

## **PROJET DE LOI PORTANT**

modification de l'article 563 du Code pénal en créant une infraction d'interdiction de dissimulation du visage dans certains lieux publics

### **I. TEXTE DU PROJET DE LOI**

**Article unique.-** Il est rajouté à l'article 563 du Code pénal un paragraphe 10° libellé comme suit :

« 10° Ceux qui dans les services de transports publics, dans l'enceinte ainsi qu'à l'intérieur des établissements scolaires de l'enseignement fondamental, des établissements de l'enseignement secondaire, des établissements de l'enseignement secondaire technique, des établissements en charge de la formation professionnelle, des établissements en charge de la formation des adultes, des établissements de l'enseignement supérieur, des établissements de l'enseignement différencié, du Centre de logopédie, des établissements hospitaliers, de soins et de santé, dans les bâtiments relevant des autorités judiciaires, dans les administrations publiques ainsi que dans les bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés dissimulent tout ou partie du visage, de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables.

Par dérogation à l'alinéa précédent, la direction d'un établissement hospitalier, de soins et de santé peut autoriser la dissimulation du visage dans les espaces communs de l'établissement hospitalier, de soins et de santé par des patients ou des résidents qui y séjournent pour une durée prolongée ou par leurs visiteurs.

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 ou des motifs professionnels, ou si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles.»

### **II. EXPOSÉ DES MOTIFS**

#### **CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES**

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.

Plusieurs communes comme par exemple Beaufort, Consdorf, Dalheim, Junglinster, Luxembourg, Mamer, Niederanven ont opté pour une interdiction générale en prévoyant qu'« *il est défendu à toute personne de paraître dans les rues, places et lieux publics à visage couvert ou cagoulée* ».

Dans d'autres communes comme par exemple Bettembourg, Esch/Alzette, Koerich, Mondercange et Mondorf-les-Bains une exception pour la période de carnaval est prévue. Les règlements de police de ces communes disposent que « *hors le temps de carnaval il est interdit à toute personne de paraître dans les rues, places et lieux publics masquée et déguisée, sauf autorisation du bourgmestre* ».

La commune d'Ettelbruck a opté pour une interdiction de la dissimulation du visage dans certains lieux. Ainsi son règlement de police communal prévoit qu'« *il est interdit au sein et aux abords immédiats d'évènements sur la voie publique, de dissimuler volontairement son visage afin de ne pas être identifié dans des circonstances faisant craindre des atteintes à l'ordre public. Cette interdiction ne vise pas les déguisements et masques de carnaval portés pendant la période de carnaval* ».

Les communes de Koerich, Esch/Alzette, Mondorf-les-Bains et Walferdange ont prévu qu'« *il est défendu aux personnes masquées, déguisées ou travesties de paraître armées dans les rues, places et lieux publics et de porter atteinte, par leur déguisement, à l'honneur et à la considération des nations étrangères ou au respect dû aux cultes et aux institutions publiques* ».

Ces quelques exemples documentent à juste titre que la réglementation prévue actuellement par les communes qui disposent d'une telle interdiction est très divergente. Il s'en suit que l'application 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.

Il convient en outre de constater que ces interdictions de dissimuler le visage existent depuis de très nombreuses années. Ainsi, par exemple l'actuel article du règlement général de police de la Ville de Luxembourg interdisant la dissimulation du visage trouve son origine dans un arrêté communal du 5 février 1902 intitulé « *Arrêté concernant la police pendant le carnaval* ». A l'époque, le libellé exact de l'interdiction de dissimulation était cependant différent de celui en vigueur actuellement. En 1937, le libellé de cet article a été modifié pour prendre la formulation suivante : « *Il est défendu à toute personne de paraître dans les rues, places et lieux publics masquée, déguisée ou travestie, hors le temps de carnaval, le dimanche suivant et celui de la mi-carême* ». Des formulations similaires sont encore à l'heure actuelle prévues dans bon nombre d'autres règlements de police communaux.

Pour d'autres communes les interdictions de dissimulation du visage remontent aux années soixante comme par exemple pour les communes de Merttert (1960), Bettembourg (1968) ou Mondorf-les-Bains (1969).

