Commission consultative des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg

Avis

sur

le projet de loi 7179 portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant une infraction de dissimulation du visage dans certains lieux publics

Avis 2/2018

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (CCDH), celle-ci a été saisie par le ministère de la Justice pour donner son avis sur le projet de loi n° 7179 portant modification de l'article 563 du Code pénal en créant une infraction d'interdiction de dissimulation du visage dans certains lieux publics.

L'intitulé du projet de loi vise l'interdiction de la dissimulation du visage dans certains lieux publics, alors que le projet de loi en lui-même vise manifestement le port du voile intégral par des femmes musulmanes.

Ce projet fait suite à des initiatives nationales[1] et à l'étranger[2] sur l'interdiction de la dissimulation du visage. Le phénomène de femmes portant un voile intégral (*« niqab »*[3] *ou « burqa »*[4]) est relativement nouveau en Europe et marginal en nombre absolu[5].
Malgré un lien établi par certains entre l'arrivée de demandeurs de protection internationale (DPI) se déclarant de confession musulmane et la pratique du port du voile intégral, le ministre de la Justice a indiqué qu'aucun cas de port du voile intégral n'a été relevé dans les foyers pour DPI[6].

Plusieurs pays ont choisi ou envisagent d'interdire la dissimulation du visage. À titre d'exemple, en France, en Belgique et en Autriche[7] l'interdiction édictée vise l'ensemble des lieux publics. En Allemagne, les agents publics ne sont pas autorisés à se dissimuler le visage. Au Pays-Bas, un projet de loi vise à interdire la dissimulation du visage dans certains lieux publics[8]. L'approche néerlandaise a servi d'inspiration pour le projet de loi sous considération.

---

[1] Voir *infra*. *Proposition de loi n° 6705 ayant pour objet d'interdire la dissimulation du visage dans l'espace public et de compléter certaines dispositions du Code pénal*, déposé en 2014 par Monsieur Kartheiser (ADR). *Proposition de loi n° 6909 portant interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux publics*, déposé en 2016 par Messieurs Roth et Mosar (CSV).
[2] En particulier : France, Belgique et Pays-Bas. Dans l'Union européenne : Allemagne, Autriche, Danemark, Bulgarie, Italie (Lombardie). Au-delà : Suisse (Tessin), Chad, Cameroun, Niger, Congo, Égypte, Gabon.
[3] Le Niqab est un voile intégral complété par une étoffe qui ne laisse apparaitre qu'une fente pour les yeux. C'est le seul type de voile intégral porte au Luxembourg. Voir V. Orlandi, « *Nous ferons appel à la justice, pas à la désobéissance* », Luxemburger Wort, publié le 6 novembre 2015.
[4] La Burqa recouvre le corps tout entier, tête comprise, avec une grille pour les yeux. Voir V. Orlandi, *op.cit.*
[5] Parmi les femmes se déclarant de confession musulmane en Belgique et en France, environ une femme sur mille porterait un tel voile intégral. À supposer qu'il soit possible de transposer ces chiffres au Luxembourg, sans tenir compte des différences d'origine, le phénomène toucherait autour de cinq femmes. Dans la presse et dans les débats parlementaires, le chiffre d'une dizaine de femmes est évoqué.
[6] *Question n° 1485 de Monsieur Laurent Mosar et de Monsieur Gilles Roth concernant Dissimulation du visage dans l'espace public* ; *Réponse du Ministre de la Justice à question n° 1485 de Monsieur Laurent Mosar et de Monsieur Gilles Roth concernant Dissimulation du visage dans l'espace public* (octobre 2015).
[7] En Autriche la loi interdisant la dissimulation du visage est entrée en vigueur le 1er octobre 2017.
[8] *Projet de loi portant interdiction partielle des vêtements couvrant le visage*, Kamerstukken II 2015/2016, 34 349. Voir aussi avis du Conseil d'Etat néerlandais : Raad van State, *Advies van 15 juillet 2015*, W04.15.0170/I.

I. L'analyse du projet de loi n° 7179

Dans cette partie, la CCDH analyse le cadre normatif luxembourgeois (**1**) dans lequel le projet de loi s'insère avant de s'interroger sur le champ d'application de l'article unique (**2**). Finalement, la CCDH confronte l'interdiction aux exigences de la Cour européenne des droits de l'Homme au titre de la liberté religieuse (**3**).

1. Cadre normatif au Luxembourg

Actuellement, la dissimulation du visage relève du pouvoir de police des communes, et peut être réglementée par un règlement général de police[9]. Les règlements intérieurs de bâtiments publics, dont en particulier des écoles ou des lycées, peuvent également encadrer le code vestimentaire, y compris les vêtements et signes religieux[10].

Deux propositions de loi, déposées en 2014 et en 2016 respectivement, par un député ADR et des députés CSV, visent à inscrire une interdiction générale de la dissimulation du visage sur la base de la solution telle que retenue en France[11].

