

Numéros du rôle : 5191, 5204, 5244, 5289 et 5290
Arrêt n° 145/2012 du 6 décembre 2012

A R R E T

En cause : les recours en annulation de la loi du 1er juin 2011 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage, introduits par Samia Belkacemi et Yamina Oussar, par Elisabeth Cohen, par l'ASBL « Justice and Democracy », par Olivier Pety de Thozée et par Laura Brever.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 26 juillet 2011 et parvenue au greffe le 27 juillet 2011, un recours en annulation de la loi du 1er juin 2011 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage (publiée au *Moniteur belge* du 13 juillet 2011) a été introduit par Samia Belkacemi, demeurant à 1030 Bruxelles, rue du Pavillon 92, et Yamina Oussar, demeurant à 4020 Liège, rue Léon Frédéricq 23.

La demande de suspension de la même loi, introduite par les mêmes parties requérantes, a été rejetée par l'arrêt n° 148/2011 du 5 octobre 2011, publié au *Moniteur belge* du 14 décembre 2011.

b. Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 14 septembre 2011 et 10 novembre 2011 et parvenues au greffe respectivement les 15 septembre 2011 et 14 novembre 2011, des recours en annulation de la même loi ont été introduits par Elisabeth Cohen, faisant élection de domicile à 1050 Bruxelles, avenue Louise 208, et par l'ASBL « Justice and Democracy », dont le siège social est établi à 1030 Bruxelles, rue Renkin 11.

La demande de suspension de la même loi, introduite par Elisabeth Cohen, dans l'affaire n° 5204, a été rejetée par l'arrêt n° 179/2011 du 17 novembre 2011, publié au *Moniteur belge* du 6 février 2012.

c. Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 11 et 13 janvier 2012 et parvenues au greffe respectivement les 13 et 16 janvier 2012, des recours en annulation de la même loi ont été introduits par Olivier Pety de Thozée, demeurant à 1050 Bruxelles, avenue du Bois de la Cambre 62, et par Laura Brever, faisant élection de domicile à 1050 Bruxelles, avenue Louise 208.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5191, 5204, 5244, 5289 et 5290 du rôle de la Cour, ont été jointes.

a) *Dans l'affaire n° 5191 du rôle*

Des mémoires ont été introduits par :

- l'ASBL « Liga voor Mensenrechten », dont le siège social est établi à 9000 Gand, Gebroeders De Smetstraat 75;
- la commune d'Etterbeek, représentée par le collège des bourgmestre et échevins;
- le Conseil des ministres.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et la commune d'Etterbeek et le Conseil des ministres ont également introduit des mémoires en réplique.

b) *Dans l'affaire n° 5204 du rôle*

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

c) *Dans l'affaire n° 5244 du rôle*

Des mémoires ont été introduits par :

- l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme », dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, rue du Boulet 22;

- le Conseil des ministres.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

d) *Dans les affaires n°s 5289 et 5290 du rôle*

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire dans chacune des affaires, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique dans chacune des affaires.

e) *Dans les affaires n°s 5191, 5204 et 5244*

Par ordonnance du 27 juin 2012, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 17 juillet 2012.

Par ordonnance du 10 juillet 2012, la Cour a remis les affaires à l'audience du 18 septembre 2012.

f) *Dans toutes les affaires*

Par ordonnance du 18 juillet 2012, la Cour a joint les affaires n° 5289 et 5290 et les affaires n°s 5191, 5204 et 5244.

Par ordonnance du 18 juillet 2012, la Cour a déclaré les affaires n°s 5289 et 5290 en état et fixé l'audience, pour toutes les affaires, au 26 septembre 2012.

A l'audience publique du 26 septembre 2012 :

- ont comparu :

- . Me I. Wouters, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

- . Me J. Sohier, avocat au barreau de Bruxelles, pour la commune d'Etterbeek, dans l'affaire n° 5191;

. Me D. Pattyn, avocat au barreau de Bruges, pour l'ASBL « Liga voor Mensenrechten », dans l'affaire n° 5191;

. A. Deswaef, pour l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme », dont il est le président, dans l'affaire n° 5244;

. Me O. Di Giacomo, *loco* Me F. Maussion et Me P. Goffaux, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs F. Daoût et A. Alen ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt des parties requérantes et intervenantes

A.1.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5191 sont des femmes de confession musulmane vivant en Belgique et portant toutes deux le voile intégral. Elles précisent qu'elles portent le niqab sur la base d'un choix personnel conforme à leurs convictions religieuses.

La première partie requérante précise qu'elle a été verbalisée à Etterbeek en 2009 sur la base d'un règlement de police pour port du voile intégral dans l'espace public et qu'elle a obtenu gain de cause dans le cadre d'un recours introduit devant le Tribunal de police de Bruxelles, le règlement communal ayant été déclaré non conforme à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Quant à la deuxième partie requérante, elle a été verbalisée à Molenbeek-Saint-Jean en juin 2011, également sur la base d'un règlement de police, pour port du voile intégral. Un recours administratif est actuellement pendant.

A.1.2. Dans son mémoire en intervention dans l'affaire n° 5191, la commune d'Etterbeek prétend avoir un intérêt à intervenir à la cause au sens de l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dès lors que la première partie requérante dans cette affaire s'est vu infliger une sanction administrative par décision prise les 12 juin 2009 et 3 septembre 2009 pour violation de l'article 12 du règlement général de police de la commune d'Etterbeek. Le collège des bourgmestre et échevins de la commune a décidé, en sa séance du 19 août 2011, d'intervenir volontairement à la cause.

A.1.3. L'ASBL « Liga voor Mensenrechten » introduit un mémoire en intervention dans l'affaire n° 5191. Selon l'article 3 de ses statuts, elle a pour objet de lutter contre toute injustice et contre toute atteinte aux droits des personnes ou des communautés et de défendre les principes d'égalité, de liberté et d'humanisme sur lesquels sont fondées les sociétés démocratiques et qui sont inscrits dans les conventions et déclarations relatives aux droits de l'homme.

A son estime, la disposition attaquée est de nature à affecter plusieurs droits fondamentaux, en particulier la liberté de pensée, de conscience et de religion, la liberté de culte et la liberté d'expression, le droit au respect de

la vie privée et familiale, la liberté individuelle, le principe d'égalité et l'interdiction de discrimination, affectant de ce fait l'objet social de l'association.

Elle ajoute que la Cour a déjà admis à plusieurs reprises l'intérêt de l'association à agir devant elle.

A.1.4.1. Elisabeth Cohen, partie requérante dans l'affaire n° 5204, justifie son intérêt à demander l'annulation et la suspension de la loi du 1er juin 2011 « visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage » par sa qualité de femme belge, vivant en Belgique et athée.

La requérante observe que cette loi est de nature à affecter sa liberté de se vêtir, de s'exprimer par ses vêtements, sa liberté individuelle et son droit de circuler librement sur la voie publique sans devoir renoncer à d'autres droits. Elle estime aussi que l'obligation d'être identifiable qui découle de cette loi porte atteinte à sa vie privée et à son droit d'établir des liens sociaux de la manière qu'elle juge appropriée.

La requérante soutient aussi que l'imprécision du terme « identifiable » utilisé par l'article 563bis du Code pénal inséré par l'article 2 de cette loi l'expose à une sanction arbitraire si elle porte des lunettes jugées trop grandes, une écharpe, un foulard, une cagoule ou un masque antimicrobien.

La requérante allègue, en outre, que, si la loi du 1er juin 2011 est interprétée comme ne visant que le port du « voile intégral », elle a un intérêt à vivre dans une société qui ne discrimine pas les minorités religieuses.

Elle avance, enfin, que cette loi constitue un « appauvrissement culturel » et promeut une uniformisation incompatible avec les droits fondamentaux de la société dans laquelle elle vit, qui sont notamment reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme.

A.1.4.2. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt à agir de la partie requérante. A son estime, le fait que cette dernière soit soucieuse de veiller au respect de la liberté de religion, à la non-discrimination des minorités et, plus généralement, à la préservation des droits fondamentaux n'est pas de nature à établir dans son chef un préjudice personnel. La requérante resterait en défaut de démontrer qu'elle porte actuellement des vêtements et accessoires qui masquent son visage ou le dissimulent en tout ou en partie en manière telle qu'elle ne serait pas identifiable. Son intérêt se confondrait donc avec l'action populaire.

A.1.4.3. La partie requérante répond qu'en raison de l'imprécision de la loi, elle pourrait être verbalisée à tout moment dans l'espace public si les forces de l'ordre estimaient que son visage était dissimulé de manière à ne pas la rendre identifiable.

A.1.5. Dans l'affaire n° 5244, l'ASBL « Justice and Democracy » précise dans sa requête qu'elle est une association non confessionnelle dont l'objet social est notamment de contribuer en fonction de ses moyens et priorités à faire reculer l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits humains et, à ce titre, d'apporter son aide à toute personne victime de discrimination ou d'atteinte à ses libertés et droits fondamentaux. Elle estime disposer d'un intérêt à agir contre toute forme de discrimination et d'atteinte aux droits fondamentaux et libertés individuelles sur la base d'un critère protégé par le droit positif. La décision d'agir aurait été prise par le conseil d'administration lors de sa réunion du 22 juillet 2011.

A.1.6. Dans l'affaire n° 5244, une requête en intervention est aussi introduite par l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme ». D'après l'article 3 de ses statuts, l'association a pour objet de combattre l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité. Elle défend les principes d'égalité, de liberté, de solidarité et d'humanisme sur lesquels se fondent les sociétés démocratiques et qui ont été proclamés notamment par la Constitution belge et plusieurs conventions internationales. Elle soutient toute initiative qui tend à la formation et à la promotion des droits et libertés et poursuit ses objectifs en dehors de tout engagement partisan ou confessionnel. D'après l'ASBL, son objet social serait d'une nature particulière, distincte de l'intérêt général.

L'association précise que la Cour a, à plusieurs reprises, reconnu son intérêt à agir dans d'autres causes et estime qu'en l'espèce elle dispose de pareil intérêt dès lors que la loi attaquée interdit à une personne de se

présenter dans des lieux accessibles au public le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie de manière telle qu'elle ne soit pas identifiable. Elle soutient également que la disposition attaquée porte atteinte au principe de subsidiarité du droit pénal qui exige que la répression pénale en ce qu'elle porte par nature et par essence atteinte à la liberté individuelle ne soit qu'un dispositif de dernier recours dont l'adoption nécessite un examen rigoureux et une motivation idoine.

A.1.7.1. La requête dans l'affaire n° 5289 est introduite par un requérant de nationalité belge, qui vit en Belgique, ne porte pas le voile intégral et n'est pas de confession musulmane. A son estime, en exigeant que chaque citoyen soit identifiable en permanence dans l'espace accessible au public, la loi introduirait une nouvelle obligation d'« identifiabilité » et pourrait l'exposer à des sanctions pénales si, pour des motifs tout à fait légitimes, il venait à porter un vêtement qui dissimule son visage tel que des lunettes, un chapeau, une casquette ou une cagoule. L'imprécision de la loi rendrait encore plus difficile la possibilité pour le requérant d'adapter son comportement pour se conformer à celle-ci.

La loi porterait ainsi atteinte à sa liberté de se vêtir, à sa vie privée, à sa liberté de s'exprimer sur le plan vestimentaire, de circuler librement sur la voie publique et de s'associer, sans surveillance des pouvoirs publics.

A.1.7.2. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt à agir du requérant au motif que le préjudice qu'il invoque serait hypothétique. Porter des lunettes, un chapeau ou une cagoule ne démontrerait pas un intérêt personnel dans le chef du requérant. De tels accessoires ne seraient en outre pas de nature à dissimuler le visage au point de rendre la personne non identifiable.

Le Conseil des ministres conclut que le recours s'apparente à un recours populaire.

A.1.7.3. Le requérant répond que l'affirmation du Conseil des ministres selon laquelle le port de lunettes ou autres accessoires cités n'empêche pas l'identification des personnes est dépourvue de fondement. Ce serait donc avec une curieuse mauvaise foi que l'Etat belge entendrait réserver aux seules musulmanes le droit d'avoir un intérêt à agir.

A.1.7.4. D'après le Conseil des ministres, le requérant reste en défaut de démontrer que la loi lui est applicable. Le port d'accessoires tels ceux invoqués par le requérant ne serait pas de nature à dissimuler le visage de celui qui les porte.

A.1.8. La partie requérante dans l'affaire n° 5290 vit en Belgique, est de confession musulmane et porte le voile intégral sur la base d'un choix personnel qu'elle estime conforme à ses convictions religieuses. Elle considère que la loi attaquée porte atteinte à sa liberté de religion ainsi qu'à d'autres libertés fondamentales protégées par la Convention européenne des droits de l'homme.

Quant au fond, en ce qui concerne les recours

A.2. Les parties requérantes dans les affaires n°s 5191, 5202, 5244 et 5290 précisent que leur demande d'annulation est fondée sur des motifs sérieux touchant à l'exercice de libertés fondamentales protégées tant par la Constitution que par la Convention européenne des droits de l'homme. Elles soutiennent que des instances internationales et nationales ont déjà souligné le caractère excessif, inadéquat et attentatoire d'une interdiction générale de porter le voile dans tout l'espace public.

Sont cités à l'appui de leur requête, une étude du Conseil d'Etat français sur le sujet, une décision du Tribunal de police de Bruxelles du 26 janvier 2001, un communiqué de presse de la Ligue des Droits de l'Homme publié le 28 avril 2010, un avis rendu sur la question en novembre 2009 par « Human Rights Watch », un mémorandum pour les élections du 13 juin 2010 rédigé par le Centre pour l'égalité des chances, un communiqué du 21 avril 2010 d'Amnesty International, un rapport de la Ligue des droits de l'Homme française, un rapport récent d'Amnesty International sur la situation des musulmans en Europe et, enfin, un communiqué du Mouvement contre le racisme et pour l'Amitié entre les peuples (MRAP) en France.

A.3.1. Les parties requérantes dans les affaires n°s 5244 et 5290 prennent un premier moyen de la violation des articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution ainsi que de l'article 7 de la Convention européenne des droits

de l'homme. Le premier moyen dans l'affaire n° 5289 est pris de la violation des mêmes dispositions, combinées avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Le requérant dans l'affaire n° 5289 soutient dans une première branche que par sa généralité, la loi vise toute personne qui se dissimule le visage et reste en défaut de déterminer ce qu'il y a lieu d'entendre par « identifiabilité », par qui l'identification doit être faite et pour quels motifs.

Il est soutenu, dans une première branche du premier moyen dans les affaires n°s 5244 et 5290 ainsi que dans une deuxième branche du premier moyen dans l'affaire n° 5289, qu'en prévoyant une sanction pénale lorsque la personne concernée a le visage dissimulé en manière telle qu'elle n'est pas identifiable, la loi est rédigée de telle façon qu'il est impossible ou en tout cas difficile de savoir ce qui est permis et ce qui ne l'est pas.

Dans une deuxième branche du même moyen dans les affaires n° 5244 et 5290 ainsi que dans une troisième branche du même moyen dans l'affaire n° 5289, les parties requérantes prétendent que la notion de « lieux accessibles au public » ne permet pas, notamment pour des femmes qui portent le voile intégral, de prévoir avec suffisamment de précision quand elles sont ou non en infraction, vu l'absence de définition de cette notion.

A.3.2. D'après le Conseil des ministres, la notion de « lieux accessibles au public » devrait se comprendre comme visant la voie publique (rues, routes, places, etc.), les lieux librement accessibles au public (parcs, plages, jardins publics, commerces pendant les heures d'ouverture, bars, restaurants, etc.), les lieux dont l'accès au public est soumis à condition (tel le paiement d'un droit d'entrée) dans la mesure où toute personne qui le souhaite peut remplir cette condition et, enfin, les parties ouvertes au public des lieux affectés à un service public (gares, administrations communales, commissariats de police, cours et tribunaux, établissements de santé).

