Dans le Code pénal, il est inséré un article 563bis rédigé 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 1er, 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. »

- Autres pays européens

La situation législative et réglementaire évolue constamment dans les autres pays. L'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme résume l'état des lieux à la mi 2014 dans ses articles 40 à 52.

Texte de la proposition de loi

Art. 1^{er}.

Nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage, en tout ou en partie.

Art. 2.

Pour l'application de l'article 1^{er}, l'espace public est constitué des voies publiques ainsi que des lieux ouverts au public ou affectés à un service public.

L'interdiction prévue à l'article 1^{er} 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.

Art. 3.

La méconnaissance de l'interdiction édictée à l'article 1^{er} est punie de l'amende prévue pour les contraventions de quatrième classe.

Art. 4.

Le code pénal est modifié et complété comme suit :

1. L'article 563 du titre X du livre II du Code pénal est complété par le tiret ter suivant :
« 10° Ceux qui dans l'espace public portent une tenue destinée à dissimuler leur visage en tout ou en partie, sauf 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 »
2. Après le chapitre V du Titre VI bis. du code pénal, il est inséré un chapitre VII ainsi rédigée :
« Chapitre VII. De la dissimulation forcée du visage
Art. 460-1. - Sera puni d'une peine d'emprisonnement de huit jours à deux ans et d'une amende de 251 à 2.000 euros, ou de l'une de ces peines seulement, celui qui impose, en raison de leur sexe, à une ou plusieurs autres personnes de dissimuler leur visage, en tout ou en partie, par menace, violence, contrainte, abus d'autorité ou abus de pouvoir.
Sera puni d'un emprisonnement de six mois à cinq ans et d'une amende de 501 euros à 5.000 euros, celui qui commet ce fait au préjudice d'un mineur».

Commentaire des articles

Ad Art. 1^{er}

Cet article fixe le principe général de l'interdiction de dissimuler son visage, en tout ou en partie.

Ad Art. 2.

Cet article définit la notion d'espace public. Il fixe également les exceptions à l'interdiction de dissimuler son visage, telles que les dispositions législatives ou réglementaires concernant le port du casque pour les motocyclistes ou les masques traditionnels portés lors des cortèges de carnaval.

Les deux premiers articles reprennent le texte de la loi française, avec une précision supplémentaire issue de la loi belge (« *en tout ou en partie* »).

Ad Art. 3

Cet article fixe la hauteur de la contravention, c'est-à-dire une amende de 25 euros à 250 euros. Les montants de la contravention sont compatibles avec l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Art. 4

Cet article complète le code pénal.

Le premier tiret met en application la contravention de quatrième classe prévue à l'article 3.

Le deuxième tiret, inspiré de la loi française, vise à punir les personnes qui imposent à d'autres, notamment à des mineurs d'âge, de dissimuler leur visage.