Jusqu'en début 2017, le gouvernement était d'avis que le cadre réglementaire existant était suffisant pour aborder la question de la dissimulation du visage. Depuis, le gouvernement a modifié sa position bien établie en annonçant un projet de réglementation nationale relative à la dissimulation du visage. Le gouvernement se réfère à la prise de position du Conseil d'Etat, non-publiée à ce stade, relative à une « question préjudicielle » portant sur la réforme envisagée portant extension des compétences des agents municipaux, et portant éventuellement sur l'obligation faite aux communes

---

[9] Selon l'exposé des motifs du projet de loi, certains règlements communaux réglementent déjà la dissimulation du visage. Sur 105 communes, 62 disposent d'un règlement général de police, dont 47 communes, représentant 73% de la population, règlementent la dissimulation du visage dans les lieux publics. Voir par exemple, portant interdiction : Règlement général de police de la ville d'Esch-sur-Alzette, article 42 : *« Hors le temps de carnaval il est interdit à toute personne de paraître masquée dans les rues, places et lieux publics sauf autorisation du bourgmestre. »*. Règlement général de police de la ville de Dudelange, art. 40 : *« Il est défendu à toute personne de paraître dans les rues, places et lieux publics à visage couvert ou cagoulé, déguisé ou travesti à l'exception des cas dûment autorisés par la loi. »* Règlement général de police de la ville de Luxembourg, art. 49 : « *Il est défendu à toute personne de paraître dans les rues, places et lieux publics à visage couvert ou cagoulée. »*. Portant obligation de s'identifier : Règlement général de police de la ville de Differdange : *« Tout individu masqué ou déguisé doit être porteur d'une pièce d'identité qu'il est obligé de présenter sur réquisition d'un membre de la force publique. ».*

[10] *Réponse de Madame la Ministre de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle, de Monsieur le Ministre de l'Intérieur et à la Grande Région et de Monsieur le Ministre de la Justice du 28 juin 2011 à la question n° 1445 de Monsieur Fernand Kartheiser concernant Port de la burqa aux alentours d'écoles de l'enseignement fondamental*.

[11] *Proposition de loi n° 6705 ayant pour objet d'interdire la dissimulation du visage dans l'espace public et de compléter certaines dispositions du Code pénal*, déposé en 2014 par Monsieur Kartheiser (ADR). Voir également Conseil d'Etat, *avis du 10 juillet 2015*, Doc. parl. 6705/01. *Proposition de loi n° 6909 portant interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux publics*, déposé en 2016 par Messieurs Roth et Mosar (CSV). Conseil d'Etat, *avis du 21 novembre 2017 sur la proposition de loi n° 6909 portant interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux publics*, Doc. parl. 6909/01, p. 1. Ce type d'interdiction a fait l'objet de nombreuses questions parlementaires (n°s 1445, 1485, 1564, 1579).

d'adopter un règlement général de police[12], qui pourrait alors comporter une disposition relative à la dissimulation du visage[13].

2. Le champ d'application de l'interdiction proposée

Fin juillet 2017, le gouvernement a déposé le projet de loi sous avis. L'article unique modifie l'article 563 Code pénal qui instaure les contraventions de 4e catégorie, sanctionnées par une amende de 25 euros à 250 euros. La CCDH considère cet article comme un article *« fourre-tout »*[14]. Suite à l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi, des amendements ont été déposées en janvier 2018[15]. Le texte de l'article proposé se lit désormais ainsi :

> *« Art. 563.*
> *Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros:*
>
> *[…]*
> *10. Ceux qui dans tout moyen collectif de transport de personnes,* à l'intérieur des établissements scolaires de tous les types d'enseignement ainsi que dans leur enceinte, dans les locaux destinés à accueillir ou à héberger des mineurs âgés de moins de seize ans accomplis, *à l'intérieur et dans l'enceinte des établissements hospitaliers, dans les locaux à usage collectif des institutions accueillant des personnes âgées à des fins d'hébergement, y compris les ascenseurs et corridors,, dans les bâtiments relevant des autorités judiciaires, dans les administrations publiques ainsi que dans les bâtiments ou dans les parties des bâtiments à l'intérieur desquels des services publics administratifs sont fournis par toute personne de droit public, dissimulent tout ou partie du visage, de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables.*
> *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 dûment attestées par un certificat médical ou des motifs professionnels et limitée au but poursuivi, ou si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques*

---

[12] Voir notamment *Réponse de Monsieur Dan Kersch, Ministre de l'Intérieur, de Monsieur Félix Braz, Ministre de la Justice et de Monsieur Etienne Schneider, Ministre de la Sécurité Intérieure à la question parlementaire n° 1564 du 12 novembre 2015 de Monsieur le Député Alex Bodry concernant l'interdiction de dissimuler son visage en public : « Le Gouvernement examinera, en étroite collaboration avec le secteur communal, l'opportunité d'instituer une obligation pour les villes et communes d'édicter un règlement général de police à soumettre à l'approbation de l'autorité supérieure. ».*

[13] Voir *Réponse orale à la question orale n° 0246 de Monsieur Gilles Roth concernant Avis du Conseil d'Etat demandé dans le cadre de l'élaboration du projet de loi relatif à l'extension des compétences des agents municipaux par le présent gouvernement, et se rapportant également à l'interdiction de la dissimulation du visage dans les lieux publics*, Compte rendu de la séance du 7 février 2017.