Ne seraient en revanche pas visés, le domicile, les lieux privés tels que les chambres d'hôtel, les locaux privés d'une association ou d'une entreprise ou encore les locaux d'un cercle privé.

Quant au caractère identifiable, il y aurait lieu de le comprendre dans son sens usuel, c'est à dire « qui peut être reconnu ».

Le Conseil des ministres ajoute qu'y compris en droit pénal, les concepts juridiques laissent toujours un pouvoir d'appréciation au juge, la Cour de cassation garantissant l'unité de la jurisprudence.

A.3.3. Les parties requérantes reproduisent, dans leur mémoire en réponse, les termes de leur requête.

A.4.1. Dans un premier moyen dans l'affaire n° 5191 et un deuxième moyen dans les affaires n°s 5244 et 5290, les parties requérantes allèguent la violation de l'article 19 de la Constitution combiné avec l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Les parties requérantes citent plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans lesquels seraient rappelés les principes fondamentaux que doivent respecter les autorités nationales en la matière, à savoir la protection de ce patrimoine commun qu'est la liberté de conscience au bénéfice de tous et toutes, quelles que soient leurs convictions, y compris les non-croyants et les indifférents, le droit de manifester publiquement et non exclusivement en privé ses convictions religieuses et, enfin, l'obligation pour les Etats de s'assurer que des groupes opposés se tolèrent; à cet égard, il ne peut être question pour les Etats d'éliminer le pluralisme.

A l'estime des parties requérantes, porter le niqab sur la voie publique constitue l'exercice d'une liberté religieuse. Elles peuvent dès lors prétendre bénéficier de la protection que leur accorde l'article 19 de la Constitution et l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.4.2.1. Si des restrictions sont admises à l'exercice de cette liberté, celles-ci doivent répondre à un certain nombre de conditions. La restriction doit ainsi être prévue par une loi, ce qui n'est pas contesté en l'espèce puisqu'une loi au sens strict a été adoptée.

A.4.2.2. La loi doit encore être suffisamment accessible et énoncée avec assez de précision pour permettre au citoyen de régler sa conduite. En l'espèce, les parties requérantes admettent que la loi est suffisamment accessible pour permettre aux femmes désireuses de porter le voile intégral de comprendre qu'elles ne peuvent, sans risque de poursuites, aller et venir dans l'espace public ainsi revêtues.

A.4.2.3. Des critères de légitimité, de nécessité et de proportionnalité de la mesure doivent également être remplis. Ainsi la loi doit être « nécessaire, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Quant au but légitime que la dérogation devrait en principe poursuivre, les parties requérantes soutiennent qu'en l'espèce l'objectif de la loi est multiple et assez confus.

Quant au fait que l'ingérence doit être nécessaire dans une société démocratique, il est allégué que les arguments de sécurité publique invoqués dans les documents parlementaires pour justifier l'adoption de la mesure, selon lesquels il serait impératif d'être reconnaissable à tout moment sur la voie publique, ne résistent pas à l'analyse.

D'après les parties requérantes, il serait manifeste que le véritable motif pour lequel la loi a été adoptée serait l'interdiction du port du voile intégral. La limitation apportée aux droits des femmes qui souhaitent porter le voile intégral ne serait pas nécessaire au regard, notamment, des normes de sécurité en Belgique dès lors que l'identification des individus ne peut être confondue avec leur reconnaissabilité ou leur identifiabilité au premier regard dans l'espace public par tout un chacun.

Il est souligné que l'article 34, § 1er, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police permet aux fonctionnaires de police de contrôler l'identité de toute personne qui est privée de sa liberté ou qui a commis une infraction, ainsi que de toute personne s'ils ont des motifs raisonnables de croire, en fonction de son comportement, d'indices matériels ou de circonstances de temps ou de lieu, qu'elle est recherchée, qu'elle a tenté de commettre une infraction ou se prépare à la commettre, qu'elle pourrait troubler l'ordre public ou qu'elle l'a troublé.

Le point de vue des parties requérantes aurait été confirmé par le Tribunal de police de Bruxelles dans un jugement rendu le 26 janvier 2011 dans le cadre de la verbalisation de la première partie requérante dans l'affaire n° 5191 pour port du voile intégral sur le territoire de la commune d'Etterbeek.

Les parties requérantes ajoutent à titre surabondant que, dans la mesure où la loi ne vise pas explicitement la burqa et le niqab, aucun lien entre la criminalité et la burqa n'a été démontré. Ce point de vue serait confirmé par les débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi. Il relèverait davantage de l'amalgame et du préjugé de vouloir trouver dans le port du niqab, en dehors de toute autre considération factuelle, une menace à la sécurité publique.

Les parties requérantes renvoient à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Ahmet Arslan et autres c. Turquie*, dans lequel la Cour aurait considéré que le simple fait de porter une tenue vestimentaire comme expression d'une liberté ne constitue pas en soi une menace et que son interdiction dans de telles circonstances constitue une limitation de la liberté religieuse qui ne répond pas à l'article 9.2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.4.2.4. En ce qui concerne les motifs de dignité humaine et d'égalité entre les hommes et les femmes qui sont notamment évoqués pour justifier l'interdiction de se couvrir le visage, les parties requérantes dans les affaires n°s 5191 et 5290 rappellent que le port du voile intégral est bien dans leur chef une décision personnelle et volontaire.

A leur estime, si, par liberté, des femmes qui portent traditionnellement le niqab ou le voile intégral décident de ne plus le porter sans qu'aucune contrainte juridique puisse être exercée sur elles, cette même liberté devrait leur permettre de choisir, de respecter, d'adopter ou d'obéir à des prescrits religieux.

A.5.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres commence par préciser qu'une répression administrative est également prévue à l'égard du comportement sanctionné par le nouvel article 563bis du Code pénal. Une sanction administrative ne peut cependant être infligée qu'à défaut de poursuites pénales.

Le Conseil des ministres poursuit en indiquant qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi que l'interdiction qu'elle prescrit repose principalement sur deux considérations : des considérations de sécurité publique et juridique ainsi que des « considérations sociales, indispensables au 'vivre ensemble' dans une société émancipatrice et protectrice des droits de tous et de chacun ».

A.5.2. En ce qui concerne plus particulièrement les griefs formulés par les parties requérantes dans leur requête, le Conseil des ministres souligne que dans l'affaire n° 5191, ceux-ci ne sont pas repris sous la forme d'un moyen mais dans un exposé confus dans lequel est alléguée la violation de nombreuses dispositions constitutionnelles et internationales. Il s'agira dès lors pour la Cour d'apprécier si pareil exposé répond au prescrit de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

D'après le Conseil des ministres, dans cette affaire, au-delà de la profusion des dispositions invoquées dans la requête, la critique des parties requérantes se résume en réalité à soutenir que la loi attaquée porte atteinte à la liberté de religion et d'expression des convictions religieuses telle que garantie par les articles 19 de la Constitution et 9 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.5.3. Quant au fond, le Conseil des ministres soutient que la liberté de religion et, en particulier, la liberté d'exprimer des convictions religieuses n'est pas absolue. Le législateur peut, en effet, y apporter, sous certaines conditions, des limitations ou restrictions, ainsi que l'admettent d'ailleurs les parties requérantes.

Les conditions à de telles restrictions exposées par les parties requérantes dans leur requête sont reprises et analysées par le Conseil des ministres.

Celui-ci relève que les restrictions sont bel et bien prévues par un texte de loi qui poursuit un double objectif : d'une part, un objectif relevant à la fois de la sécurité publique et de la sécurité juridique et, d'autre part, un objectif qui ressortit à des considérations sociales tenant au « vivre ensemble dans une société émancipatrice et protectrice des droits de tous et chacun ». Il pourrait difficilement être soutenu qu'il ne s'agit pas là d'objectifs légitimes qui correspondent aux buts légitimes retenus par l'article 9.2 de la Convention européenne des droits de l'homme. La circonstance que la loi ait entendu viser tout vêtement dissimulant totalement ou de manière principale le visage, et pas seulement le niqab ou la burqa, ne priverait pas de pertinence le deuxième objectif poursuivi par le législateur.

Quant à la proportionnalité de la mesure, le Conseil des ministres renvoie à plusieurs arrêts prononcés par la Cour européenne des droits de l'homme qui seraient de nature à démontrer que les principes que cette Cour a dégagés sont parfaitement mis en œuvre et respectés par la loi attaquée.

Tout d'abord, l'interdiction de porter, dans les lieux accessibles, un vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage serait une mesure parfaitement nécessaire à la poursuite de légitimes considérations d'ordre public et de sécurité publique. En invoquant l'argument tiré de l'article 34, § 1er, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, les parties requérantes perdraient de vue que l'identification des personnes ne se limite pas aux contrôles policiers d'identité. L'identification d'une personne qui a commis une infraction ou en a été le témoin est également le fait d'autres citoyens (victimes, passants) qui, ayant vu le visage de l'auteur du délit, pourraient donner aux autorités judiciaires des informations permettant de confondre ce dernier. Cette identification se réalise également par la lecture d'enregistrements de caméra de vidéosurveillance. Il serait évident que permettre à des personnes de circuler dans des lieux publics le visage dissimulé rendrait inopérants ces deux types d'identification.

Surabondamment, le Conseil des ministres indique que le législateur belge a pu légitimement et raisonnablement considérer que des tenues vestimentaires comme la burqa et le niqab heurtent à l'excès nos valeurs et traditions démocratiques en rendant quasi impossible l'établissement d'un lien social mais également en ce qu'elles sont l'expression d'un courant de pensées qui remet en cause l'égalité entre hommes et femmes ainsi que la dignité de la femme.

D'après le Conseil des ministres, plus une société est multiculturelle et plus coexistent des formes de convictions religieuses et philosophiques, plus les personnes animées de ces convictions doivent veiller à ne pas les exprimer de manière excessive ou trop ostentatoire sur la voie publique.

A.6.1. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes dans l'affaire n° 5191 précisent, à titre préliminaire, que les différentes dispositions dont elles allèguent la violation sont autant de moyens invoqués bien qu'ils n'aient pas été nommés comme tels formellement. A leur estime, un formalisme excessif les priverait d'un recours effectif au regard de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.6.2. Quant au fond, l'ensemble des parties requérantes reproduisent l'argumentation développée dans leur requête.

La partie requérante dans l'affaire n° 5290 précise que porter le niqab sur la voie publique constitue l'exercice d'une liberté publique et non d'une obligation religieuse. Elle fait état d'un avis rendu par le « Centre Islamique et Culturel de Bruxelles » sur cette question dont il ressortirait qu'il ne fait pas de doute que le port du niqab fait bien partie de la pratique religieuse en Islam. Le statut du port du niqab serait en revanche controversé mais il n'appartiendrait ni au Conseil des ministres ni à la Cour de se prononcer sur cette question.

Les parties requérantes ajoutent, en ce qui concerne le fait que la dérogation prévue à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme doit être prévue par une loi suffisamment accessible et précise, que la disposition en cause manque de précision quant aux notions « d'espace accessible au public », de « dissimulation » totale ou partielle du visage ou encore « d'identifiabilité ».

Quant à la légitimité des buts poursuivis, les parties requérantes se penchent plus particulièrement sur les considérations sociales indispensables au vivre ensemble qui ont été avancées en référence à l'opinion émise par Elisabeth Badinter. A l'estime des parties requérantes, ces considérations, liées à l'idée de réciprocité, ne reposeraient sur aucune base factuelle, légale ou conventionnelle. Quant à la dignité de la femme, la loi y porterait davantage atteinte qu'elle ne la protégerait. Quant à l'objectif de sécurité, s'il est légitime en soi, l'Etat resterait en défaut de démontrer qu'il l'est dans le cas d'espèce. Il y aurait, en effet, une contradiction entre ce motif et la généralité de la mesure adoptée. Ce motif devrait impliquer pour tous et toutes que l'on reste « identifiable » sans qu'il soit besoin de savoir pourquoi on se couvre le visage et sans s'intéresser à la façon dont il est couvert.

Il est encore soutenu que l'Etat resterait en défaut de démontrer que la mesure est de nature à augmenter la sécurité *in concreto* de sorte que son caractère nécessaire et adéquat serait démontré.

A.7. Le Conseil des ministres répond que quoi qu'en disent les parties requérantes, le caractère religieux de l'obligation de porter le voile intégral dont elles se prévalent aura une incidence sur le pouvoir d'appréciation dont dispose la Cour.

Quant à la question de savoir si le port du niqab constitue une obligation ou non, le document émanant du « Centre Islamique et Culturel de Bruxelles » ne permettrait pas à la requérante de l'établir.

En ce qui concerne le prétendu caractère flou de certains termes utilisés par la loi, le Conseil des ministres indique qu'il y a lieu de leur donner leur sens usuel et non une définition spécifique qui apparaîtrait comme trop technique et donc difficilement compréhensible. Le Conseil des ministres examine ce qu'il y a lieu d'entendre par « lieux accessibles au public » et « identifiable ».

Les fondements de la loi sont ensuite analysés et le Conseil des ministres rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme laisse un certain pouvoir d'appréciation aux Etats pour limiter ou encadrer la liberté de religion et la liberté d'expression des convictions religieuses.

A.8. Un deuxième moyen dans les affaires n°s 5191 et 5289 et un troisième moyen dans les affaires n°s 5204, 5244 et 5290 sont pris de la violation de l'article 19 de la Constitution combiné avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

D'après les parties requérantes, par identité de motifs à ce qui a été exposé en matière de liberté de religion, la loi porte également atteinte de manière excessive à la liberté d'expression telle qu'elle est garantie par les dispositions visées au moyen.

A.9. En ce qui concerne la requête introduite dans l'affaire n° 5204, d'après le Conseil des ministres, la formulation du moyen serait de nature à démontrer que le recours introduit par la partie requérante est une *actio popularis*. Le Conseil des ministres renvoie, pour le reste, à l'argumentation qu'il a développée dans le cadre du premier moyen dans l'affaire n° 5191 et du deuxième moyen dans l'affaire n° 5244. Il reproduit cette argumentation pour répondre au deuxième moyen dans l'affaire n° 5289.

A.10. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes renvoient à leur requête et soutiennent que l'Etat belge reste en défaut de démontrer que l'ingérence de l'Etat dans leur liberté d'expression serait légitime, nécessaire et proportionnée dans une société démocratique.

Dans l'affaire n° 5289, la partie requérante ajoute que la liberté protégée ne se limite pas aux idées ou aux informations. L'expression visuelle ferait indiscutablement partie de cette liberté d'expression. Une certaine façon de s'habiller ou de s'exprimer sur le plan vestimentaire serait une façon de communiquer et ferait partie intégrante de l'identité de la personne. Cela serait confirmé par le fait que la loi vise au premier chef le port du voile intégral, voyant dans ce dernier un symbole visuel et un message.

A.11. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres renvoie à son mémoire.

A.12.1. Le troisième moyen dans l'affaire n° 5191 et le quatrième moyen dans les affaires n°s 5204, 5244, 5289 et 5290 sont pris de la violation de l'article 12 de la Constitution combiné avec l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les parties requérantes dans les affaires n°s 5244, 5289 et 5290 y ajoutent la lecture combinée de l'article 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Quant au premier moyen soulevé par la partie requérante dans l'affaire n° 5204, il est pris de la violation de la même disposition constitutionnelle combinée avec les articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il est soutenu que la liberté individuelle des femmes portant le voile intégral est gravement mise en cause dès lors que du fait de porter le voile intégral dans un lieu accessible au public, sans causer le moindre dommage à autrui, ces femmes encourent des sanctions pénales, en ce compris des peines de prison.

A.12.2. La partie requérante dans l'affaire n° 5204 ajoute, dans le premier moyen de sa requête, que la disposition attaquée ne répond pas à l'exigence de prévisibilité que doit respecter toute disposition pénale. La loi ne permettrait en effet pas, compte tenu de sa généralité, de faire la part entre ce qui est désormais acceptable et ce qui ne le serait pas, en l'absence de définition des termes « dissimulation » et « identifiabilité ».