Au vu de la formulation de ces interdictions on constate que les responsables communaux avaient avant tout comme objectif de réglementer la dissimulation du visage pendant la période de carnaval en excluant l'interdiction générale de dissimulation pendant cette période.

Dans les années soixante l'interdiction de dissimulation du visage n'avait aucune connotation religieuse. Le phénomène même de femmes portant un voile intégral était à l'époque inconnu au Luxembourg. Les considérations visaient donc le maintien de l'ordre public.

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. Il est renvoyé dans ce contexte au projet de loi n° 7126 relative aux sanctions administratives communales qui prévoit que toutes les communes devraient se doter d'un règlement de police générale qui doit être approuvé par le ministre de l'Intérieur. Suite à la demande du Premier ministre du 8 septembre 2016, le Conseil d'Etat rappelle dans son avis no 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<sup>1</sup>. 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* ».

La position du Conseil d'Etat français, citée par le Conseil d'Etat dans son avis susmentionné, a connu une certaine évolution jurisprudentielle ces dernières années en rajoutant à la conception matérielle de l'ordre public la « *sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation* »<sup>2</sup>.

Cependant, tel que le rappelle le Conseil d'Etat, l'ouverture du Conseil d'Etat français est restée limitée. Interrogé sur les possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral, le Conseil d'Etat français a estimé que « *l'ordre public non matériel (moralité publique et respect de la dignité de la personne humaine), s'il a un contenu spécifique consacré par la*

---

<sup>1</sup> Tribunal administratif, jugement du 29 septembre 2010, n° 26122, confirmé par l'arrêt de la Cour administrative du 10 mars 2011, n° 27451C.

<sup>2</sup> Arrêt d'Assemblée du Conseil d'Etat du 27 octobre 1995 Commune de Morsang-sur-Orge sur le « lancer de nain ».

*jurisprudence (...) ne jouit pas de la même assise juridique que l'ordre public matériel, et ne saurait justifier une mesure d'interdiction de toute dissimulation volontaire du visage, dès lors que celle-ci ne présente, dans son principe, aucun caractère « immoral » au sens donné à ce terme par la jurisprudence ». Il poursuit que « l'ordre public au nom duquel des restrictions peuvent être apportées aux libertés publiques ne saurait néanmoins être confondu avec un quelconque « ordre moral ». Il revêt des aspects matériels, dépend des circonstances locales et surtout reflète un certain consensus social »<sup>3</sup>.*

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 »*.

L'approche du juge administratif belge est encore plus prudente que celle du juge français. Selon le Conseil d'Etat belge, *« l'ordre au maintien duquel il appartient aux conseils communaux de veiller est l'ordre public matériel, non l'ordre moral »*. Ainsi *« la préservation spécifique de ce dernier n'incombe aux conseils communaux qu'exceptionnellement, lorsque le désordre moral s'extériorise pour dégénérer ou risquer de dégénérer en des désordres matériels »*<sup>4</sup>.

Le Conseil d'Etat dit en résumé que l'Etat ne pourrait 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) comme par exemple la commodité du passage dans les rues ou la tranquillité 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<sup>5</sup>, la commune ne peut pas agir au titre de ses compétences de police administrative générale »*.

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.

---

<sup>3</sup> Colloque sur l'Ordre public, organisé par l'Association française de philosophie du droit les 17 et 18 septembre 2015 ; Intervention le 17 septembre de Bernard Stirn, président de section au Conseil d'Etat, professeur associé à Sciences Po.

<sup>4</sup> Arrêts Conseil d'Etat n° 17.375 à 17.380 du 15 janvier 1976

<sup>5</sup> Arrêt du 1<sup>er</sup> juillet 2014, affaire S.A.S c/ France

En Belgique, une loi du 1<sup>er</sup> juin 2011<sup>6</sup> a introduit à l'article 563bis 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<sup>7</sup>. 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

---

<sup>6</sup> Loi du 1<sup>er</sup> juin 2011 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage.

<sup>7</sup> Loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public.

*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<sup>8</sup>.

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 bienfondé 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<sup>9</sup>.

A l'époque les ministres de l'Education 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* »<sup>10</sup>.

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

---

<sup>8</sup> Gesetz zu bereichsspezifischen Regelungen der Gesichtsverhüllung und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften.

<sup>9</sup> Question parlementaire n° 1445 du 17 mai 2011 de Monsieur le Député Fernand Kartheiser.