[14] Il renvoie à une liste d'infractions hétéroclites : actuellement, l'article 563 sanctionne *« (1) Les gens qui font métier de deviner et de pronostiquer ou d'expliquer les songes. […], (2) ceux qui auront volontairement dégradé des clôtures urbaines ou rurales […], (3) les auteurs de voies de fait ou violences légères […], 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 […] un animal domestique […], (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, (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) ceux dont l'attitude sur la voie publique est de nature à provoquer à la débauche »*. L'interdiction proposée s'insèrerait dans cette liste.

[15] Voir Doc. parl. 7179/04.

sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles où il est d'usage que l'on dissimule tout ou partie du visage. »

La disposition proposée interdit la dissimulation partielle ou complète du visage dans certains lieux. Pour que l'infraction se matérialise, il suffit de dissimuler tout ou partie du visage sans qu'il soit nécessaire de démontrer une quelconque intention ou volonté. Théoriquement, la disposition pourrait concerner aussi le port d'une écharpe, le port de lunettes très larges et le port d'un masque de protection. À cet égard, les potentielles difficultés de mise en œuvre de l'interdiction par les autorités policières peuvent être soulevées. En matière de champ d'application personnel, il convient aussi de savoir si des personnes étrangères, comme des touristes, seraient visées par l'interdiction.

Le champ d'application spatial de l'interdiction est défini par une liste exhaustive et limitative de lieux. Les amendements proposés tentent de répondre aux oppositions formelles et critiques émises par le Conseil d'Etat dans son avis.

La CCDH n'entend pas commenter exhaustivement le champ d'application spatial[16]. Elle s'interroge cependant sur la compatibilité de l'extension de l'interdiction aux chambres de malades ou de pensionnaires dans les établissements hospitaliers et aux institutions accueillant des personnes âgées avec le droit à la vie privée. En effet, la CCDH considère que les chambres de personnes âgées et de malades sont des lieux privatifs et en tant que tels doivent dans tous les cas être exclues de l'interdiction.

Les auteurs argumentent qu'ils utilisent les définitions posées dans la législation anti-tabac et qu'elles sont utilisées *« pour des raisons de cohérence »* et dans *« un souci de parallélisme de forme »* avec la loi anti-tabac. La CCDH estime pourtant que les raisons de santé publique ayant amené à différencier les chambres de malades des chambres de pensionnaires ne valent pas dans le contexte d'une interdiction de la dissimulation du visage.

Or, la formulation *« à l'intérieur et dans l'enceinte des établissements hospitaliers »* n'exclut pas les chambres. Le commentaire qui accompagne l'amendement confirme qu'*« aucune exception pour les chambres des patients hors prestations [de soins] n'est prévue »*[17]. La CCDH regrette de constater à cet égard que la dérogation possible en cas d'hospitalisations prolongées a également été supprimée par les amendements gouvernementaux.

La formulation *« dans les locaux à usage collectif des institutions accueillant des personnes âgées à des fins d'hébergement, y compris les ascenseurs et corridors »* permet d'exclure implicitement, par référence à l'interprétation donnée à la disposition correspondante dans la loi anti-tabac, les chambres des pensionnaires de telles institutions.

---

[16] Voir, pour des considérations plus détaillées sur le champ d'application : Conseil d'Etat, *avis du 21 novembre 2017 sur le projet de loi n° 7179*, 22 novembre 2017, Doc. parl. 7179/03.

[17] Le commentaire relatif à cet article se réfère à l'article 6 de la *loi du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac*.

La CCDH souligne qu'une interdiction de la dissimulation du visage dans un espace privé constitue une atteinte grave au droit à la vie privée et doit poursuivre un but légitime. Or, les auteurs ne démontrent pas l'existence d'une telle justification. Par conséquent, sous réserve de la position générale de la CCDH, la CCDH invite les auteurs à exclure explicitement les espaces privés de l'interdiction envisagée.

3. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme

En matière de droits fondamentaux, l'interdiction de la dissimulation du visage peut constituer une ingérence dans le droit au respect de la vie privée (art. 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH)) ou la liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 9 de la CEDH) en particulier des femmes qui souhaitent porter le voile intégral pour des raisons tenant à leurs convictions.

Une mesure émanant d'une autorité publique qui limite le choix vestimentaire est donc en principe constitutive d'une ingérence dans l'exercice du droit au respect de la vie privée, au sens de l'article 8 de la CEDH[18].
L'article 9 de la CEDH garantit à toute personne le droit à la liberté de religion qui inclut *« la liberté de manifester sa religion […] en public ou en privé […] »*. La Cour européenne des droits de l'Homme (CourEDH) a estimé que c'est un droit fondamental d'avoir *« la possibilité de communiquer cette conviction à autrui »*, y compris par le port de vêtements ou de symboles religieux[19].

L'interdiction en cause constitue ainsi une ingérence dans l'exercice des droits conférés par les articles 8 et 9 de la CEDH.