A.12.3. Quant à la partie requérante dans l'affaire n° 5289, elle soutient que pour les mêmes motifs que ceux évoqués dans le cadre de l'analyse de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, le législateur n'apporte aucun élément de nature à démontrer la légitimité, la proportionnalité et la nécessité d'une mesure qui remet en cause la liberté individuelle par le fait que des choix vestimentaires peuvent entraîner des sanctions pénales.

A.13. Le Conseil des ministres reconnaît que la liberté d'aller et venir constitue une composante de la liberté individuelle mais soutient que la loi en cause n'interdit pas aux citoyens de circuler. Il précise qu'en outre, cette liberté n'est pas absolue et renvoie, à cet égard, à ce qu'il a exposé concernant le caractère légitime des buts poursuivis par la loi attaquée et le caractère proportionné de l'interdiction litigieuse.

A.14. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes répètent que l'Etat n'apporterait aucun élément concret permettant de justifier la restriction de la liberté en cause.

La partie requérante dans l'affaire n° 5204 ajoute qu'en l'espèce, sa liberté individuelle est mise en cause dès lors qu'elle pourrait être pénalisée si son visage était totalement ou partiellement dissimulé de façon à ne pas

être identifiable, ce qui la priverait de sa liberté de se vêtir et de « s'arranger ». L'imprécision des termes de la loi laisserait en outre une trop grande place à l'arbitraire.

A.15. Le Conseil des ministres répond que la liberté d'aller et venir est une composante de la liberté individuelle, qui n'est toutefois pas en cause en l'espèce. L'interdit porte en effet sur le fait de se présenter dans des lieux accessibles au public le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie de manière telle que les personnes ne soient pas identifiables. En outre, la liberté individuelle peut connaître des limitations. Le Conseil des ministres renvoie, sur ce point, à son mémoire.

A.16.1. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 5191 et le deuxième moyen dans l'affaire n° 5204 sont pris de la violation de l'article 22 de la Constitution combiné avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans le quatrième moyen dans l'affaire n° 5289 et le cinquième moyen dans les affaires n°s 5244 et 5290, les parties requérantes y ajoutent la violation de l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

D'après les parties requérantes dans l'affaire n° 5191, la loi affecterait gravement l'organisation de leur vie privée et familiale dès lors qu'elles seront condamnées à devoir rester chez elles ou, dans le cas contraire, devront sacrifier une partie de leur choix religieux si elles veulent respecter ce dernier.

A.16.2. La partie requérante dans l'affaire n° 5204, soutient, pour sa part, que l'exigence d'être identifiable à tout moment dans l'espace public porterait atteinte à sa vie privée et à la liberté qu'elle a de se vêtir de même qu'à son intégrité morale. Une telle mesure impliquerait également que des informations la concernant puissent être conservées et utilisées à son insu, alors qu'elles sont totalement étrangères à la commission d'une infraction. La motivation du « vivre ensemble » défendue par le législateur interférerait également avec la vie privée de la partie requérante, qui reste libre d'établir, ou non, des liens sociaux dans l'espace public. Elle fonde ce dernier argument sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle relative à la vie privée en examinant successivement le fait qu'une dérogation à ce droit poursuit un but légitime et est nécessaire dans une société démocratique.

A.16.3. Quant aux parties requérantes dans les affaires n°s 5244 et 5290, elles ajoutent que la loi constitue une ingérence externe quant à la façon dont les femmes qui portent le voile intégral choisissent de développer leur personnalité. Les notions de « vivre ensemble » et de « contact social » ne seraient, en outre, pas des critères retenus par la Convention européenne des droits de l'homme pour limiter les droits qu'elle consacre.

A.16.4. Les parties requérantes dans les affaires n°s 5289 et 5290 soulignent encore que la protection de la vie privée recouvre diverses facettes, notamment le droit à une certaine opacité, à savoir « le droit à la solitude », le droit à une certaine liberté d'entreprendre loin de toute interférence et pression sociale directe et indirecte ainsi que le droit à la liberté informationnelle.

L'exigence d'être identifiable à tout moment dans l'espace public permettrait aux autorités de prendre des images, de les traiter, de les conserver et de les utiliser sans que les parties requérantes puissent s'en protéger. Il est renvoyé à une décision de la Cour constitutionnelle allemande de 1993 ainsi qu'à la doctrine pour démontrer qu'il est de la sorte porté atteinte au droit au respect de la vie privée des personnes concernées en faisant que la sécurité devient la norme et la liberté l'exception.

A.17. Dans son mémoire, le Conseil des ministres renvoie *mutatis mutandis* à l'argumentation développée relativement au premier moyen dans l'affaire n° 5191, identique au deuxième moyen dans l'affaire n° 5244. Il ajoute que l'interdiction imposée par la loi n'est pas d'application générale mais ne concerne que les « lieux accessibles au public », lieux où, par définition, le droit au respect de la vie privée est moins intense. Ces endroits seraient en outre des endroits de prédilection pour la commission d'infractions, ce qui confirmerait la légitimité du but de sécurité publique poursuivi.

Quant à la critique des parties requérantes dans les affaires n°s 5289 et 5290 relative à l'usage de caméras de vidéosurveillance, le Conseil des ministres ajoute que celle-ci n'est pas dirigée contre la loi attaquée mais contre une éventuelle utilisation abusive qui en serait faite, ou contre l'enregistrement de données au moyen de ces

dispositifs, et que cela relève du champ d'application de la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance.

A.18. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes reproduisent l'argumentation développée dans leur requête.

Elles ajoutent toutefois qu'exiger des femmes qui portent le voile intégral de montrer leur visage de manière à être identifiable, combiné avec le fait qu'il existe un système de caméras de surveillance qui permet de prendre des images, de les traiter, de les conserver ou de les utiliser à leur insu revient à créer une « société de contrôle ».

Une telle exigence est, à l'estime des parties requérantes, excessive au regard de l'objectif de sécurité et n'est pas compatible avec une société démocratique dans la mesure où elle est générale et ne se justifie pas par des éléments précis, concrets et contrôlables. Il est ajouté que la loi accroît de manière considérable la capacité d'intrusion et de contrôle des forces de l'ordre dans la vie privée des parties requérantes à un niveau qui n'aurait jamais été égalé dans notre société. Ici encore, l'Etat resterait en défaut de démontrer en quoi la mesure constituerait une atteinte légitime, nécessaire et proportionnée dans une société démocratique.

A.19. Le Conseil des ministres répond qu'autoriser quelqu'un à circuler le visage masqué ne permet pas son identification et rend quasi impossible l'établissement d'un lien social. Il répète également que les lieux publics sont des lieux de prédilection pour la commission d'infractions. La mesure contestée n'est donc pas déraisonnable.

A.20. Le cinquième moyen dans l'affaire n° 5191 et dans l'affaire n° 5204 est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, qui consacre le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Un sixième moyen dans les affaires n°s 5244 et 5290 est pris de la violation de la même disposition constitutionnelle, combinée avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il est soutenu qu'en pénalisant le comportement des femmes qui portent le voile intégral alors qu'aucune activité criminelle ou délictueuse ne peut leur être reprochée, et en les stigmatisant ainsi comme constituant une menace à la sécurité publique, la loi, en l'absence de justification sérieuse et légitime, porterait gravement atteinte à leur dignité.

A.21. D'après le Conseil des ministres, cette critique faite à la loi serait de pure opportunité. Il appartiendrait, en effet, au législateur, dans la marge d'appréciation dont il dispose, de fixer les normes sociales de la vie en Belgique. Le Conseil des ministres renvoie, pour le surplus, aux considérations émises à propos de la liberté de religion. Il ajoute que l'interdiction prévue par la loi, loin de constituer un traitement inhumain ou dégradant, permettrait de veiller à l'émancipation de la personne humaine et, partant, à sa dignité.

A.22.1. Les parties requérantes répondent qu'une loi d'interdiction générale porte atteinte à la dignité des femmes qui souhaitent porter le voile intégral. A leur estime, la notion de dignité est subjective et est basée, en l'espèce, sur un choix de vie, au regard des recherches spirituelles et religieuses individuelles de ces femmes, sur lesquelles se fonde leur vie.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 5191 répètent qu'il s'agit, dans leur chef, d'une décision personnelle et volontaire qui ne porte atteinte au droit de personne.

Quant à l'égalité hommes-femmes qui serait recherchée, à l'estime des parties requérantes, des différences existant entre ceux-ci concernant leurs droits et libertés, qui ont été voulues par les intéressés et non imposées par des dispositions normatives obligatoires ne constitueraient pas nécessairement une atteinte à ce principe d'égalité. Les parties requérantes notent d'ailleurs que certains postes dans d'autres religions sont exclusivement réservés aux hommes de même que certaines traditions vestimentaires ne s'appliquent qu'à ces derniers. Dès lors qu'en Belgique, il n'existe pas d'obligation légale pour les femmes de porter le niqab ou le voile intégral, celles-ci demeureraient libres de le porter ou non, pour quelque motif que ce soit.

Il est ajouté, dans l'affaire n° 5290, que la loi attaquée s'inscrit dans le cadre particulier des discriminations dont souffriraient manifestement les musulmans en Europe et dont Amnesty International se serait fait l'écho. Le

Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies aurait été particulièrement sensible à cette question dans sa décision *Ranjit c. Etat français* du 29 juillet 2011.

A.22.2. La partie requérante dans l'affaire n° 5204 soutient, pour sa part, que la nouvelle loi porte atteinte à son sentiment de dignité, tandis que l'obligation que cette loi prescrit et la motivation qui la sous-tend sont un traitement dégradant au regard du principe fondamental de dignité.

A.23. Le Conseil des ministres répond une fois encore que les critiques faites par les parties requérantes sont de pure opportunité et ajoute qu'il se réfère aux considérations qu'il a émises dans son mémoire au sujet de la liberté de religion et de son expression.

En ce qui concerne la décision du Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies à laquelle il est fait référence, le Conseil des ministres relève qu'elle concernait le port d'un turban, lequel ne masque pas le visage au point de rendre la personne non identifiable.

A.24. Le sixième moyen dans l'affaire n° 5191 et le neuvième moyen dans l'affaire n° 5204 sont pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Un septième moyen, pris de la violation des mêmes dispositions, lues en combinaison également avec l'article 1er du Douzième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, est soulevé dans les affaires n°s 5244 et 5290.

En l'espèce, les parties requérantes dans les affaires n°s 5191 et 5204 allèguent l'existence d'une discrimination dans l'exercice des droits et des libertés fondamentaux consacrés par les articles 12, 19, 22 et 23 de la Constitution ainsi que par les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, par l'article 2 du Quatrième Protocole additionnel à ladite Convention consacrant la liberté de circulation et, enfin, par l'article 18, paragraphes 1, 2 et 3, l'article 19, paragraphes 1 et 2, et l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Après avoir distingué les notions de discriminations actives et passives ainsi que de discriminations directes et indirectes et après avoir exposé la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme consacrée aux discriminations indirectes, les parties requérantes soutiennent en l'espèce que la loi attaquée crée, en dépit de la généralité de ses termes, une situation de discrimination passive et indirecte. A leur estime, les femmes portant le voile intégral se trouvent dans une situation fondamentalement différente des citoyens belges qui ne sont pas de confession musulmane, pour lesquels les dispositions légales attaquées sont beaucoup moins contraignantes ou, en tout cas, ne touchent pas à l'exercice de libertés fondamentales protégées.

En ce qui concerne la partie requérante dans l'affaire n° 5204, le Conseil des ministres soutient que le moyen doit être déclaré irrecevable à défaut d'intérêt dès lors qu'est alléguée l'existence d'une discrimination en la défaveur des femmes musulmanes.

Il ajoute que les requêtes reposent sur une erreur d'interprétation dès lors que la loi ne vise pas que le port du voile intégral; la loi ne créerait dès lors pas de distinction fondée sur le sexe ou la religion.

A.25. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes reprennent les considérations contenues dans leur requête relativement à ce moyen. La partie requérante dans l'affaire n° 5204 précise toutefois, la concernant, qu'elle aurait suffisamment montré en quoi elle disposait d'un intérêt à agir, ce qui ne lui interdirait pas de développer d'autres arguments de nature à justifier l'annulation de la loi.

A.26. Le Conseil des ministres répond que la critique repose ici sur un procès d'intention fait au législateur belge. En effet, celui-ci ne vise pas que le port du voile intégral, tel que cela ressort des travaux préparatoires de la loi.

A.27. Le septième moyen dans l'affaire n° 5191 et les sixième et septième moyens dans l'affaire n° 5204 sont pris de la violation des articles 14, 17 et 18 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce moyen est également soulevé par les parties requérantes dans les affaires n°s 5244, 5289 et 5290, au titre de huitième

moyen, qui est également pris de la violation de l'article 54 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Il serait manifeste, à la lecture des motifs et des débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi attaquée, que les limitations qui ont été apportées par celle-ci aux libertés constitutionnelles également protégées par la Convention européenne des droits de l'homme ne sont en aucune manière appliquées dans le but pour lequel elles sont annoncées, à savoir la sécurité. Les motifs seraient en réalité instrumentalisés pour justifier une interdiction qui trouve son fondement dans un sursaut identitaire et communautariste.

La partie requérante dans l'affaire n° 5204 allègue également que l'interdiction générale que contient la disposition attaquée met en cause le principe même des droits et libertés fondamentaux. Il est également soutenu que les raisons invoquées pour son adoption contredisent le texte de la loi.

A.28. D'après le Conseil des ministres, ici encore, les requêtes reposeraient sur une interprétation erronée de la loi dès lors que celle-ci ne vise pas que le port du voile intégral.

Il précise également que l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 54 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne traitent de l'interdiction de l'abus de droit. Or, cette question serait étrangère au présent cas. La référence à l'article 18 de la Convention serait également sans pertinence dès lors que, comme le confirme la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, cette disposition n'a pas de rôle indépendant.

A.29. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes reproduisent, ici encore, les considérations émises dans leur requête en indiquant que la loi crée en l'espèce des limitations à l'exercice de libertés individuelles qui dépassent ce qui est prévu par la Convention.

A.30. Quant au Conseil des ministres, il reproduit dans son mémoire en réplique les arguments de son mémoire consacré au moyen.

A.31. Un dernier moyen dans l'affaire n° 5204 et un cinquième moyen dans l'affaire n° 5289 sont pris de la violation de l'article 2 du Quatrième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme au motif que la loi attaquée limiterait de manière considérable la liberté de circulation dans l'espace public.

A.32. D'après le Conseil des ministres, ce moyen doit être rejeté au motif que la liberté de circulation n'est pas ici en cause. Il ajoute, pour le surplus, qu'il a déjà été démontré que les buts poursuivis par le législateur sont légitimes et que le législateur a veillé à respecter le principe de proportionnalité.

A.33. En réponse au mémoire du Conseil des ministres, les parties requérantes reproduisent, pour leur part, les arguments contenus dans leur requête.

A.34. Un sixième moyen dans l'affaire n° 5289 est pris de la violation de la liberté d'association consacrée par l'article 27 de la Constitution et par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

D'après la partie requérante, cette liberté serait menacée par le fait que la loi l'expose dans l'espace public à une surveillance généralisée et exige une identifiabilité permanente.

A.35. Le Conseil des ministres soutient que ce moyen manque de sérieux et repose sur une interprétation erronée de la loi attaquée. La loi ne limiterait en effet en rien la liberté d'association des citoyens dès lors qu'elle ne concerne que le port de certains vêtements ou accessoires masquant ou dissimulant en tout ou en partie le visage.

A.36. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante n'ajoute pas d'argument complémentaire à sa requête.