<sup>10</sup> Réponse commune du 28 juin 2011 de Madame la Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, de Monsieur le Ministre de l'Intérieur et de la Grande Région et de Monsieur le Ministre de la Justice à la question parlementaire n° 1445 du Député Fernand Kartheiser.

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<sup>11</sup>, 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 par exemple 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<sup>12</sup>. 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<sup>13</sup> 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.

---

<sup>11</sup> Arrêt CEDH (Grande Chambre) S.A.S. c. France (Requête no 43835/11) du 1er juillet 2014.

<sup>12</sup> Article 8 Droit au respect de la vie privée et familiale

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

<sup>13</sup> 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 protection de l'ordre, de la santé ou de la moralité publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

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<sup>14</sup>. 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.

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 par exemple 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. Le Gouvernement a décidé d'interdire la dissimulation du visage dans les lieux suivants : les services de transports publics, les établissements scolaires de l'enseignement fondamental, les établissements de l'enseignement secondaire, les établissements de l'enseignement secondaire technique, les établissements en charge de la formation professionnelle, les établissements en charge de la formation des adultes, les établissements de l'enseignement supérieur, les établissements de l'enseignement différencié, le Centre de logopédie, les établissements de soins et de santé, dans les bâtiments relevant des autorités judiciaires, dans les administrations publiques ainsi que dans les bâtiments dans lesquels des services publics sont administrés.

L'interdiction de dissimuler le visage dans les lieux énumérés ci-dessus concerne aussi bien les usagers que ceux qui y accomplissent une mission de service public.

---

<sup>14</sup> Arrêt CEDH Belcacemi et Oussar c. Belgique (Requête no 37798/13) du 11 juillet 2017.

Rappelons également que 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.

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.

## **COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE**

Au titre X du Livre II du Code pénal est rajouté à l'article 563 un paragraphe 10 interdisant la dissimulation du visage dans certains lieux publics.

L'interdiction de dissimulation du visage vise toute action couvrant le visage de façon à rendre l'identification de la personne impossible. Cette dissimulation peut se faire de n'importe quelle manière et avec n'importe quelle matière. Sont partant visés par exemple un casque de moto, une cagoule ou encore un voile intégral.

Le Gouvernement a fait le choix de recenser avec la plus grande précision possible les lieux publics où la dissimulation du visage est interdite 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 et donc d'apparaître en public et les exigences minimales de la société au niveau de la communication entre les citoyens et donc du « vivre ensemble ».

Sont tout d'abord visés par l'interdiction de dissimulation du visage les services de transports publics tels que définis dans la loi du 29 juin 2004 portant sur les transports publics et modifiant la loi modifiée du 12 juin 1965 sur les transports routiers. 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.

L'interdiction de dissimulation du visage vise ensuite 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 des établissements dispensant les cours des cycles 2 à 4 de l'enseignement fondamental.

La dissimulation du visage est également interdite dans les établissements de l'enseignement secondaire et secondaire technique c'est-à-dire dans tous les lycées, dans les établissements en charge de la formation professionnelle et dans 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.

L'interdiction de la dissimulation du visage s'applique de la même manière aux établissements du fondamental et du secondaire de l'enseignement public et privé.

L'interdiction de dissimulation du visage s'applique également aux établissements de l'enseignement supérieur et notamment à l'Université du Luxembourg ainsi qu'aux établissements de l'enseignement différencié et au Centre de logopédie.

Dans tous les établissements de l'éducation et de la formation mentionnés ci-avant, l'interdiction de dissimulation du visage 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 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.

L'interdiction de dissimulation du visage s'applique ensuite aux établissements hospitaliers, de soins et de santé et donc aux hôpitaux et aux maisons de soins et de retraite à l'exception des chambres des patients hors prestation de soins qui sont considérées comme relevant de la vie privée des patients et des résidents. Dans le domaine des soins la communication est essentielle afin d'assurer la qualité des soins prodigués. Il est ainsi fondamental pour tout intervenant de soins de pouvoir constater l'expression du visage d'un patient qui peut ainsi exprimer des sentiments tels que la douleur ou l'angoisse. Le port d'un vêtement dissimulant le visage peut constituer un obstacle à la communication entre le patient et le personnel soignant et peut dès lors rendre plus difficile la prestation de soins de qualité.