Les droits garantis aux articles 8 et 9 de la CEDH, la liberté religieuse et le droit à la vie privée, ne sont pas absolus et peuvent être limités. Pour qu'une ingérence ne constitue pas une violation de ces droits et libertés, elle doit premièrement être *prévue par la loi*. Deuxièmement, elle doit être justifiée par un *but légitime*, *dans une société démocratique*. Troisièmement, cette ingérence doit être *nécessaire et proportionnelle pour atteindre le but légitime* invoqué[20]. Ce critère de nécessité et de proportionnalité exige qu'il soit impossible d'atteindre ce but à travers des mesures moins restrictives.

La CourEDH a admis la validité des restrictions concernant le port de signes religieux

---

[18] CourEDH, *S.A.S. c. France*, arrêt [GC], 1er juillet 2014, n° 43835/11, § 107 ; CommEDH, *Kara c. Royaume-Uni*, décision, 22 octobre 1998, n° 36528/97.
[19] Voir en particulier : CourEDH, *Eweida* et al. *c. Royaume-Uni*, arrêt, 15 janvier 2013, n° 48420/10, 59842/10, 51671/10 et 36516/10, §§ 89, 94 ; CourEDH, *Leyla Şahin c. Turquie*, arrêt [GC], 10 novembre 2005, n° 44774/98 ; CourEDH, *Ahmet Arslan et al. c. Turquie*, arrêt, 23 février 2010, n° 41135/98.
[20] Les listes des buts légitimes figurant dans l'article 8 et 9 de la Convention sont exhaustives et doivent être interprétées de manière restrictive. Ces buts légitimes sont suivants : sécurité nationale, sûreté publique, bien-être économique du pays, défense de l'ordre et prévention des infractions pénales, protection de la santé ou de la morale, et protection des droits et libertés d'autrui (art. 8) ; et sécurité publique, protection de l'ordre, santé ou de la morale publiques, protection des droits et libertés d'autrui (art. 9).

dans de nombreux cas spécifiques, notamment au travail[21], dans le milieu de l'éducation[22] et en matière de sécurité[23]. S'agissant du port du voile intégral, la CourEDH a accepté les interdictions de la dissimulation du visage en vigueur en France et en Belgique.

La CourEDH déclare ainsi pouvoir *« 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 ».* Elle peut ainsi admettre que *« le voile cachant le visage soit perçu par l'État défendeur comme portant atteinte au droit d'autrui d'évoluer dans un espace de sociabilité facilitant la vie ensemble »*[24]. (affaires S.À.S., Belcacemi et Oussar, et Dakir).

La CourEDH admet que le voile intégral est un habit à connotation religieuse, mais elle le distingue des autres habits à connotation religieuse *« 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 »*[25].

Enfin, il convient de souligner avec force que la CourEDH reconnaît *« 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' »* [26]. Elle se remet en grande

---

[21] CourEDH, *Eweida* et al. *c. Royaume-Uni*, arrêt, 15 janvier 2013, n° 48420/10, 59842/10, 51671/10 et 36516/10.

[22] Concernant l'interdiction de porter des signes religieux dans les établissements d'enseignement public prescrite aux enseignants : CourEDH, *Dahlab c. Suisse*, décision, 15 janvier 2001, n° 42393/98 ; CourEDH, *Kurtulmuş c. Turquie*, décision, 24 janvier 2006, n° 65500/01 ; et aux élèves et étudiantes : CourEDH, *Leyla Şahin c. Turquie*, arrêt [GC], 10 novembre 2005, n° 44774/98 ; CourEDH, *Köse* et al. *c. Turquie*, décision, 24 janvier 2006, n° 26625/02 ; CourEDH, *Kervanci c. France*, arrêt, 4 décembre 2008, n° 31645/04 ; CourEDH, *Aktas c. France*, décision, 30 juin 2009, n° 43563/08 ; et CourEDH, *Ranjit Singh c. France*, décision, 30 juin 2009, n° 27561/08.

[23] Sur l'obligation de retirer un élément vestimentaire à connotation religieuse dans le cadre d'un contrôle de sécurité : CourEDH, *Phull c. France*, décision, 11 janvier 2005, n° 35753/03 ; CourEDH, *El Morsli c. France*, décision, 4 mars 2008, n° 15585/06. Sur l'obligation d'apparaître tête nue sur les photos d'identité destinées à des documents officiels : CourEDH, *Mann Singh c. France*, décision, 13 novembre 2008, n° 24479/07. Elle n'a conclu à la violation de l'article 9 dans aucun de ces cas.

[24] CourEDH, *S.A.S. c. France*, arrêt [GC], 1er juillet 2014, n° 43835/11 ; CourEDH, arrêt, *Belcacemi et Oussar c. Belgique*, arrêt, 11 juillet 2017, n° 37798/13 ; CourEDH, *Dakir c. Belgique*, arrêt, 11 juillet 2017, n° 4619/12.