Quant aux interventions

A.37.1. La commune d'Etterbeek, partie intervenante dans l'affaire n° 5191, commence par indiquer que le niqab est une étoffe complétée de voiles pour couvrir les cheveux et le visage où ne subsiste qu'une fente pour les yeux. Elle déclare que le port de ce vêtement par les femmes n'est pas une obligation religieuse mais plutôt une tradition sociale et culturelle. Elle précise également qu'aucune autorité belge n'impose à qui que ce soit le port de pareil vêtement et qu'il ne s'agit pas davantage d'une habitude socioculturelle communément partagée.

A.37.2. Quant au fond, après avoir exposé, à la lecture des travaux préparatoires de la loi attaquée, les motifs qui ont sous-tendu son adoption, la commune d'Etterbeek procède à un arbitrage entre divers droits et libertés individuels qui coexistent. Elle précise que le droit d'avoir, de ne pas avoir, d'adopter, de manifester, de partager une religion ou une conviction et d'en changer, suppose le plein exercice de choix personnels pouvant être inspirés, limités ou relativisés par l'aspiration, vécue par une même personne, à la jouissance d'autres libertés individuelles. Il incomberait aux autorités publiques de rechercher un équilibre entre, d'une part, la coexistence des individus et, d'autre part, le respect, pour chacun, de son cheminement personnel.

A.37.3. La partie intervenante fait valoir que l'article 563*bis* du Code pénal est une loi suffisamment prévisible au sens de l'article 9.2 de la Convention européenne des droits de l'homme et poursuit l'un des buts légitimes énumérés par ladite disposition, à savoir la préservation de la sécurité publique.

A.37.4. Quant à la nécessité de la mesure, la partie intervenante rappelle que la loi a été adoptée par la Chambre des représentants par 129 votes favorables, 1 vote négatif et 2 abstentions. Elle ajoute qu'il y aurait un déséquilibre fondamental entre les usagers de l'espace public, ce qui peut engendrer un sentiment d'insécurité et d'infériorité pour les passants non dissimulés vis-à-vis de la personne qui circule dans l'espace public le visage dissimulé. Il est encore allégué que le recours à la loi présente l'avantage de se détacher des particularités locales pouvant entraîner des difficultés à l'égard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi. Toutefois, les communes sont encore habilitées à prévoir, dans leurs règlements et ordonnances, une amende administrative d'un maximum de 250 euros en cas d'infraction à la disposition du Code pénal attaquée en l'espèce.

A.37.5. La partie intervenante relève que la loi incrimine tous ceux qui se présentent dans un lieu accessible au public le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables. S'il ne fait aucun doute que l'article 563*bis* nouveau du Code pénal prohibe le port dans les lieux accessibles au public, entre autres, de la burqa ou du niqab, il ne vise en revanche pas le hijab, communément appelé voile islamique, dès lors que celui-ci couvre les cheveux et le cou mais non le visage.

A.37.6. La partie intervenante précise encore que l'article 563*bis* sanctionne celui qui n'est pas identifiable et non celui qui n'a pas été identifié. Il ne suffit donc pas que la personne dont le visage est dissimulé consente sans difficulté à un contrôle d'identité pour que l'infraction ne soit pas considérée comme établie. La partie intervenante insiste ainsi sur la circonstance qu'aucune personne ne peut s'arroger, à la faveur de sa liberté religieuse, le pouvoir de décider à quels moments et en fonction de quelles conditions elle accepterait de se découvrir dans l'espace public. En effet, l'appréciation des exigences de la sécurité publique devrait nécessairement être déléguée à l'autorité publique.

A.37.7. Quant à la notion de « lieux accessibles au public », le législateur aurait choisi de privilégier celle-ci par rapport à celle du seul espace public. Cette notion de lieu accessible au public est également utilisée à l'article 444 du Code pénal. Après avoir défini ce qui, à son estime, doit rentrer dans cette notion, la commune d'Etterbeek précise que l'article 563*bis* nouveau du Code pénal ne s'applique pas, par référence aux articles 479 et 480 du Code pénal, aux domiciles privés, résidences particulières, maisons, bâtiments, appartements, logements, loges, cabanes ou autres lieux privés servant à l'habitation ni aux dépendances d'une maison habitée, aux cours, aux basses cours, aux jardins et tous autres terrains clos ainsi qu'aux granges, écuries et tous autres édifices qui y sont enfermés, fussent-ils visibles depuis la voie publique.

A.37.8. Enfin, la première partie intervenante précise qu'il ne peut y avoir de condamnation pénale en présence d'une disposition légale ou réglementaire qui autoriserait, dans une situation ou une circonstance déterminée, la dissimulation, en tout ou en partie, du visage. Sont plus particulièrement visées, les manifestations festives telles que les carnavals, les fêtes d'halloween, les processions, les apparitions publiques de Saint-Nicolas ou du Père Noël, les courses de motos ou tout autre événement festif. Il s'agirait de se référer aux conditions des législations et réglementations particulières pour déterminer dans quelles circonstances précises le visage peut être masqué ou dissimulé dans les lieux accessibles au public.

A.38.1. En ce qui concerne les arguments développés par les parties requérantes dans leur mémoire quant à l'identifiabilité des personnes, la partie intervenante ajoute que l'identification potentielle dont il est question dans la loi ne doit pas être confondue avec le contrôle d'identité organisé par l'article 34, § 1er, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police. Ce dernier établit le contexte dans lequel les vérifications d'identité doivent être effectuées tandis que la loi en cause tend plus largement à entourer d'une commodité suffisamment claire la libre circulation des personnes dans les lieux accessibles au public. La partie intervenante précise, à ce sujet, que les communes peuvent prévoir, dans leurs règlements communaux, une amende administrative de 250 euros en cas d'infraction à la disposition pénale contestée.

A.38.2. Quant au caractère suffisamment précis de la loi, la commune d'Etterbeek explique chacun des termes qui y sont employés afin de démontrer que celle-ci est suffisamment claire et n'envisage pas que la seule burqa et le niqab mais tout vêtement qui dissimule totalement ou partiellement le visage et empêche la personne d'être identifiable.

La partie intervenante examine ensuite la notion de « lieux accessibles au public », se référant à la jurisprudence de la Cour de cassation, et ajoute, enfin, que la disposition contestée permet des dérogations dans certaines circonstances.

Elle conclut que, compte tenu de l'ensemble de ces éléments, les reproches adressés à la loi par les parties requérantes ne sont nullement justifiés.

A.39. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres prend acte de ce que la commune d'Etterbeek soutient et démontre que les moyens d'annulation soulevés par les parties requérantes dans l'affaire n° 5191 ne sont pas fondés.

A.40.1. Dans son mémoire en intervention, l'ASBL « Liga voor Mensenrechten », après avoir cité plusieurs extraits des travaux préparatoires de la loi attaquée, souligne les motifs qui ont justifié son adoption.

A.40.2. Quant au fond, l'association indique qu'elle se rallie au recours des parties requérantes et fait siens les moyens qui ont été développés par elles et qui sont considérés comme intégralement repris dans son mémoire.

Dans un premier temps, l'association soutient que la loi attaquée viole la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Après avoir exposé la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière, la partie intervenante conteste la conception de ladite Cour dans la mesure où cette dernière ne s'estime pas compétente pour mettre en question les motifs d'un certain choix politique d'un Etat. A son estime, indépendamment de la question de savoir si une limitation à la liberté de religion est pertinente et proportionnée, un Etat doit en effet démontrer concrètement que le prétendu but peut effectivement être le but visé. Si un certain seuil de pertinence n'est pas dépassé ou s'il n'y a pas d'éléments qui permettent de dire qu'un des intérêts à protéger, tel l'ordre public, est réellement menacé, alors le but légitime devient inexistant.

D'après l'association, l'obligation de neutralité et d'impartialité de l'Etat est inconciliable avec une quelconque marge d'appréciation dont il disposerait en ce qui concerne la légitimité des convictions religieuses ou des modes d'expression de celles-ci. Si l'Etat dispose d'une marge d'appréciation en ce qui concerne la portée et les modalités de réglementations relatives au port de signes distinctifs philosophiques, il appartient à la Cour européenne des droits de l'homme de vérifier si les mesures des Etats sont justifiées et proportionnées. Trois exigences devraient à cet égard être contrôlées : le caractère pertinent de la limitation, le choix de la

mesure qui affecte le moins la liberté en cause et la proportionnalité de la mesure. Dans ce cadre, le contexte concret de l'Etat semble déterminant pour l'appréciation que fait la Cour de la nécessité de la mesure.

Après avoir cité plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, l'association intervenante précise que la jurisprudence de ladite Cour a fait l'objet d'une forte critique notamment de la juge belge Tulkens qui, dans une opinion dissidente, aurait mis en question la nécessité de l'ingérence dans une société démocratique. Pour la juge, il serait en effet fondamental que dans une telle société, des valeurs comme le sécularisme, l'égalité et la liberté soient conciliables plutôt que de les confronter. L'association intervenante se rallie à cette critique et en ajoute d'autres. Elle estime ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme admet trop facilement que le prétendu but légitime doit être réellement poursuivi. L'association estime également qu'il ne revient pas à une autorité publique de juger à des niveaux politiques et idéologiques une prescription en matière de vêtement dictée par une conviction religieuse. L'association regrette que la Cour, à cet égard, ne vérifie pas dans sa jurisprudence relative à l'interdiction du port du foulard si des alternatives à une telle interdiction n'offrent pas une garantie égale de protection de la démocratie ou si l'Etat ne dispose pas d'autres armes pour lutter contre l'effet prosélytique prétendu et manifestement non désiré du port du foulard.

L'ASBL « Liga voor Mensenrechten » analyse ensuite la jurisprudence de la Cour constitutionnelle relative à la liberté d'exprimer sa religion de même que la jurisprudence du Conseil d'Etat relative à l'interdiction du port du foulard. Elle déduit tout d'abord de l'application des principes qui s'en dégagent que la loi attaquée viole la liberté d'expression.

A.40.3. Après avoir analysé la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat relative à la liberté d'expression, l'association intervenante indique, en ce qui concerne la loi attaquée, que le rapport qui a précédé son adoption prouverait que l'interdiction du foulard islamique vise le type de la burqa. Or, le port d'un vêtement qui dissimule le visage serait fréquent en dehors d'une certaine tendance du culte islamique lors d'événements et de manifestations à caractère artistique, philosophique ou encore politique.

Quant au caractère philosophique, il est soutenu que le culte catholique connaît traditionnellement le port du voile lors de mariages et d'enterrements, de même que dans un grand nombre de processions et de cortèges. Quant aux manifestations à caractère politique, il est indiqué que l'utilisation de déguisements et masques relève d'usages constants lors de représentations théâtrales ou autres. Enfin, relativement au caractère politique de la manifestation, l'utilisation de déguisements ou masques constituerait un moyen visuel puissant pour transmettre le message des manifestants ou dénoncer certaines situations qu'ils estiment intolérables.

Le port de tous ces vêtements serait donc interdit du fait de l'application de la loi, ce qui constituerait une limitation à la liberté de pensée, de conscience et de religion ainsi qu'à la liberté d'expression, sans que la loi ne poursuive un but légitime.

Il ressortirait, en effet, des travaux préparatoires de la loi que celle-ci vise en réalité uniquement à interdire le port d'une burqa par des musulmanes. Il n'y aurait dès lors aucun lien de nécessité ou de proportionnalité entre la mesure et l'objectif visé.

A.40.4. Il est encore soutenu que la disposition attaquée ne répond pas à un besoin social impérieux. Ainsi, dans le contexte belge, il ne serait pas question de laïcité, telle que celle-ci est connue en France. La Belgique connaît une tradition constitutionnelle de pluralisme actif où coexistent de manière visible les différentes conceptions philosophiques. L'article 24 de la Constitution, qui consacre la neutralité de l'enseignement, en serait une confirmation.

L'ingérence en cause ne pourrait non plus être justifiée pour préserver l'ordre public. Aucun motif de sécurité publique ne requerrait, en effet, une reconnaissabilité permanente. Ainsi, l'article 34, § 1er, de la loi sur la fonction de police permet aux fonctionnaires de police de contrôler l'identité de toute personne s'ils ont des motifs de croire que celle-ci pourrait troubler ou qu'elle a troublé l'ordre public. L'association intervenante renvoie également aux articles 51 à 53 du Code pénal. Il découlerait de l'ensemble de ces dispositions que si le port d'un vêtement qui dissimule le visage constituait un commencement d'exécution d'une infraction, il y aurait

tentative punissable et il pourrait être procédé à des recherches, à des poursuites et à des sanctions. L'association intervenante souligne encore que la loi attaquée néglige d'autres manières de se soustraire à une identification et à une reconnaissance, où le visage n'est pas dissimulé, comme un déguisement. La non-applicabilité de la disposition en cause, lorsqu'un règlement de police est pris dans le cadre d'activités festives, prouverait encore que l'ordre public est un motif fallacieux.

Quant à l'objectif de sécurité juridique, l'association intervenante soutient que celui-ci semble être plutôt la conséquence de l'intervention des communes dans les limites de leur autonomie. Il ne pourrait leur être reproché à cet égard d'agir de manière différente. Les différences entre les communes seraient au contraire de nature à démontrer qu'elles ne sont pas toutes convaincues de l'opportunité ou même de la légalité d'une interdiction de vêtements dissimulant le visage. En outre, la même sécurité juridique aurait pu être obtenue en excluant une interdiction communale de vêtements dissimulant le visage.

A.40.5. L'association intervenante insiste encore sur le fait que les auteurs de la proposition de loi ont mis l'accent sur les griefs de principe contre le port de la burqa. D'après la partie intervenante, même s'il devait être admis que celle-ci doive être considérée comme l'extériorisation de l'exclusion de la femme de la société, elle ne voit pas comment de telles considérations pourraient justifier l'interdiction instaurée.

L'association relève encore que dans l'interprétation politico-idéologique que fait le législateur de la burqa, celle-ci serait le symbole de l'oppression de la femme. Or, il est relevé que cette oppression n'est pas sanctionnée. Tout au plus en cas de contrainte, la porteuse de la burqa peut-elle se prévaloir de la cause de justification de l'article 71 du Code pénal. La loi contestée ne comporte aucune sanction vis-à-vis de ceux qui obligent la porteuse de la burqa à la porter, de sorte que la loi attaquée manque son prétendu objectif.

A.40.6. Cette loi serait encore disproportionnée par rapport au but poursuivi. L'association commence par constater à cet égard qu'il est imposé une interdiction de se rendre méconnaissable, même partiellement, sans aucune audition des personnes intéressées et uniquement sur la base d'un nombre de lieux communs sur la prétendue signification politico-idéologique de la burqa. La référence aux travaux préparatoires de la loi française serait à cet égard inutile dès lors que la structure de l'Etat français se caractérise par le principe de laïcité qui est inconnu dans la tradition constitutionnelle belge. La loi attaquée serait également disproportionnée du fait de son caractère général, permanent et non orienté mais également du fait du choix du législateur de réprimer au pénal l'infraction.

A.40.7. L'association intervenante soutient encore que la loi attaquée viole la liberté de la personne consacrée par l'article 12 de la Constitution.

Après avoir cité plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour constitutionnelle consacrés à cette liberté, l'association soutient que la loi attaquée constitue une ingérence injustifiée et disproportionnée dans le droit au libre port d'un vêtement en tant qu'aspect de la liberté individuelle.

A.40.8. D'après l'association intervenante, la loi attaquée violerait encore le principe de la légalité en matière pénale. Après avoir cité plusieurs arrêts de la Cour constitutionnelle, de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de cassation, l'association intervenante indique que les termes « le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie » n'ont pas de contenu normatif suffisamment précis pour pouvoir définir une infraction. Il en serait de même pour les termes « de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables ». Il faudrait admettre que d'autres formes de tenues que celle de la burqa, qui seraient de nature à compromettre la reconnaissabilité de la personne, seraient également interdites. Il en serait ainsi de toutes sortes d'accessoires de mode ou du port de perruques. Le juge serait livré à lui-même, sans le moindre critère pour délimiter l'applicabilité de la loi.