La dissimulation du visage est en outre interdite 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.

Plus généralement, 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.

L'accès aux lieux où la dissimulation du visage est interdite est refusé à toute personne ayant dissimulé son visage de façon à rendre son identification impossible et refusant d'ôter le ou les objets couvrant son visage.

Le deuxième alinéa du paragraphe 10° prévoit des exceptions à l'interdiction de dissimulation du visage dans les lieux énumérés au premier alinéa. Les exceptions prévues dans le présent projet de loi sont similaires à celles qui existent en Belgique et quasi identiques aux dispositions françaises.

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.

Le Gouvernement a prévu une dérogation supplémentaire à l'interdiction de dissimulation du visage directement inspirée du projet de loi néerlandais. Cette exception concerne uniquement les établissements hospitaliers et de soins. Ces lieux sont susceptibles d'accueillir des personnes pendant une durée prolongée ce qui affecte par conséquent directement la vie privée de ces personnes dans le temps. Tel que mentionné précédemment, l'interdiction de dissimulation du visage ne s'applique pas dans les chambres qu'occupent des patients ou des résidents dans la mesure où ces lieux doivent être considérés comme relevant de la sphère privée des patients et des résidents. Dans les espaces communs comme par exemple un salon commun ou une cuisine commune, il est prévu que la direction de chaque établissement puisse lever l'interdiction de dissimulation du visage dans ces lieux tant pour les patients et

les résidents, à condition qu'ils y séjournent pendant une durée indéterminée, que pour leurs visiteurs. Le personnel encadrant ou soignant n'est dès lors pas visé par cette dérogation.

Le Gouvernement estime qu'il est opportun 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. Etant donné que ces lieux sont susceptibles d'accueillir des personnes pendant des années, une interdiction absolue de dissimulation du visage serait une restriction trop massive de la vie privée de ces personnes et de leurs visiteurs. Chaque direction 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.

## Texte coordonné

### Code pénal

#### **Chapitre III — Des contraventions de troisième classe**

**Art. 559.** Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros:

1° Abrogé (L. 15 juillet 1993)

2° Ceux qui auront causé la mort ou la blessure grave des animaux ou bestiaux appartenant à autrui, par l'effet de la divagation des fous ou furieux, d'animaux malfaisants ou féroces, ou par la rapidité, la mauvaise direction ou le chargement excessif des voitures, chevaux, bêtes de trait, de charge ou de monture;

3° Ceux qui, par imprévoyance ou défaut de précaution, auront involontairement causé les mêmes dommages par l'emploi ou l'usage d'armes, ou par le jet de corps durs ou de substances quelconques;

4° Ceux qui auront causé les mêmes accidents, par la vétusté, la dégradation, le défaut de réparation ou d'entretien des maisons ou édifices, ou par l'encombrement ou l'excavation, ou telles autres œuvres dans ou près des rues, chemins, places ou voies publiques, sans les précautions ou signaux ordonnés ou d'usage.

**Art. 560.** Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros:

1° Ceux qui auront méchamment enlevé ou déchiré les affiches légitimement apposées;

2° Ceux qui, dans les lieux appartenant au domaine public de l'Etat ou des communes, auront enlevé des gazons, terres, pierres ou matériaux, sans y être dûment autorisés;

3° Ceux qui mèneront sur le terrain d'autrui des bestiaux, de quelque espèce qu'ils soient, et à quelque époque que ce soit, dans les prairies naturelles ou artificielles, dans les vignes, roseraies, houblonnières, et dans les plants ou pépinières d'arbres fruitiers ou autres, faits de mains d'homme;

4° Ceux qui auront répandu des terres, pierres ou décombres sur le terrain d'autrui.

**Art. 561.** Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros:

1° Ceux qui se seront rendus coupables de bruits ou tapages nocturnes de nature à troubler la tranquillité des habitants;

2° Abrogé (L. 6 avril 1881)

3° Abrogé (L. 6 avril 1881)

4° Ceux qui auront de faux poids, de fausses mesures ou de faux instruments de pesage dans leurs magasins, boutiques ou ateliers, ou dans les halles, foires ou marchés.