[25] La CourEDH a distingué les affaires *S.A.S., Belcacemi et Oussar,* et *Dakir* de l'affaire *Ahmet Arslan :* CourEDH, *Ahmet Arslan et al. c. Turquie*, arrêt, 23 février 2010, n° 41135/98, notamment § 7. : Dans l'affaire *Ahmet Arslan*, la Turquie a été condamnée pour une violation de la liberté religieuse parce qu'elle avait sanctionné pénalement le port sur la voie publique, par des membres du groupe religieux « *Aczimendi tarikatı »* d'une *« tenue caractéristique […], composée d'un turban, d'un 'salvar' (saroual) et d'une tunique, tous de couleur noire, et […] d'un bâton »*. D'après la CourEDH, il s'agissait d'une restriction du choix vestimentaire incompatible avec la liberté religieuse.

[26] La CourEDH reconnait aux Etats une large marge d'appréciation surtout dans les cas où il n'existe pas le consensus européen. Dans l'affaire *S.A.S.*, la CourEDH relève qu'« *[i]l n'y a pas de consensus européen contre l'interdiction. Certes, d'un point de vue strictement normatif, la France est dans une situation très minoritaire en Europe : excepté la Belgique, aucun autre État membre du Conseil de l'Europe n'a à ce jour*

partie à l'analyse faite au sein de l'Etat défendeur, en particulier de la détermination du but légitime à protéger et dans la nécessité de la mesure dans la poursuite de ce but. En renvoyant à une « ***marge d'appréciation*** » de l'Etat, la CourEDH – vu son rôle fondamentalement subsidiaire – ne souhaite pas se substituer au débat démocratique autour de cette question.
Dans les affaires belges et française, la CourEDH conclut à la conventionalité *a minima* de l'interdiction du port du voile intégral[27] en déclarant qu'une interdiction *« **peut passer** pour proportionnée au but poursuivi »*. Elle se remet largement à l'évaluation faite par les deux Etats pour déterminer qu'une interdiction est nécessaire pour la *« préservation des conditions du 'vivre ensemble' »*. Ainsi, la CourEDH déclare qu'

> *« [e]n conséquence, notamment au regard de **l'ampleur de la marge d'appréciation** dont disposait l'État défendeur en l'espèce, la Cour conclut que l'interdiction que pose la loi du 1er juin 2011, **quoique controversée** et présentant indéniablement **des risques en termes de promotion de la tolérance** au sein de la société […], **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'. »*[28]

Les considérations de sécurité ou de sûreté publique pourraient, le cas échéant, justifier une interdiction de la dissimulation du visage[29]. Selon la CourEDH, l'interdiction absolue[30] de la dissimulation du visage ne peut passer pour proportionnée qu'en présence d'un contexte révélant une menace générale contre la sécurité publique. La CourEDH estime que le port du voile intégral ne pose pas une telle menace générale et elle considère en plus que cet objectif pourrait être atteint par une simple obligation de montrer le visage et de s'identifier lorsqu'un risque pour la sécurité des personnes et des biens est caractérisé ou que des circonstances particulières conduisent à soupçonner une fraude à l'identité[31].

Dans le contexte luxembourgeois, le Conseil d'Etat a estimé dans un avis de 2015 que *« des mesures spécifiques et proportionnées d'interdiction de dissimulation du visage,*

---

opté pour une telle mesure. Il faut toutefois observer que la question du port du voile intégral dans l'espace public est ou a été en débat dans plusieurs pays européens. Dans certains, il a été décidé de ne pas opter pour une interdiction générale. Dans d'autres, une telle interdiction demeure envisagée […]. À cela, il faut ajouter que, vraisemblablement, la question du port du voile intégral dans l'espace public ne se pose tout simplement pas dans un certain nombre d'États membres, où cette pratique n'a pas cours. Il apparaît ainsi qu'il n'y a en Europe aucun consensus en la matière, que ce soit pour ou contre une interdiction générale du port du voile intégral dans l'espace public » (§ 156).

[27] CourEDH, *S.A.S. c. France*, arrêt [GC], 1er juillet 2014, n° 43835/11, §§ 106-108 : CourEDH, arrêt, *Belcacemi et Oussar c. Belgique*, arrêt, 11 juillet 2017, n° 37798/13 ; CourEDH, *Dakir c. Belgique*, arrêt, 11 juillet 2017, n° 4619/12.

[28] CourEDH, *S.A.S. c. France*, arrêt [GC], 1er juillet 2014, n° 43835/11, §§ 146-149 : CourEDH, arrêt, *Belcacemi et Oussar c. Belgique*, arrêt, 11 juillet 2017, n° 37798/13, § 61-62 ; CourEDH, *Dakir c. Belgique*, arrêt, 11 juillet 2017, n° 4619/12.

[29] CourEDH, *S.A.S. c. France*, arrêt [GC], 1er juillet 2014, n° 43835/11, § 116.

[30] L'interdiction proposée ne concerne que certains lieux publics, mais il s'agit d'une interdiction générale qui n'est pas limitée à des situations particulières, tels que des dangers à l'ordre public.