A.40.9. L'ASBL « Liga voor Mensenrechten » conclut son mémoire par quelques faits à prendre en considération. Elle insiste ainsi sur la circonstance que la loi attaquée trouverait incontestablement son origine dans le port de la burqa en Belgique, témoignant d'une tension accrue au sein de la société à l'égard de l'extériorisation de certaines convictions religieuses à l'aide du port d'un vêtement. L'association précise encore que le rapport entre l'Eglise et l'Etat est un difficile exercice d'équilibre, non seulement sur le plan du contenu à donner à la neutralité dont doit témoigner l'autorité publique mais aussi sur le plan des rapports mutuels entre les

citoyens et des groupes de notre société. Si la liberté de religion peut connaître certaines limites, il faut avoir égard au fait que le contenu à donner à cette liberté est évolutif et que le législateur peut tenir compte des changements survenus en matière de mœurs et de coutumes ainsi que des évolutions du vécu religieux qui impliqueraient une menace pour les droits fondamentaux. La liberté de religion serait totalement vidée de sa substance d'après l'intervenante si une limitation était autorisée parce que la simple extériorisation d'une conviction religieuse choque, inquiète ou blesse l'Etat ou un groupe déterminé de la population.

L'association insiste enfin sur le fait que ce n'est pas seulement dans le cadre du vécu religieux ou d'une expression que le droit au libre port d'un vêtement peut être exercé ou protégé et qu'il ne constitue dès lors pas un privilège des partisans d'une conviction religieuse.

A.41.1. Dans son mémoire en réplique, le Conseil des ministres indique, quant à la recevabilité de l'intervention, que l'association n'a pas joint une copie de la décision du conseil d'administration d'introduire une requête en intervention ni la preuve de la publication de ses statuts au *Moniteur belge*.

A.41.2. Sur le fond, le Conseil des ministres soutient que les arguments de l'association ne diffèrent pas de ceux de la partie requérante dans l'affaire n° 5191. Il ajoute que c'est bien en vain que l'association tente de discréditer la loi en citant des exemples de port de masques ou de voiles lors de cérémonies catholiques ou par des acteurs lors de représentations théâtrales. Ces exemples ne seraient qu'anecdotiques et il ne serait pas démontré que ce type de vêtements cache ou dissimule le visage. Le Conseil des ministres relève encore que la disposition en cause prévoit des exceptions, notamment pour des hypothèses où une ordonnance de police autorise le port d'un masque ou d'un voile à l'occasion d'une manifestation festive. Le port de ce type de vêtements est en revanche interdit lorsqu'il s'agit de manifestations politiques.

D'après le Conseil des ministres, il serait sans pertinence d'invoquer la laïcité de l'Etat. Cet argument n'a d'ailleurs pas été avancé dans les travaux préparatoires de la loi.

Pour le reste, le Conseil des ministres renvoie à son mémoire dans l'affaire n° 5191.

A.42.1. Dans son mémoire en intervention dans l'affaire n° 5244, l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme » prend un moyen unique de la violation, par la disposition attaquée, de l'article 12 de la Constitution lu à la lumière des articles 5 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, des articles 9 et 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi que des articles 9 et 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. A l'estime de l'association, la loi en cause porterait atteinte par nature et par essence au principe de subsidiarité du droit pénal et, partant, à la liberté individuelle.

A.42.2. A titre préliminaire, l'association intervenante rappelle la nature des principes généraux de droit. Elle précise que la Cour a intégré ces principes parmi les normes de contrôle à l'aune desquelles elle évalue la constitutionnalité des normes législatives qui lui sont soumises, à la condition que le moyen démontre que la violation du principe en cause révèle celle d'une norme pour le respect de laquelle la Cour est compétente.

A.42.3. L'association intervenante précise ensuite que, compte tenu de la nature pénale de la norme visée par le mémoire qu'elle a introduit, une attention spécifique doit être portée aux principes généraux de droit pénal. Ceux-ci ont également été reconnus comme faisant partie des normes de contrôle de la Cour dès l'instant où une disposition dont le respect relève de sa compétence peut illustrer l'importance du principe invoqué.

A.42.4. Dans un deuxième temps, l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme » expose le contenu du principe général de subsidiarité du droit pénal selon lequel, lorsqu'une disposition non pénale permet d'atteindre l'objectif poursuivi par l'adoption de la mesure, le recours au droit pénal est interdit. Ce principe de subsidiarité serait intrinsèquement lié aux droits fondamentaux et libertés individuelles dès l'instant où l'objet même du droit pénal est d'y porter atteinte. Cette observation expliquerait que le principe général de subsidiarité du droit pénal soit implicitement mais certainement au cœur de normes constitutionnelles et conventionnelles qui encadrent la possibilité d'utiliser l'outil pénal. Ainsi, le principe de subsidiarité serait illustré par le principe de la légalité des incriminations consacré par l'article 12 de la Constitution, l'article 7 de la Convention européenne des droits de

l'homme, l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Deux autres règles découleraient du principe de légalité : celle de l'interprétation stricte du droit pénal, d'une part, celle de la non-rétroactivité des incriminations, d'autre part.

L'association intervenante ajoute que le principe général de subsidiarité du droit pénal est lié à celui de la nécessité tant en ce qui concerne le choix des incriminations que celui des peines.

Le principe de subsidiarité implique également celui de la proportionnalité. Ainsi convient-il de s'interroger sur le fait de savoir si l'incrimination et la peine encourue sont en adéquation avec la gravité du comportement qu'elles visent à sanctionner.

A.42.5. L'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme » présente ensuite les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que de plusieurs juridictions constitutionnelles, dont la Cour, qui auraient reconnu ne serait-ce qu'en germe l'existence du principe général de subsidiarité du droit pénal.

Concernant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, il est soutenu que le premier critère qui serait pris en compte par la Cour et qui rendrait possible l'incrimination d'un comportement viserait la gravité que présente celui-ci et le danger qu'il fait planer sur la sécurité publique. Un tel critère serait manifestement absent dans le cadre de la disposition attaquée.

Deux autres critères devraient également être rencontrés, en l'occurrence la qualité de la victime, d'une part, et la qualité de l'auteur, d'autre part.

L'association intervenante conclut à l'égard de ces trois critères que l'article 563bis du Code pénal en cause viole le principe général du droit de la subsidiarité du droit pénal tel qu'il est consacré par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans la mesure où il vise un comportement qui ne met pas intentionnellement en péril l'intégrité physique d'autrui et qui émane d'une personne privée qui ne crée aucune victime qui devrait être protégée.

A.42.6. L'association cite ensuite plusieurs décisions de juridictions constitutionnelles qui permettraient de déduire l'existence d'un mouvement aboutissant à faire du droit pénal une arme de dernier ressort dont les usages en termes de criminalisation primaire sont soigneusement encadrés. La jurisprudence de la Cour s'inscrirait dans cette perspective. L'arrêt n° 157/2004 est cité à l'appui de cette thèse.

Il est allégué qu'en l'état, la nouvelle incrimination établie par l'article 563bis du Code pénal contesté est insuffisamment précisée pour satisfaire à l'exigence du principe de subsidiarité du droit pénal. Les notions matérielles de lieux accessibles au public ou de dissimulation partielle du visage seraient à ce point vagues qu'elles ne permettraient à aucun justiciable d'envisager sa conduite conformément à la loi.

En ce qui concerne plus particulièrement la disposition attaquée, l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme » soutient que, sous couvert d'adopter une loi générique sur la dissimulation du visage, était clairement visée la pratique plus spécifique de certaines femmes de confession musulmane. Or, la pénalisation de ce type de comportement aurait fait l'objet de critiques récurrentes de la part d'autorités majeures qui, bien que ne liant pas la Belgique, devraient guider son appréciation. Il est ainsi fait état de la résolution 1743 intitulée « Islam, islamisme et islamophobie en Europe » et à la recommandation 1920 que l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adoptées le 23 juin 2010. Ces textes reposeraient sur deux arguments essentiels. D'une part, en raison de sa dimension stigmatisante, le droit pénal ne serait pas l'outil adéquat pour participer au respect de la dignité des personnes. D'autre part, il existerait inévitablement des procédés, voire même des interdits, qui ne présentent pas cet écueil de stigmatisation et qui sembleraient dès lors plus indiqués.

A l'argument qui pourrait être rétorqué de la faiblesse des sanctions encourues, il est répondu qu'en cas de récidive, l'emprisonnement prévu pourrait dépasser les douze jours. A la peine prononcée voire effectivement

accomplie s'ajouterait la stigmatisation produite par l'existence d'un casier judiciaire. L'existence d'un tel casier pourrait participer à la relégation sociale et économique des femmes qui souhaiteraient s'engager sur le marché du travail et se verraient réclamer un extrait de casier judiciaire vierge par un employeur potentiel. Il existerait donc un *hiatus* entre l'objectif poursuivi et l'effet concret qu'engendrerait l'application de la loi.

L'association intervenante relève que d'autres instruments existent, qui permettent d'atteindre efficacement l'objectif poursuivi, tels que des règlements destinés à sanctionner administrativement la dissimulation totale ou partielle du visage.

A.42.7. A titre subsidiaire, l'association intervenante relève que le principe général de subsidiarité du droit pénal s'accompagne, au niveau de la fixation de la peine, d'un principe de subsidiarité en droit pénal qui commande que parmi le choix des peines possibles, le législateur ne prévoie que celle qui est proportionnée à la gravité du comportement. Or, manifestement, la sanction prévue par la disposition attaquée serait hors de toute proportion. Concernant ce principe, il ressortirait de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que celle-ci appelle les autorités des Etats parties à faire preuve de retenue dans l'usage de la voie pénale. D'après l'association intervenante, l'acharnement répressif et l'application d'une peine disproportionnée aux faits poursuivis pourraient constituer un traitement inhumain ou dégradant prohibé par l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. C'est d'ailleurs sur la base de cet article 3 que la Cour de cassation s'estimerait compétente pour vérifier le respect du principe de proportionnalité des sanctions infligées par les organes disciplinaires des ordres professionnels. L'association intervenante relève que le principe de subsidiarité en droit pénal a également fait l'objet d'une jurisprudence importante de la Cour de justice de l'Union européenne à laquelle la Cour s'est d'ailleurs référée dans l'arrêt n° 81/2007.

L'association conclut en indiquant que le fait de dissimuler le visage sans qu'aucune infraction n'ait été commise ne justifie aucune peine de prison aussi faible soit-elle. En prévoyant une telle peine, le législateur aurait outrepassé la marge d'appréciation qui lui revient et aurait violé, partant, le principe général de droit de la subsidiarité en droit pénal.

A.43.1. Le Conseil des ministres répond que si la partie intervenante plaide manifestement en faveur de la reconnaissance d'un principe de subsidiarité du droit pénal, elle n'en démontre pas l'existence en droit positif. Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme cités seraient irrelevants à cet égard.

A l'estime du Conseil des ministres, la création par la Cour d'un tel principe ne serait pas nécessaire et serait source d'insécurité juridique. Le principe de la légalité des infractions et des peines serait suffisant, et surtout les exigences de nécessité et de proportionnalité de la sanction pénale. Reconnaître un principe de subsidiarité obligerait le législateur à chaque fois qu'il intervient à démontrer qu'aucune autre mesure ne permettrait d'atteindre l'objectif fixé et le priverait d'un pouvoir d'appréciation qui lui appartient.

A.43.2. Le Conseil des ministres ajoute que s'il fallait reconnaître l'existence d'un tel principe, celui-ci est respecté en l'espèce dans la mesure où le législateur a organisé un système de répression alternative. La seule sanction administrative ne permettrait pas de contrer des manœuvres de provocation, le Conseil des ministres songeant aux cas où l'amende serait payée par des personnes fortunées à grand renfort de publicité.

A.43.3. Il est encore indiqué que s'agissant du cas des femmes qui portent le voile intégral pour des raisons religieuses, la loi en cause constitue un début et non une fin, d'autres mesures devant être envisagées en vue de l'émancipation de ces femmes.

- B -

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de la loi du 1er juin 2011 « visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage ».

Cette loi dispose :

« Article 1er. La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2. Dans le Code pénal, il est inséré un article 563*bis* rédigé comme suit :

‘ Art. 563*bis*. 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. ’

Art. 3. A l'article 119*bis* de la Nouvelle Loi communale, inséré par la loi du 13 mai 1999 et modifié par les lois des 7 mai 2004, 17 juin 2004, 20 juillet 2005, 15 mai 2006, 25 janvier 2007 et 15 mai 2007, les modifications suivantes sont apportées :

1. dans le § 2, alinéa 3, les mots ‘ ou 563, 2° et 3° ’, sont remplacés par les mots ‘ 563, 2° et 3°, et 563*bis* ’;

2. dans le § 7, 1°, les mots ‘ ou 563, 2° et 3° ’ sont remplacés par les mots ‘ 563, 2° et 3°, et 563*bis* ’;

3. dans le § 8, alinéa 2, les mots ‘ et 563, 2° et 3° ’ sont remplacés par les mots ‘ 563, 2° et 3°, et 563*bis* ’ ».

Quant à la recevabilité du recours dans les affaires n^{os} 5204 et 5289

B.2.1. Le Conseil des ministres soutient que l'intérêt à agir des parties requérantes dans les affaires n^{os} 5204 et 5289 se confond avec l'intérêt populaire.

B.2.2.1. La partie requérante dans l'affaire n° 5204 est une femme de nationalité belge, qui vit en Belgique et se dit athée. Elle estime disposer d'un intérêt personnel à agir au motif que la préservation des droits fondamentaux dans notre société la concernerait directement.

La loi attaquée affecterait ainsi sa liberté de se vêtir, de s'exprimer librement sur le plan vestimentaire et de circuler librement sur la voie publique.

La partie requérante prétend également que l'exigence d'identifiabilité à tout moment et en tout lieu dans l'espace public l'atteindrait dans l'exercice de plusieurs de ses droits fondamentaux. Le manque de précision de ce terme impliquerait également qu'elle pourrait être verbalisée à tout moment dans l'espace public.

Enfin, elle soutient que c'est tout l'édifice de la protection des droits fondamentaux qui serait en danger et plus particulièrement la liberté religieuse, ce qui la concernerait directement dès lors qu'il s'agit d'un « patrimoine commun ».

B.2.2.2. Le requérant dans l'affaire n° 5289 précise qu'il est de nationalité belge, vit en Belgique, ne porte pas le voile intégral et n'est pas de confession musulmane.

A son estime, en exigeant que chaque citoyen soit identifiable en permanence dans l'espace accessible au public, la loi introduirait une nouvelle obligation d'« identifiabilité » qui pourrait l'exposer à des sanctions pénales si, pour des motifs tout à fait légitimes, il venait à porter un vêtement qui dissimule son visage tel que des lunettes, un chapeau, une casquette ou une cagoule. L'imprécision de la loi rendrait encore plus difficile la possibilité pour le requérant d'ajuster son comportement pour se conformer à celle-ci.

La loi porterait ainsi atteinte à sa liberté de se vêtir, à sa vie privée, à sa liberté de s'exprimer sur le plan vestimentaire, de circuler sur la voie publique et de s'associer, sans surveillance des pouvoirs publics.

B.2.3. L'article 142 de la Constitution et l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique qui introduit un recours en

annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée. Il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible.

B.2.4. Une loi qui prévoit une peine privative de liberté touche à un aspect à ce point essentiel de la liberté du citoyen qu'elle n'intéresse pas que les seules personnes qui font ou ont fait l'objet d'une procédure répressive. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner les éléments allégués par les requérants comme étant spécifiques à leur situation personnelle.

B.3. Les recours sont, partant, recevables.