Les poids, les mesures et les instruments faux seront confisqués;

5° et 6° Abrogés (L. 26 février 1965 et L. 15 mars 1983)

7° Ceux qui auront dirigé, contre des corps constitués ou des particuliers, des injures autres que celles prévues au Titre VIII Chapitre V du Livre II du présent code;

8° Ceux qui emploieront des poids ou des mesures différents de ceux qui sont établis par les lois en vigueur.

Les poids et mesures seront confisqués.

**Art. 562.** Alinéa 1er abrogé implicitement (L. 13 juin 1994) En ce qui concerne les contraventions prévues par l'article précédent le juge pourra, en cas de récidive, prononcer, outre l'amende, un emprisonnement de neuf jours au plus.

#### **Chapitre IV — Des contraventions de quatrième classe**

**Art. 563** Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros:

1° Les gens qui font métier de deviner et de pronostiquer ou d'expliquer les songes. Seront saisis et confisqués les instruments, ustensiles et costumes servant et destinés à l'exercice du métier de devin, pronostiqueur ou interprète des songes;

2° Ceux qui auront volontairement dégradé des clôtures urbaines ou rurales, de quelques matériaux qu'elles soient faites;

3° Les auteurs de voies de fait ou violences légères, pourvu qu'ils n'aient blessé ni frappé personne, et que les voies de fait n'entrent pas dans la classe des injures; particulièrement ceux qui auront volontairement, mais sans intention de l'injurier, lancé sur une personne un objet quelconque de nature à l'incommoder ou à la souiller;

4° Celui qui aura volontairement et sans nécessité tué ou gravement blessé, soit un animal domestique autre que ceux mentionnés à l'article 538, soit un animal apprivoisé, dans un lieu autre que celui dont le maître de l'animal ou le coupable est propriétaire, locataire, fermier, usufruitier ou usager;

5° Ceux qui, par défaut de précaution, auront involontairement détruit ou dégradé des fils, poteaux ou appareils télégraphiques;

6° Les vagabonds et ceux qui auront été trouvés mendiants.

Alinéa abrogé (L. 29 août 2008)

7° Ceux qui auront sans droit exécuté des ouvrages d'art, de culture ou autres sur le terrain d'autrui.

8° Ceux qui sans droit s'introduisent dans une maison, un appartement, une chambre ou un logement, habités par autrui, ou leurs dépendances, et y restent malgré l'invitation ou l'ordre de s'en éloigner.

9° (L. 1er avril 1968) Ceux dont l'attitude sur la voie publique est de nature à provoquer à la débauche.

10° Ceux qui dans les services de transports publics, dans l'enceinte ainsi qu'à l'intérieur des établissements scolaires de l'enseignement fondamental, des établissements de l'enseignement secondaire, des établissements de l'enseignement secondaire technique, des établissements en charge de la formation professionnelle, des établissements en charge de la formation des adultes, des établissements de l'enseignement supérieur, des établissements de l'enseignement différencié, du Centre de logopédie, des établissements hospitaliers, de soins et de santé, dans les bâtiments relevant des autorités judiciaires, dans les administrations publiques ainsi que dans les bâtiments à l'intérieur desquels des services publics sont administrés dissimulent tout ou partie du visage, de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables.

Par dérogation à l'alinéa précédent, la direction d'un établissement hospitalier, de soins et de santé peut autoriser la dissimulation du visage dans les espaces communs de l'établissement hospitalier, de soins et de santé par des patients ou des résidents qui y séjournent pour une durée prolongée ou par leurs visiteurs.

L'interdiction prévue à l'alinéa 1er 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 ou des motifs professionnels, ou si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles.

**Art. 564.** Dans le cas de récidive, le tribunal est autorisé à prononcer, indépendamment de l'amende, un emprisonnement pendant douze jours au plus.

#### **Dispositions communes aux quatre chapitres précédents**

**Art. 565.** Il y a récidive, dans les cas prévus par les quatre chapitres qui précèdent, lorsque le contrevenant a déjà été condamné, dans les douze mois précédents, pour la même contravention.

**Art. 566.** (L. 1er août 2001) Lorsque, dans les cas prévus par les quatre chapitres qui précèdent, il existe des circonstances atténuantes, l'amende peut être réduite, sans qu'elle puisse, en aucun cas, être inférieure à 25 euros.