[31] CourEDH, *S.A.S. c. France*, arrêt [GC], 1er juillet 2014, n° 43835/11, § 139. Dans le même d'ordre d'idée, voir également l'une des rares affaires portées devant les juridictions au sujet d'un règlement communal mis en cause sur le fondement d'une limitation à la liberté religieuse : Tribunal de police (Bruxelles, 4e chambre), *X. c. Commune d'Etterbeek*, 26 janvier 2011.

adaptées aux circonstances locales, peuvent être prises par les autorités communales » pour répondre à des considérations de sécurité ou de sûreté publique[32].
Dans le projet de loi en cause, la pertinence réelle de l'argument sécuritaire n'a pas fait l'objet d'une analyse approfondie. D'après l'exposé des motifs du projet de loi, la législation existante et les règlements communaux constituent des bases appropriées pour des interdictions ponctuelles ou pour le contrôle d'identité.

II. Position de la CCDH

Dans le projet de loi, l'interdiction de se dissimuler le visage est formulée d'une façon générale et neutre, mais elle vise manifestement le port du voile intégral par des femmes musulmanes et soulève la question de la compatibilité avec la liberté religieuse et le droit au respect de la vie privée.

Vu la large marge d'appréciation laissée par la CourEDH aux États à cet égard, il faudrait s'assurer si, au Luxembourg, le concept de *« vivre-ensemble »*, c'est-à-dire la *« cohabitation harmonieuse entre individus ou entre communautés »*[33], exige de montrer tout ou partie de son visage pour vérifier ensuite le caractère *« nécessaire »* d'une telle disposition dans le contexte luxembourgeois avant de faire une analyse de l'adéquation de la réponse législative proposée.
L'exposé des motifs du projet de loi avance sommairement qu'

> *« [i]l 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. »*

D'une part, en général, le « vivre-ensemble » peut-il constituer le but légitime justifiant de lutter contre la dissimulation du visage ? Et d'autre part, le cas échéant, est-ce que ce concept peut justifier une interdiction de la dissimulation du visage dans le contexte luxembourgeois ?
Pour faire un choix sociétal sur l'interdiction de la dissimulation du visage tel que l'envisage la CourEDH au titre du concept du *« vivre-ensemble »*, il est nécessaire de connaître les points de vue de la société, ce qui présuppose le débat public et une concertation préalable au dépôt du projet de loi. Or, le débat public au Luxembourg était pratiquement inexistant et aucune concertation avec la société n'a eu lieu[34]. Même l'Assemblée de la Communauté Musulmane du Grand-Duché de Luxembourg (Shoura) et les femmes concernées[35] n'ont pas été consultées avant le dépôt du projet de loi.

---

[32] Conseil d'Etat, *avis du 10 juillet 2015*, Doc. parl. 6705/01, p. 3. Voir également Conseil d'Etat, *avis du 21 novembre 2017 sur le projet de loi n° 7179*, 22 novembre 2017, Doc. parl. 7179/03 qui s'y réfère.
[33] Définition contenue dans le Larousse.
[34] En France et en Belgique, un débat large sociétal, basé sur des études et des analyses sur le phénomène, a précédé l'adoption de l'interdiction du voile intégral. Un processus similaire a lieu aux Pays-Bas et en Allemagne. Ces études et échanges manquent pourtant dans le contexte luxembourgeois. L'absence de débat a d'ailleurs été déplorée lors d'une conférence organisée en 2017 : Conseil national des femmes du Luxembourg, *Egalité des sexes et liberté de religion*, 27 mars 2017. Voir également D'Lëtzebuerger Land, *Vivre à part*, 11 août 2017.
[35] Voir Shoura (Assemblée de la Communauté Musulmane du Grand-Duché de Luxembourg), *Commentaires de la Shoura par rapport au projet de loi portant modification de l'article 563 du Code pénal*

La CCDH estime que le gouvernement n'a pas évalué d'une façon appropriée la *« nécessité »* d'interdire, d'autant plus qu'il n'a ni considéré ni analysé aucune autre mesure moins restrictive qui permettrait d'atteindre le même but, soit la protection du *« vivre-ensemble »*.
Ainsi, les auteurs du texte n'ont pas autrement vérifié le nombre de cas de port de voile intégral au Luxembourg, ni les problèmes que le port du voile intégral au Luxembourg aurait le cas échéant engendrés, pour évaluer la nécessité d'une telle mesure d'interdiction.
Par ailleurs, cette analyse aurait dû considérer les effets d'une telle restriction sur la situation des femmes concernées et leur intégration dans la société luxembourgeoise. Les auteurs du projet ne semblent pas avoir pris en compte les résultats d'études et d'évaluations faites à l'étranger suite à l'introduction d'une interdiction pour évaluer la pertinence de la mesure proposée[36].
Dans ces circonstances, et au vu de l'absence d'une telle analyse, la CCDH est d'avis que les raisons invoquées relatives au *« vivre-ensemble »* ne constituent pas des justifications suffisantes pour soutenir l'interdiction en cause.
Le gouvernement n'a en outre pas recherché d'autres mesures moins restrictives pour garantir ce « *vivre-ensemble »*, telle que par exemple la sensibilisation et la formation autour des thèmes de l'égalité entre femmes et hommes, la promotion des droits des femmes et le rôle, les devoirs et les responsabilités des hommes et des femmes dans la société luxembourgeoise.

Même si, dans le contexte luxembourgeois et à l'heure actuelle, la CCDH s'exprime contre le projet de loi pour les raisons invoquées ci-dessus, elle tient toutefois à rappeler l'importance de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la dignité de la femme. Elle rappelle que le respect de ces principes fait partie de la culture au Luxembourg et structure sa société.