Quant aux origines de la loi et à ses objectifs

B.4.1. Comme le précisent les développements de la proposition de loi qui a mené à l'adoption de la loi attaquée, celle-ci entendait reprendre le texte du projet adopté en séance plénière par la Chambre des représentants sous la précédente législature (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 2010, DOC 53-0219/001, p. 3).

B.4.2. Les auteurs de la proposition entendaient souscrire à un modèle de société faisant prévaloir l'individu sur ses attaches culturelles, philosophiques ou religieuses. C'est ainsi qu'ils préconisaient d'interdire le port, dans l'espace public, de tout vêtement dissimulant totalement ou de manière principale le visage, insistant sur le fait que cette interdiction ne reposait pas seulement sur des considérations d'ordre public mais plus fondamentalement sur des considérations sociales, indispensables à l'estime des auteurs de la proposition, au « vivre ensemble » dans une société émancipatrice et protectrice des droits de tous et de chacun (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2289/001, p. 5, et *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 2010, DOC 53-0219/001, p. 5).

En ce qui concerne l'objectif de sécurité publique et juridique, on peut lire ce qui suit :

« Dans la mesure où chaque personne circulant sur la voie publique ou dans les lieux publics doit être identifiable, le port de vêtement masquant totalement le visage pose

d'évidents problèmes quant à la sécurité publique. Pour interdire ce type de comportements, de nombreuses communes se sont dotées de règlements en vue d'interdire le port de tels vêtements, tout en permettant d'y déroger à l'occasion d'événements spécifiques. Toutefois, force est de constater que, dans une même ville, certaines communes ne prescrivent pas pareilles interdictions. Cette différenciation des régimes entraîne une forme d'insécurité juridique intenable pour les citoyens ainsi que pour les autorités chargées de sanctionner ce type de comportement.

Les auteurs estiment donc qu'il est souhaitable que cette question soit réglée au niveau fédéral de manière à ce que la même règle s'applique à l'ensemble du territoire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2289/001, pp. 5-6, et *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 2010, DOC 53-0219/001, pp. 5-6).

Quant au « vivre ensemble », les auteurs de la proposition ont justifié leur position comme suit :

« Au-delà de cet aspect purement sécuritaire, les vêtements cachant totalement ou de manière principale le visage, nous interpellent également au niveau de leur principe. Fondamentalement, tout comme Levinas, nous estimons que c'est par le visage que se manifeste notre humanité.

Elisabeth Badinter a posé, dans le cadre de son audition au sein de la mission d'information sur la burqa, instituée à l'Assemblée nationale française, une analyse pertinente sur le problème de socialisation que pose ce type de vêtement.

Bien qu'elle se soit exprimée sur la problématique particulière de la burqa ou du niqab, nous estimons que cette analyse porte un message plus universel encore et peut s'appliquer de manière plus générale à tout ce qui vise à dissimuler l'humanité présente en chacun de nous. [...]

Dans une société où nous postulons comme préalable indispensable au mieux vivre ensemble, une rencontre entre tous et l'élaboration d'un pacte citoyen commun, permettant de représenter la société dans sa composition nouvelle, nous affirmons ne pouvoir renoncer au principe du 'Reconnaître pour connaître' » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52- 2289/001, pp. 6-7, et *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 2010, DOC 53-0219/001, pp. 6-7).

B.4.3. Un débat avait déjà été mené en commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique de la Chambre des représentants sous la précédente législature. Outre les objectifs précités, nombreux sont les parlementaires qui ont également exprimé le souci de préserver le principe d'égalité entre les hommes et les femmes. Le port d'un vêtement couvrant complètement le visage était ainsi perçu comme « une régression choquante au regard des femmes pour leurs droits, leurs libertés et l'égalité des hommes et

des femmes » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2289/005, p. 7), « une atteinte aux droits fondamentaux de la femme », « un symbole de soumission » (*ibid.*, pp. 10-11), ou encore une violation de sa dignité (*ibid.*, pp. 15, 27 et 30).

B.4.4. Ces préoccupations ont été rappelées lors des discussions qui se sont tenues au sein de la même commission une année plus tard, de même qu'à l'occasion du débat en assemblée plénière de la Chambre des représentants.

L'objectif sécuritaire a à nouveau été avancé, le législateur estimant « tout à fait inacceptable que quelqu'un ne puisse être identifié dans l'espace public » (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-0219/004, pp. 10 et 13; *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, CRIV 53 PLEN 030, pp. 54, 68, 71).

La protection de la liberté et de la dignité de la femme a encore été évoquée (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-0219/004, pp. 9, 10 et 12; *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, CRIV 53 PLEN 030, pp. 54, 56 à 59, 66 et 68).

Enfin, la dimension du vivre ensemble a également été soulignée à plusieurs reprises. On peut lire, à ce sujet, dans le rapport fait au nom de la commission de l'Intérieur :

« Il est essentiel que l'on puisse continuer dans la construction d'une société démocratique par le dialogue et la rencontre. Quelqu'un dont seuls les yeux sont visibles ne permet pas une dynamique démocratique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-0219/004, p. 10).

B.4.5. De plus longs développements y ont été consacrés en assemblée plénière, plusieurs parlementaires évoquant le rôle déterminant que joue le visage dans le contact social comme premier élément du dialogue et du respect de l'identité (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, CRIV 53 PLEN 030, pp. 54, 56).

L'un des auteurs de la proposition déclarait :

« On ne peut nier cet aspect sécuritaire et protectionnel. Toutefois, au-delà, il y a une raison encore plus fondamentale : le fait que nous sommes en charge, me semble-t-il, en tant que parlementaires, en tant que pouvoir législatif, de la protection et de la préservation de

l'espace public pour ce qu'il représente en tant qu'espace de liberté. Cette préservation de l'espace public me paraît être un devoir essentiel. Or l'espace public est en danger lorsque la liberté qui s'y exerce menace sa survie elle-même. Il n'y a pas de liberté sans limite, nous le savons ! D'ailleurs, la Convention européenne des droits de l'homme prévoit expressément que lorsqu'elle défend la liberté de culte ou la liberté d'aller et de venir, il y ait des possibilités de restriction à ces libertés; en effet, la liberté individuelle se heurte toujours plus ou moins à un certain moment à la liberté d'autrui.

Je pense que le corps même de cette proposition nous indique bien la nécessité de défendre le principe de reconnaissance qui est indissociable du droit. S'il n'y a plus de reconnaissance mutuelle ou de reconnaissance réciproque, il n'y a plus aucun fondement au droit. Que fait le droit sinon régir les relations entre individus ? Si ces individus ne savent plus se reconnaître, s'il n'y a plus de relation possible entre ces individus, il n'y a plus matière à régir les relations entre ces personnes. Donc, la reconnaissance mutuelle est un principe essentiel qui fonde le droit; je dirais même qu'il est antérieur au droit. De ce fait, tout ce qui porte atteinte à cette possibilité de reconnaissance mutuelle doit être combattu » (*ibid.*, p. 60).

B.4.6. Quant aux destinataires de la loi, un membre de la commission insistait sur le fait que s'il était clairement fait allusion à la burqa, cela pouvait également concerner toute personne qui a le visage dissimulé en tout ou en partie par une cagoule, une écharpe ou un casque (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-0219/004, p. 9).

Un autre commissaire déclarait encore que sur le plan juridique, à la suite des observations émises, il convenait de rappeler que par rapport à quelqu'un qui porte un casque comme un motocycliste, un pompier, un soudeur, toutes les situations n'étaient évidemment pas visées par la proposition de loi. Par contre, un motocycliste qui entrait casqué dans un magasin et ne pouvait être reconnu, rentrait dans le cadre juridique visé (*ibid.*, p. 20).

Un amendement qui tendait à remplacer l'intitulé de la loi en vue d'interdire explicitement le port de la burqa ou du niqab (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-0219/003, p. 1) a été rejeté lors du vote en commission (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-0219/004, p. 23).

Quant au fond

B.5. Le premier moyen dans les affaires n^{os} 5244 et 5290 est pris de la violation des articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution ainsi que de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans l'affaire n° 5289, le premier moyen est également pris de la violation de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Il est soutenu, dans une première branche du moyen dans les affaires n^{os} 5244 et 5290 ainsi que dans une deuxième branche du moyen dans l'affaire n° 5289, qu'en prévoyant une sanction pénale lorsque la personne concernée a le visage dissimulé en manière telle qu'elle n'est pas identifiable, la loi est rédigée de manière si vague qu'il est impossible ou en tout cas difficile de savoir ce qui est permis et ce qui ne l'est pas.

Dans une première branche du moyen dans l'affaire n° 5289, la partie requérante soutient que par sa généralité, la loi reste en défaut de déterminer ce qu'il y a lieu d'entendre par « identifiabilité », par qui l'identification doit être faite et pour quels motifs.

Dans une deuxième branche du moyen dans les affaires n^{os} 5244 et 5290 ainsi que dans une troisième branche du même moyen dans l'affaire n° 5289, les parties requérantes prétendent que la notion de « lieux accessibles au public » ne permet pas, notamment pour des femmes qui portent le voile intégral, de prévoir avec suffisamment de précision quand elles sont ou non en infraction, vu l'absence de définition de cette notion.

B.6. Les articles 12 et 14 de la Constitution disposent :

« Art. 12. La liberté individuelle est garantie.

Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.

Hors le cas de flagrant délit, nul ne peut être arrêté qu'en vertu de l'ordonnance motivée du juge, qui doit être signifiée au moment de l'arrestation, ou au plus tard dans les vingt-quatre heures ».

« Art. 14. Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ».

L'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

2. Le présent article ne portera pas atteinte au jugement et à la punition d'une personne coupable d'une action ou d'une omission qui, au moment où elle a été commise, était criminelle d'après les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées ».

Enfin, l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« 1. Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international au moment où elles ont été commises. De même, il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit l'application d'une peine plus légère, le délinquant doit en bénéficier.

2. Rien dans le présent article ne s'oppose au jugement ou à la condamnation de tout individu en raison d'actes ou omissions qui, au moment où ils ont été commis, étaient tenus pour criminels, d'après les principes généraux de droit reconnus par l'ensemble des nations ».

B.7. En attribuant au pouvoir législatif la compétence de déterminer dans quels cas et sous quelle forme des poursuites pénales sont possibles, l'article 12, alinéa 2, de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

En outre, le principe de légalité en matière pénale procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation.

Toutefois, le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des lois, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment.

La condition qu'une infraction doit être clairement définie par la loi se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

Ce n'est qu'en examinant une disposition pénale spécifique qu'il est possible, en tenant compte des éléments propres aux infractions qu'elle entend réprimer, de déterminer si les termes généraux utilisés par le législateur sont à ce point vagues qu'ils méconnaîtraient le principe de légalité en matière pénale.

B.8.1. En ce qui concerne le terme « identifiable », le Conseil des ministres précise dans son mémoire qu'il y a lieu de l'entendre dans son sens usuel comme « pouvant être reconnu ». Rien dans les travaux préparatoires ne fait apparaître qu'il y aurait lieu d'accorder une autre signification à cette notion que celle qui lui est conférée par le langage courant et le sens commun. Cette notion est suffisamment explicite pour que le justiciable soit raisonnablement capable de déterminer sa portée.

B.8.2.1. Quant à la notion de « lieux accessibles au public », celle-ci n'était pas prévue par la proposition initiale déposée à la Chambre sous l'ancienne législature. Cette proposition renvoyait en effet à la notion « d'espace public » ainsi définie :

« Pour l'application du présent article, on entend par ' espace public ' :

la voie publique, en ce compris les accotements et les trottoirs, les passages aériens et souterrains pour piétons, les chemins et servitudes de passage, les parcs, les jardins publics ainsi que les terrains de sports, plaines et aires de jeu, les bâtiments à vocation culturelle accessibles au public et bâtiments ou lieux fermés destinés à l'usage du public où des services peuvent lui être rendus » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2289/001, p. 8).

La notion d'espace public et la définition qui en était ainsi donnée ont été abandonnées dans la proposition déposée lors de la législature qui a suivi, au profit de celle de « lieux accessibles au public » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 2010, DOC 53-0219/001, p. 8).

B.8.2.2. Bien que cette notion n'ait pas été définie explicitement, il ne peut être soutenu que celle-ci ne répondrait pas à la condition de prévisibilité de la loi pénale.

Dans un arrêt du 16 mars 1842, la Cour de cassation a défini « le lieu public » comme suit :

« En général tout ce qui n'est pas domicile privé ou résidence particulière doit être réputé lieu public. [...] Il y a deux espèces de lieux publics, ceux dont l'accès est ouvert indistinctement et à toute heure à tout le monde, tels que les rues, places etc., et ceux qui ne sont accessibles qu'à certaines personnes, à certaines heures ou sous certaines conditions » (*Pas.*, 1842, I, pp. 158-159).

En outre, nombre de lois y renvoient. Ainsi la notion de lieu public est-elle contenue dans les articles 66, 380*bis*, 383 et 444 du Code pénal.

La loi du 21 mars 2007 « réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance » dispose, en son article 2 :

« Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1° lieu ouvert : tout lieu non délimité par une enceinte et accessible librement au public;

2° lieu fermé accessible au public : tout bâtiment ou lieu fermé destiné à l'usage du public, où des services peuvent lui être fournis;

3° lieu fermé non accessible au public : tout bâtiment ou lieu fermé destiné uniquement à l'usage des utilisateurs habituels;

[...] ».

La notion est encore définie à l'article 2, 3°, de la loi du 22 décembre 2009 « instaurant une réglementation générale relative à l'interdiction de fumer dans les lieux fermés accessibles au public et à la protection des travailleurs contre la fumée du tabac », qui dispose :

« 3° lieu accessible au public :

- a) lieu dont l'accès n'est pas limité à la sphère familiale;
- b) notamment les établissements ou bâtiments suivants :
 - i. lieux administratifs;
 - ii. gares;
 - iii. aéroports;
 - iv. commerces;
 - v. lieux dans lesquels des services sont fournis au public à titre gratuit ou moyennant paiement, y compris les lieux dans lesquels des aliments et/ou des boissons sont offerts à la consommation;
 - vi. lieux dans lesquels des malades ou des personnes âgées sont accueillis ou soignés;
 - vii. lieux dans lesquels des soins de santé préventifs ou curatifs sont prodigués;
 - viii. lieux dans lesquels des enfants ou des jeunes en âge scolaire sont accueillis, logés ou soignés;
 - ix. lieux dans lesquels un enseignement et/ou des formations professionnelles sont dispensés;
 - x. lieux dans lesquels des représentations sont données;
 - xi. lieux dans lesquels des expositions sont organisées;
 - xii. lieux dans lesquels des activités sportives sont exercées ».

B.8.2.3. Compte tenu de ce qu'il s'agit d'une notion communément employée par de nombreuses législations, il ne peut être admis qu'elle est à ce point vague qu'elle ne permettrait pas à chacun de savoir qu'au moment où il adopte un comportement, celui-ci serait susceptible d'engager sa responsabilité pénale. Le fait que le juge pourrait encore disposer d'un pouvoir d'appréciation dans certaines circonstances propres à l'affaire n'enlève pas à la loi son caractère suffisamment précis pour satisfaire au principe de la légalité pénale.

B.9. Le premier moyen dans les affaires n^{os} 5244, 5289 et 5290 n'est pas fondé.

B.10.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 5191 est pris de la violation de l'article 19 de la Constitution lu en combinaison avec l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le deuxième moyen dans les affaires n^{os} 5244 et 5290 est pris de la violation des mêmes dispositions, combinées avec l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi qu'avec l'article 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

D'après les parties requérantes, bien que cela ne soit pas mentionné de manière explicite, la loi vise au premier chef les personnes qui portent le voile intégral pour des motifs de choix religieux. La mesure attaquée constituerait pour ces personnes une restriction à la liberté de culte qui ne répondrait pas aux conditions d'ingérence au sens de l'article 9.2 de la Convention européenne des droits de l'homme, telles qu'elles se dégagent de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

B.10.2. L'article 51 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« 1. Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux Etats membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives et dans le respect des limites des compétences de l'Union telles qu'elles lui sont conférées dans les traités.

2. La présente Charte n'étend pas le champ d'application du droit de l'Union au-delà des compétences de l'Union, ni ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelles pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies dans les traités ».

B.10.3. Etant donné que les parties requérantes ne démontrent pas un lien de rattachement de leur situation avec la mise en œuvre du droit de l'Union, les moyens ne sont pas recevables en ce qu'ils sont pris de la violation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.11. L'article 19 de la Constitution dispose :

« La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés ».

L'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 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 morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

L'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement.

2. Nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix.

3. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui.

4. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions ».

B.12. Des prescriptions vestimentaires peuvent varier selon le temps et le lieu. Cependant, certaines limites peuvent être imposées à celles-ci de manière impérative dans les espaces publics. Tout comportement ne saurait être autorisé pour la simple et unique raison qu'il est justifié par un motif religieux. La liberté d'expression et la liberté des cultes ne sont en effet pas absolues. Certes, pour autant qu'il ne s'agisse pas d'un acte visant à la destruction

des droits ou libertés reconnus, même le rejet des valeurs fondamentales de notre société démocratique peut être exprimé, mais la manière de l'exprimer est susceptible de restrictions. Il relève de la marge d'appréciation du législateur de déterminer les restrictions aux libertés précitées qui peuvent être réputées nécessaires dans la société démocratique dans laquelle il exerce ses compétences.

B.13. En instituant une sanction pénale à l'égard de ceux qui se présenteraient dans les lieux accessibles au public le visage masqué ou dissimulé en manière telle qu'ils ne sont pas identifiables, la loi attaquée peut, en raison de la généralité de ses termes, constituer une ingérence dans la liberté de conscience et de religion des femmes qui, comme les parties requérantes dans les affaires n^{os} 5191 et 5290, portent le voile intégral sur la base d'un choix personnel qu'elles estiment conforme à leurs convictions religieuses.

B.14. Il y a dès lors lieu d'examiner si cette ingérence est prévue par une loi suffisamment accessible et précise, est nécessaire dans une société démocratique, répond à un besoin social impérieux et est proportionnée par rapport aux buts légitimes poursuivis par le législateur.

B.15. Comme il ressort des B.8.1 à B.8.2.3, la loi répond aux exigences d'accessibilité et de précision.

B.16.1. La liberté de conscience et de religion comprend, entre autres, la liberté d'exprimer sa religion ou sa conviction, soit seul, soit avec d'autres. Les dispositions constitutionnelles et conventionnelles visées par les moyens ne protègent toutefois pas tout acte inspiré par une religion ou une conviction et ne garantissent pas en toutes circonstances le droit de se comporter selon les prescriptions religieuses ou selon sa conviction (CEDH, 2 octobre 2001, *Pichon et Sajous* c. France; 29 juin 2004, *Leyla Sahin* c. Turquie, § 66; grande chambre, 10 novembre 2005, *Leyla Sahin* c. Turquie, § 105; CEDH, 13 novembre 2008, *Mann Singh* c. France).

B.16.2. Dans une société démocratique, il est nécessaire de protéger les valeurs et principes qui fondent la Convention européenne des droits de l'homme.

Comme la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme l'a jugé dans son arrêt *Leyla Sahin c. Turquie* du 10 novembre 2005 :

« 108. Pluralisme, tolérance et esprit d'ouverture caractérisent une ' société démocratique '. Bien qu'il faille parfois subordonner les intérêts d'individus à ceux d'un groupe, la démocratie ne se ramène pas à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité mais commande un équilibre qui assure aux individus minoritaires un traitement juste et qui évite tout abus d'une position dominante (voir, *mutatis mutandis*, *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, arrêt du 13 août 1981, série A n° 44, p. 25, § 63, et *Chassagnou et autres c. France* [GC], n°s 25088/94, 28331/95 et 28443/95, § 112, CEDH 1999-III). Le pluralisme et la démocratie doivent également se fonder sur le dialogue et un esprit de compromis, qui impliquent nécessairement de la part des individus des concessions diverses qui se justifient aux fins de la sauvegarde et de la promotion des idéaux et valeurs d'une société démocratique (voir, *mutatis mutandis*, *Parti communiste unifié de Turquie et autres*, précité, pp. 21-22, § 45, et *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres*, précité, § 99). Si les ' droits et libertés d'autrui ' figurent eux-mêmes parmi ceux garantis par la Convention ou ses Protocoles, il faut admettre que la nécessité de les protéger puisse conduire les Etats à restreindre d'autres droits ou libertés également consacrés par la Convention : c'est précisément cette constante recherche d'un équilibre entre les droits fondamentaux de chacun qui constitue le fondement d'une ' société démocratique ' (*Chassagnou et autres*, précité, § 113) ».

B.16.3. Il n'appartient pas à l'Etat de se prononcer sur la légitimité des croyances religieuses ou sur les modalités d'expression de celles-ci (CEDH, 26 septembre 1996, *Manoussakis et a. c. Grèce*, § 47; CEDH, 26 octobre 2000, *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, § 78; CEDH, 9 octobre 2007, *Hasan et Eylem Zengin c. Turquie*, § 54).

B.17. Il ressort de l'exposé de la proposition qui est à l'origine de la loi attaquée, rappelé en B.4.2, que le législateur a entendu défendre un modèle de société qui fait prévaloir l'individu sur ses attaches philosophiques, culturelles et religieuses en vue de favoriser l'intégration de tous et faire en sorte que les citoyens partagent un patrimoine commun de valeurs fondamentales que sont le droit à la vie, le droit à la liberté de conscience, la démocratie, l'égalité de l'homme et de la femme ou encore la séparation de l'Eglise et de l'Etat.

Ainsi que la Cour l'a relevé en B.4.2 à B.4.5, les travaux préparatoires de la loi attaquée font apparaître que trois objectifs ont été poursuivis : la sécurité publique, l'égalité entre l'homme et la femme et une certaine conception du « vivre ensemble » dans la société.

B.18. De tels objectifs sont légitimes et entrent dans la catégorie de ceux énumérés à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme que constituent le maintien de la sûreté publique, la défense de l'ordre ainsi que la protection des droits et libertés d'autrui.

B.19. La Cour doit encore examiner si les conditions de nécessité dans une société démocratique et de proportionnalité par rapport aux objectifs légitimes poursuivis sont remplies.

B.20.1. Il ressort des travaux préparatoires de la loi attaquée que l'interdiction du port d'un vêtement dissimulant le visage a notamment été dictée par des raisons de sécurité publique. A cet égard, ces travaux font état de la commission d'infractions par des personnes dont le visage était dissimulé (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2289/005, p. 8; *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, DOC 53-0219/004, p. 7).

B.20.2. L'article 34, § 1er, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police habilite les fonctionnaires de police à contrôler l'identité de toute personne s'ils ont des motifs raisonnables de croire, en fonction de son comportement, d'indices matériels ou de circonstances de temps et de lieu, qu'elle est recherchée, qu'elle a tenté de commettre une infraction ou se prépare à la commettre, qu'elle pourrait troubler l'ordre public ou qu'elle l'a troublé. Ce contrôle d'identité pourrait être entravé si la personne concernée avait le visage dissimulé et refusait de coopérer à un tel contrôle. En outre, les personnes qui ont le visage dissimulé ne seraient en général pas ou difficilement reconnaissables si elles commettaient des infractions ou troublaient l'ordre public.

B.20.3. Ce n'est pas non plus parce qu'un comportement n'aurait pas encore pris une ampleur de nature à mettre l'ordre social ou la sécurité en péril que le législateur ne serait pas

autorisé à intervenir. Il ne peut lui être reproché d'anticiper en temps utile un tel risque en réprimant des comportements lorsqu'il est établi que la généralisation de ceux-ci entraînerait un danger réel.

B.20.4. Compte tenu de ce qui précède, le législateur pouvait estimer que l'interdiction de dissimuler le visage dans les lieux accessibles au public est nécessaire pour des raisons de sécurité publique.

B.21. Le législateur a également motivé son intervention par une certaine conception du « vivre ensemble » dans une société fondée sur des valeurs fondamentales qui, à son estime, en découlent.

L'individualité de tout sujet de droit d'une société démocratique ne peut se concevoir sans que l'on puisse percevoir son visage, qui en constitue un élément fondamental. Compte tenu des valeurs essentielles qu'il entend défendre, le législateur a pu considérer que la circulation dans la sphère publique, qui concerne par essence la collectivité, de personnes dont cet élément fondamental de l'individualité n'apparaît pas, rend impossible l'établissement de rapports humains indispensables à la vie en société. Si le pluralisme et la démocratie impliquent la liberté de manifester ses convictions notamment par le port de signes religieux, l'Etat doit veiller aux conditions dans lesquelles ces signes sont portés et aux conséquences que le port de ces signes peut avoir. Dès lors que la dissimulation du visage a pour conséquence de priver le sujet de droit, membre de la société, de toute possibilité d'individualisation par le visage alors que cette individualisation constitue une condition fondamentale liée à son essence même, l'interdiction de porter dans les lieux accessibles au public un tel vêtement, fût-il l'expression d'une conviction religieuse, répond à un besoin social impérieux dans une société démocratique.

B.22. Quant à la dignité de la femme, ici encore, le législateur a pu considérer que les valeurs fondamentales d'une société démocratique s'opposent à ce que des femmes soient contraintes de dissimuler leur visage sous la pression de membres de leur famille ou de leur communauté et soient privées ainsi, contre leur gré, de la liberté de disposer d'elles-mêmes.

B.23. Toutefois, comme c'est le cas pour les parties requérantes dans les affaires n^{os} 5191 et 5290, le port du voile intégral peut correspondre à l'expression d'un choix religieux. Ce choix peut être guidé par diverses motivations aux significations symboliques multiples.

Même lorsque le port du voile intégral résulte d'un choix délibéré dans le chef de la femme, l'égalité des sexes, que le législateur considère à juste titre comme une valeur fondamentale de la société démocratique, justifie que l'Etat puisse s'opposer, dans la sphère publique, à la manifestation d'une conviction religieuse par un comportement non conciliable avec ce principe d'égalité entre l'homme et la femme. Comme la Cour l'a relevé en B.21, le port d'un voile intégral dissimulant le visage prive, en effet, la femme, seule destinataire de ce prescrit, d'un élément fondamental de son individualité, indispensable à la vie en société et à l'établissement de liens sociaux.

B.24. La Cour doit encore examiner si le recours à une sanction de nature pénale en vue de garantir le respect de l'interdiction que la loi prévoit n'a pas des effets disproportionnés par rapport aux objectifs poursuivis.

B.25.1. La disposition attaquée a été insérée dans le Code pénal, dans la catégorie des contraventions de quatrième classe, et prévoit une peine d'amende de quinze à vingt-cinq euros et un emprisonnement d'un jour à sept jours ou une de ces peines seulement.

En application des articles 564 et 565 du Code pénal, lorsque le contrevenant a déjà été condamné, dans les douze mois précédents, pour la même contravention, le tribunal est autorisé à prononcer, indépendamment de l'amende, un emprisonnement pendant douze jours au plus.

L'article 566 du même Code permet la réduction de l'amende au-dessous de cinq euros, sans qu'elle puisse, en aucun cas, être inférieure à un euro lorsqu'il existe des circonstances atténuantes.

B.25.2. En même temps qu'elle prévoyait une nouvelle contravention, la loi attaquée a modifié l'article 119bis de la Nouvelle loi communale en vue de permettre aux conseils communaux de prévoir dans leurs règlements une sanction administrative pour le même comportement. Cette modification trouve son origine dans un amendement à la proposition de loi initiale, déposé à la Chambre des représentants lors de la précédente législature et justifié comme suit :

« La proposition de loi rend le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage punissable en insérant une disposition à cet égard dans le Code pénal.

Aujourd'hui, cette pratique est déjà passible d'une sanction communale administrative. L'avantage de cette méthode de travail est que les communes confrontées à ce problème peuvent également prendre des sanctions. En insérant désormais une sanction en la matière dans le Code pénal, on supprime toute possibilité d'intervention au niveau communal.

Le port de ce type de vêtement risque toutefois de rester impuni à l'avenir. Si le parquet ne confère pas la priorité à la poursuite de ces infractions, il y a fort à craindre que la plupart des plaintes relatives à des infractions audit article du Code pénal resteront lettre morte.

Pour pouvoir néanmoins mettre en place une politique de poursuites, le présent amendement tend à rendre l'infraction à cet article du Code pénal explicitement punissable administrativement. La modification proposée de l'article 119bis de la Nouvelle Loi communale permet également de rendre l'article 563/1 proposé punissable tant sur le plan pénal que sur le plan administratif.

Par suite de la modification proposée de l'article 119bis, § 8, alinéa 2, la violation de l'article 563/1, proposé, pourra effectivement faire l'objet de poursuites conformément à cet article ou être sanctionnée d'une amende administrative d'un montant maximum de 250 euros. Le procureur du Roi disposera d'un délai de deux mois pour avertir le fonctionnaire qu'une information ou une instruction a été ouverte, que des poursuites ont été engagées, ou bien qu'il a décidé de ne pas donner suite au dossier, en raison de l'absence de charges suffisantes. Cette communication a pour effet de priver le fonctionnaire de la possibilité d'infliger une amende administrative. Avant l'écoulement de ce délai, le fonctionnaire ne peut pas infliger d'amende administrative. Après l'écoulement de ce délai, les faits sont encore uniquement susceptibles de faire l'objet de poursuites administratives. Le fonctionnaire peut toutefois appliquer une amende administrative avant l'écoulement du délai si le procureur du Roi l'a informé que, sans remettre en question l'élément matériel de l'infraction, il a décidé de ne pas donner suite au dossier » (*Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, DOC 52-2289/003, p. 2).

B.26. Lorsque le législateur estime que certains manquements doivent faire l'objet d'une répression, il relève de son pouvoir d'appréciation de décider s'il est opportun d'opter pour des sanctions pénales *sensu stricto* ou pour des sanctions administratives.

B.27. Compte tenu des disparités constatées entre les communes et des divergences jurisprudentielles qui sont apparues dans cette matière, le législateur a pu considérer qu'il s'imposait d'assurer la sécurité juridique en uniformisant la sanction infligée lorsque le port d'un vêtement dissimulant le visage dans les lieux accessibles au public est constaté.

B.28. Dès lors que l'individualisation des personnes, dont le visage est un élément fondamental, constitue une condition essentielle au fonctionnement d'une société démocratique dont chaque membre est un sujet de droit, le législateur a pu considérer que dissimuler son visage pouvait mettre en péril le fonctionnement de la société ainsi conçue et devait, partant, être pénalement réprimé.

B.29.1. Sous réserve de ce qui est mentionné en B.30, en ce qu'elle s'adresse aux personnes qui, librement et volontairement, dissimulent leur visage dans les lieux accessibles au public, la mesure attaquée n'a pas d'effets disproportionnés par rapport aux objectifs poursuivis dès lors que le législateur a opté pour la sanction pénale la plus légère. La circonstance que la peine puisse être plus lourde en cas de récidive ne mène pas à une autre conclusion. Le législateur a pu, en effet, estimer que le contrevenant qui est condamné pour un comportement pénalement réprimé ne réitérera pas ce comportement, sous la menace d'une sanction plus lourde.

B.29.2. Pour le surplus, il y a lieu d'observer, en ce qui concerne les personnes qui dissimuleraient leur visage sous la contrainte, que l'article 71 du Code pénal prévoit qu'il n'y a pas d'infraction lorsque l'auteur des faits a été contraint par une force à laquelle il n'a pu résister.