Tout en étant, pour un courant[37] de la communauté musulmane, un signe d'appartenance religieuse ou culturelle, pour d'autres, le voile intégral est un symbole d'intégrisme et

---

en créant une infraction d'interdiction de dissimulation du visage dans certains lieux publics, août 2017, www.shoura.lu : « *Etant donné que seule une dizaine de femmes sont concernées, il aurait été très facile d'entendre et de consulter une grande partie d'entre ces femmes afin de pouvoir constater si elles sont effectivement victimes d'une oppression et si oui, de la part de qui. Ils auraient seulement constaté que ces femmes ne sont pas opposées à s'identifier si un agent d'autorité le leur demande ou si leur identification est nécessaire, par exemple pour reprendre leurs enfants à l'école. Ils auraient aussi appris que ces femmes sont parfois l'objet d'agressions verbales de la part de quelques concitoyens lorsqu'elles circulent dans la rue* ».

[36] Voir notamment, Observatoire de la laïcité, *rapport annuel 2013-2014*, pp. 82-85 relatif à l'application de la législation portant interdiction de la dissimulation du visage ; Voir E. Brems, *Face Veil Bans in the European Court of Human Rights: The Importance of Empirical Findings*, Journal of Law and Policy, 2014, Vol. 22, Issue 2, pp. 516-551 ; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, *Ausarbeitung zur Verfassungsmäßigkeit eines Verbots der Gesichtsverschleierung*, 22 décembre 2014, WD 3 3000 302/14.

[37] La CCDH note que les vues divergent sur le port du voile, et relève que le port du voile intégral est controversé dans la communauté musulmane et constitue une pratique basée sur une interprétation de l'islam partagée uniquement par une infime minorité de musulmans en Europe. Voir à titre d'illustration, différents témoignages au sein de la communauté musulmane : https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/mar/20/muslim-woman-veil-hijab
https://newhumanist.org.uk/articles/4199/why-feminists-should-oppose-the-burqa

d'oppression de la femme[38]. Ce vêtement questionne la maîtrise du corps de la femme par l'imposition d'un choix vestimentaire et sous-entend une emprise de la part de la communauté, des époux ou pères, ou encore d'autres proches sur les choix personnels et intimes de la femme voire une négation de l'identité de celle-ci. Le voile intégral peut être un signe de soumission et d'asservissement de la femme.
La CCDH estime que ces considérations gardent leur validité, que la femme déclare cacher son visage de façon volontaire ou non.
La CCDH se rallie ainsi à l'avis de la Commission nationale consultative des droits de l'Homme française qui relève la difficulté de distinguer les femmes qui portent le voile intégral de manière volontaire, des femmes qui le portent de manière subie. Celle-ci estime que même pour celles qui revendiquent leur droit au port du voile intégral, *« il apparaît difficile de s'assurer de leur consentement réel, et des influences qu'elles ont pu subir »*. En partie du moins, pour cette commission, le port du voile intégral reflète l'idée d'une infériorité de la femme et peut être le résultat d'un *« endoctrinement [qui] peut, dans une certaine mesure, être assimilable à une dérive sectaire »*[39].

Pourtant, la CCDH est d'avis qu'une interdiction ne résoudra pas le problème parce que la mesure ne s'attaque pas aux causes sociales et culturelles et qu'elle ne s'adresse pas aux auteurs de l'oppression.
En fait, les conséquences d'une interdiction reposent uniquement sur la femme : la pénalisation du port du voile intégral signifie que seules les femmes voient leurs responsabilités engagées et se voient marginalisées tandis que ceux qui soutiennent le port de ce vêtement ne s'exposent à aucune mesure, et ce, alors qu'il s'agit d'une pratique issue d'un contexte culturel et social particulier.

Il convient aussi de se rendre à l'évidence que l'interdiction du voile intégral risque d'aboutir au résultat inverse de celui qui était implicitement recherché.
Ainsi, si celles qui avaient l'habitude de porter le voile intégral par conviction religieuse peuvent décider de l'enlever pour échapper à toute condamnation, elles se comportent en inadéquation avec leurs convictions religieuses. Alternativement, elles pourraient décider de restreindre leurs déplacements dans les lieux publics et elles seraient davantage isolées et marginalisées[40]. À titre d'illustration, l'interdiction du voile intégral dans les hôpitaux risque ainsi de compromettre l'accès aux soins des femmes concernées[41].

---

https://www.irishtimes.com/life-and-style/people/why-is-feminism-so-quiet-about-muslim-women-who-refuse-to-wear-the-hijab-1.3189620.

[38] La CourEDH estime que *« ceux qui choisissent d'exercer la liberté de manifester leur religion, qu'ils appartiennent à une majorité ou à une minorité religieuse, ne peuvent raisonnablement s'attendre à le faire à l'abri de toute critique ».* Voir CourEDH, *Otto-Preminger-Institut c. Autriche*, arrêt, 20 septembre 1994, n° 13470/87, § 47.

[39] Commission nationale consultative des droits de l'Homme (France), *Avis sur le port du voile intégral*, 21 janvier 2010.

[40] Voir Eva Brems, Face Veil Bans in the European Court of Human Rights: The Importance of Empirical Findings, Journal of Law and Policy, 2014, Vol. 22 n° 2, pp. 516-551, p. 524.

[41] Voir notamment Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, *Droits de l'homme en Europe : la complaisance n'a pas sa place. Points de vue de Thomas Hammerberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe*, éditions du Conseil de l'Europe, 2011, p. 45.

Pour celles qui se voient imposer le port du voile intégral et qui décideraient de l'enlever, elles risquent de se trouver exposées à l'oppression de la part de la communauté, la famille ou encore d'autres proches.
La CCDH estime qu'il est important de pénaliser celui qui force une femme à porter le voile intégral et de soutenir les femmes qui sont victimes d'une telle violence pour sortir de cette emprise. La CCDH regrette que les auteurs du projet de loi ignorent ce problème.

Finalement, elles peuvent décider de continuer de porter le voile intégral en violation de la loi. Une étude menée en France et en Belgique montre que le harcèlement des femmes portant un voile intégral s'est encore renforcé à la suite de l'introduction de l'interdiction[42].

Enfin, comme le montre l'exemple de la France, certaines femmes qui auparavant ne portaient pas de voile intégral, peuvent prendre la décision de le porter en réaction à l'interdiction, pour exprimer leur opposition et durcir ainsi leur position[43]. Cela aurait une influence néfaste sur le *« vivre-ensemble »* dans la société, donnant en conséquence le résultat contraire à celui que le gouvernement voulait atteindre. Dans ce contexte, la CourEDH rappelle que *« le rôle des autorités […] n'est pas de supprimer la cause des tensions en éliminant le pluralisme, mais de s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre se tolèrent »*[44].

La CCDH invite le gouvernement à institutionnaliser enfin l'éducation aux droits humains, et en particulier le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes, à tous les niveaux et pour tous, hommes et femmes confondues, et ce, dès leur plus jeune âge. Elle devrait s'adresser également aux hommes migrants et demandeurs d'asile qui pratiquent la religion musulmane afin de les informer sur le *« vivre-ensemble »* des femmes et des hommes dans notre société.

---

[42] Voir Eva Brems, *Face Veil Bans in the European Court of Human Rights: The Importance of Empirical Findings*, Journal of Law and Policy, 2014, Vol. 22 n° 2, pp. 516-551, p. 531.
[43] Nassera Guezzen Azizi, *Atteinte à la liberté des femmes musulmanes*, d'Létzebuerger Land, 18 août 2017. Voir également Observatoire de la laïcité, *rapport annuel 2013-2014*, p. 84 relatif à l'application de la législation portant interdiction de la dissimulation du visage : *« Malgré les contraventions, ces différentes femmes continuent d'apparaître le visage dissimulé […]. Pour une majorité de ces femmes, la dissimulation du visage est l'expression assumée de convictions religieuses […]. Pour une minorité, généralement jeune, le port du voile intégral est un comportement tendant à la désobéissance civique et à la provocation. »*
[44] CourEDH, *Ahmet Arslan et al. c. Turquie*, arrêt, 23 février 2010, n° 41135/98, §§ 106-107.

III. Conclusions générales

Dans le contexte luxembourgeois et à l'heure actuelle, la CCDH estime que le projet de loi n'est pas compatible avec les droits de l'Homme parce que le caractère nécessaire de la restriction aux libertés individuelles des personnes concernées n'est pas suffisamment démontré.

Pour la CCDH, la réglementation actuelle permet suffisamment de protéger le *« vivre ensemble »* dans le milieu éducatif et professionnel ainsi qu'en matière de sécurité.
La CCDH estime que des mesures pour promouvoir les droits des femmes et les principes structurants de la société luxembourgeoise permettent de mieux atteindre le but recherché.

IV. Recommandations

- La CCDH exhorte le gouvernement à reconsidérer l'opportunité politique de légiférer dans le sens proposé à l'heure actuelle et demande que des mesures moins restrictives soient envisagées.
- La CCDH invite le gouvernement à analyser les implications potentielles d'une interdiction sur les droits des femmes et à prévoir des mesures permettant d'éviter la marginalisation des femmes visées, les dangers de polarisation de la société luxembourgeoise et de stigmatisation d'une communauté religieuse.
- La CCDH invite le gouvernement à soutenir les femmes contraintes à porter le voile intégral et à réfléchir à une pénalisation des auteurs de telles contraintes.
- La CCDH invite ainsi le gouvernement à lancer des campagnes de sensibilisation et d'information, visant tant les hommes que les femmes, sur les droits des femmes et d'organiser une éducation civique visant à promouvoir l'égalité entre femmes et hommes, l'égalité des chances et la dignité humaine.
- La CCDH souhaite que le gouvernement approfondisse la réflexion autour de l'intégration et analyse le *« vivre-ensemble »* de communautés diverses, adaptée au contexte luxembourgeois. Elle l'invite à encourager les dialogues, notamment interconfessionnels, pour atteindre une meilleure intégration de toutes les personnes présentes sur le territoire.