B.30. La loi attaquée prévoit une sanction pénale à l'égard de toute personne qui, sauf dispositions légales contraires, se présente le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie de manière telle qu'elle ne soit pas identifiable, dès lors qu'il s'agit de lieux accessibles au public. Il serait manifestement déraisonnable de considérer que ces lieux doivent s'entendre comme incluant les lieux destinés au culte. Le port de vêtements correspondant à l'expression d'un choix religieux, tels que le voile qui couvre intégralement le visage dans de tels lieux, ne pourrait

faire l'objet de restrictions sans que cela porte atteinte de manière disproportionnée à la liberté de manifester ses convictions religieuses.

B.31. Sous réserve de cette interprétation, le premier moyen dans l'affaire n° 5191 et le deuxième moyen dans les affaires n°s 5244 et 5290 ne sont pas fondés.

B.32. Le deuxième moyen dans les affaires n°s 5191 et 5289 et le troisième moyen dans les affaires n°s 5204, 5244 et 5290 sont pris de la violation de l'article 19 de la Constitution combiné avec l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.33. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ».

B.34. Comme la Cour l'a relevé en B.16.1, la liberté de conscience et de religion comprend, entre autres, la liberté d'exprimer sa religion ou sa conviction soit seul, soit avec d'autres. Ainsi, dès lors que dans le chef des parties requérantes dans les affaires n°s 5191 et 5290, les griefs formulés ne diffèrent pas de ceux qui ont été développés à l'occasion des moyens pris de la violation de la liberté de religion, auxquels les parties requérantes renvoient d'ailleurs, les moyens ne sont pas fondés pour des motifs identiques à ceux qui ont été exposés en B.13 à B.31.

B.35. Les parties requérantes dans les affaires n°s 5204 et 5289 soutiennent que la liberté d'expression peut prendre diverses formes, notamment vestimentaires, et que porter des

vêtements ou artifices constitue une forme d'expression personnelle à laquelle la disposition attaquée porterait atteinte.

B.36. En instituant une sanction pénale à l'égard de ceux qui se présenteraient dans les lieux accessibles au public le visage masqué ou dissimulé en manière telle qu'ils ne sont pas identifiables, la loi attaquée peut en raison de la généralité de ses termes constituer une ingérence dans la liberté d'expression des personnes qui considèrent que le port de tenues vestimentaires en constitue l'une des manifestations.

Il y a dès lors lieu d'examiner, ici encore, si, dans le chef de ces personnes, cette ingérence est prévue par une loi suffisamment accessible et précise, est nécessaire dans une société démocratique, répond à un besoin social impérieux et est proportionnée par rapport aux buts légitimes poursuivis par le législateur.

B.37.1. Comme il ressort du B.8, la loi répond aux exigences d'accessibilité et de précision.

B.37.2. Quant à l'exigence que la loi soit nécessaire dans une société démocratique et réponde à un besoin social impérieux, comme la Cour l'a relevé en B.21, l'individualité de tout sujet de droit dans une société démocratique ne peut se concevoir sans que l'on puisse percevoir son visage qui en constitue un élément fondamental. La dissimulation du visage dans les lieux accessibles au public, fût-elle la manifestation de la liberté d'expression de la personne qui y procède, a pour conséquence de priver le sujet de droit, membre de la société, de toute possibilité d'individualisation par le visage dans de tels lieux alors que celle-ci constitue un élément fondamental de l'essence même du sujet de droit. L'interdiction de pareille dissimulation répond donc à un besoin social impérieux dans une société démocratique.

B.37.3. Quant au fait que le législateur ait eu recours à une sanction de nature pénale, il résulte de ce qui est mentionné en B.29 que cette mesure n'a pas d'effets disproportionnés par rapport aux objectifs poursuivis.

B.37.4. Le deuxième moyen dans les affaires n^{os} 5191 et 5289 et le troisième moyen dans les affaires n^{os} 5204, 5244 et 5290 ne sont pas fondés.

B.38. Le troisième moyen dans l'affaire n° 5191 et le quatrième moyen dans les affaires n^{os} 5204, 5244, 5289 et 5290 sont pris de la violation de la liberté individuelle, consacrée par l'article 12 de la Constitution et par l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme, à l'égard des femmes qui, par l'effet de la loi attaquée, encourrent des sanctions pénales, en ce compris des peines de prison, si elles portent un voile intégral dans un lieu accessible au public ou seraient privées de leur liberté de circuler librement sur la voie publique si elles choisissaient de rester chez elles. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 5244, 5289 et 5290 ajoutent au moyen la lecture combinée de l'article 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.39.1. L'article 12, alinéa 1er, de la Constitution garantit la liberté individuelle de la personne.

L'article 5.1 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :

- a) s'il est détenu régulièrement après condamnation par un tribunal compétent;
- b) s'il a fait l'objet d'une arrestation ou d'une détention régulières pour insoumission à une ordonnance rendue, conformément à la loi, par un tribunal ou en vue de garantir l'exécution d'une obligation prescrite par la loi;
- c) s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci;
- d) s'il s'agit de la détention régulière d'un mineur, décidée pour son éducation surveillée ou de sa détention régulière, afin de le traduire devant l'autorité compétente;

e) s'il s'agit de la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique, d'un toxicomane ou d'un vagabond;

f) s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours ».

B.39.2. Pour le motif énoncé en B.10.3, les moyens ne sont pas recevables en ce qu'ils sont pris de la violation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.40.1. Compte tenu de ce qu'une peine privative de liberté en application de la disposition attaquée est soumise à l'appréciation d'un juge indépendant et impartial qui seul peut la prononcer en tenant compte des circonstances concrètes de la cause, et pour des motifs identiques à ceux exposés en B.13 à B.31, il n'est pas porté atteinte de manière disproportionnée à la liberté individuelle des personnes concernées.

B.40.2. La circonstance qu'afin de ne pas circuler le visage non dissimulé pour se conformer à ce qu'elles estiment correspondre à leurs convictions religieuses, les parties requérantes dans l'affaire n° 5191 resteraient chez elles résulte de leur choix et non d'une contrainte illégitime qui leur serait imposée par la loi attaquée.

B.41. Le troisième moyen dans l'affaire n° 5191 et le quatrième moyen dans les affaires n°s 5204, 5244, 5289 et 5290 ne sont pas fondés.

B.42.1. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 5204, le quatrième moyen dans les affaires n°s 5191 et 5289 et le cinquième moyen dans les affaires n°s 5244 et 5290 sont pris de la violation de l'article 22 de la Constitution, combiné avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ainsi qu'avec l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.42.2. Pour le motif énoncé en B.10.3, les moyens ne sont pas recevables en ce qu'ils sont pris de la violation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.43. L'article 22 de la Constitution dispose :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 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 ».

L'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« 1. Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation.

2. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes ».

B.44.1. Le droit au respect de la vie privée et familiale, tel qu'il est garanti par les dispositions précitées, a pour objet essentiel de protéger les personnes contre les immixtions dans leur vie privée et familiale. La proposition qui a précédé l'adoption de l'article 22 de la Constitution insistait sur « la protection de la personne, la reconnaissance de son identité, l'importance de son épanouissement et celui de sa famille » et soulignait la nécessité de protéger la vie privée et familiale « des risques d'ingérence que peuvent constituer, notamment par le biais de la modernisation constante des techniques de l'information, les mesures d'investigation, d'enquête et de contrôle menées par les pouvoirs publics et organismes privés, dans l'accomplissement de leurs fonctions ou de leurs activités » (*Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-4/2°, p. 3*).

B.44.2. Les droits que garantissent l'article 22 de la Constitution, l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne sont pas absolus. Ainsi, bien que l'article 22 de la Constitution reconnaisse à chacun le droit au respect de sa vie privée et familiale, cette disposition ajoute en effet immédiatement : « sauf dans les cas et conditions fixés par la loi ».

Les dispositions précitées exigent que toute ingérence des autorités dans le droit au respect de la vie privée et familiale soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux et qu'elle soit proportionnée au but légitime qui est poursuivi.

B.45. D'après les parties requérantes, la loi affecterait gravement l'organisation de la vie privée et familiale des femmes qui, par conviction religieuse, souhaitent porter le voile intégral, ainsi que de leurs conjoints et leur famille puisque si elles veulent respecter leur choix religieux tout en respectant la loi, elles seraient condamnées à devoir rester chez elles ou devraient, dans le cas contraire, sacrifier une partie de leur choix religieux, qui fait partie intégrante de leur vie familiale.

B.46.1. En ce qui concerne la précision de la loi, il est constaté en B.8 que les termes employés sont suffisamment clairs pour permettre à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, que ledit comportement entre dans le champ d'application de la loi et est, partant, passible de sanction pénale.

B.46.2. Il ressort des B.20.1 à B.23 que la loi attaquée répond à un besoin social impérieux.

B.46.3. Enfin, en ce qui concerne l'incidence que peut avoir la loi attaquée sur le droit au respect de la vie privée et familiale des personnes qui devraient sacrifier une partie de leur choix religieux, le grief ne se distingue pas de celui lié au respect de la liberté de conscience et de religion, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'y apporter une réponse différente. Ici encore, il convient de relever que si les personnes s'estiment condamnées à rester chez elles au motif qu'elles ne

veulent pas circuler dans les lieux accessibles au public le visage non dissimulé, cela résulte de leur choix de ne pas se soumettre à une interdiction légale qui est, pour les motifs repris en B.13 à B.31, compatible avec la liberté de conscience et de religion.

B.46.4. Quant au respect de la vie privée de ces personnes dans les lieux accessibles au public, le fait d'y circuler le visage non dissimulé de manière à être identifiable ne met pas les personnes concernées dans une situation différente de celle de toute personne qui se présente dans de tels lieux, de sorte qu'il n'est pas porté atteinte de manière disproportionnée au droit au respect de la vie privée des femmes qui, par souci de respecter une conviction religieuse, souhaiteraient s'y présenter le visage dissimulé.

B.47. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 5204, le quatrième moyen dans les affaires n°s 5191 et 5289 et le cinquième moyen dans les affaires n°s 5244 et 5290 ne sont pas fondés.

B.48. Le cinquième moyen dans les affaires n°s 5191 et 5204 est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution. Le sixième moyen dans les affaires n°s 5244 et 5290 est pris de la violation de la même disposition constitutionnelle, combinée avec l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.49. L'article 23, alinéa 1er, de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

L'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants ».

B.50. D'après les parties requérantes, il serait porté atteinte à la dignité des femmes qui font le choix de porter le voile intégral en les privant de l'exercice d'une liberté fondamentale par la criminalisation d'un comportement qui ne contient aucune activité criminelle ou délictueuse et en les stigmatisant ainsi comme une menace à la sécurité publique. Il serait

également porté atteinte à leur dignité en les poussant soit à rester à la maison, soit à agir en contradiction avec leur conscience.

B.51. Ici encore, le moyen est formulé en manière telle que le grief qu'il expose ne se distingue pas du moyen pris de la violation de la liberté de conscience et de religion. Il n'y a dès lors pas lieu d'y apporter une réponse différente de celle qui a été donnée en B.13 à B.31.

B.52. Le cinquième moyen dans les affaires n^{os} 5191 et 5204 et le sixième moyen dans les affaires n^{os} 5244 et 5290 ne sont pas fondés.

B.53.1. Le sixième moyen dans l'affaire n° 5191 et le neuvième moyen dans l'affaire n° 5204 sont pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le septième moyen dans les affaires n^{os} 5244 et 5290 est pris de la violation des mêmes dispositions, lues également en combinaison avec l'article 1er du Douzième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La partie requérante dans l'affaire n° 5290 y ajoute la lecture combinée de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.53.2. Pour le motif énoncé en B.10.3, les moyens ne sont pas recevables en ce qu'ils sont pris de la violation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.54. L'article 1er du Douzième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

2. Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1 ».

Cette disposition n'est pas encore entrée en vigueur en Belgique.

L'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation ».

L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ».

B.55. D'après les parties requérantes, la loi attaquée créerait, en dépit de la généralité de ses termes, une situation de discrimination passive et indirecte. Les femmes portant le voile intégral se trouveraient, en effet, dans une situation fondamentalement différente de celle des citoyens belges qui ne sont pas de confession musulmane, pour lesquels les dispositions légales attaquées seraient beaucoup moins contraignantes ou, en tout cas, ne toucheraient pas à l'exercice de libertés fondamentales protégées.

B.56. Ainsi qu'il a été mentionné en B.4.6, l'amendement qui tendait à n'interdire que le port de la burqa et du niqab a été rejeté en commission de la Chambre, le législateur souhaitant maintenir l'interdiction de tout vêtement dissimulant le visage dans les lieux accessibles au public, sauf dispositions légales contraires.

Comme l'indiquent les parties requérantes, la loi attaquée peut certes avoir des conséquences plus contraignantes à l'égard de l'exercice, par certaines femmes de confession musulmane, de certaines de leurs libertés fondamentales. Ainsi qu'il ressort de l'examen des moyens qui précède, la restriction apportée à leurs droits n'est pas disproportionnée par rapport aux objectifs poursuivis par le législateur et répond au caractère de nécessité dans une

société démocratique. Il est, partant, raisonnablement justifié de ne pas prévoir un traitement différencié pour cette catégorie de personnes.

B.57. Le sixième moyen dans les affaires n^{os} 5191 et 5204 et le septième moyen dans les affaires n^{os} 5244 et 5290 ne sont pas fondés.

B.58. Les parties requérantes dans l'affaire n° 5191 prennent un septième moyen de la violation des articles 14, 17 et 18 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce moyen constitue également les sixième et septième moyens dans l'affaire n° 5204. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 5244, 5289 et 5290 prennent un huitième moyen de la violation des mêmes dispositions ainsi que de l'article 54 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

B.59. La Cour n'est pas compétente pour contrôler directement des normes législatives au regard de dispositions conventionnelles.

Le moyen qui allègue la violation directe de ces dispositions conventionnelles est par conséquent irrecevable.

B.60. Dans son mémoire en intervention dans l'affaire n° 5244, l'ASBL « Ligue des Droits de l'Homme » prend un moyen unique de la violation, par la disposition attaquée, de l'article 12 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 5 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 9 et 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec les articles 9 et 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. A l'estime de l'ASBL, la loi attaquée porterait atteinte par nature et par essence au principe de subsidiarité du droit pénal et, partant, à la liberté individuelle.

B.61. Le moyen pris de la violation, par la loi attaquée, de la liberté individuelle telle qu'elle est consacrée par les dispositions que le moyen vise implique l'examen de la proportionnalité du recours, par le législateur, à une sanction de nature pénale.

Ce grief a déjà été rencontré à l'occasion de l'examen du moyen pris de la violation de l'article 19 de la Constitution, combiné avec l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il n'y a pas lieu d'y apporter une réponse différente au motif qu'y est ajoutée la violation alléguée d'autres dispositions conventionnelles.

B.62. Pour les motifs exposés en B.29, le moyen n'est pas fondé.

B.63. Un dernier moyen dans l'affaire n° 5204 et un cinquième moyen dans l'affaire n° 5289 sont pris de la violation de l'article 2 du Quatrième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme au motif que la loi limiterait de manière considérable la liberté de circulation dans l'espace public.

B.64. Comme il a été indiqué en B.59, la Cour n'est pas compétente pour contrôler directement des normes législatives au regard de dispositions conventionnelles.

Le dernier moyen dans l'affaire n° 5204 et le cinquième moyen dans l'affaire n° 5289 sont, partant, irrecevables.

B.65. Un sixième moyen dans l'affaire n° 5289 est pris de la violation de la liberté d'association consacrée par l'article 27 de la Constitution lu en combinaison avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La partie requérante soutient que sa liberté d'association serait menacée par le fait que la loi l'expose dans l'espace public à une surveillance généralisée et exige une identifiabilité permanente.

B.66.1. L'article 27 de la Constitution dispose :

« Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive ».

L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits 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 nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat ».

B.66.2. La loi attaquée interdit de se présenter dans les lieux accessibles au public le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie, de manière telle que la personne ne soit pas identifiable. Contrairement à ce que soutient la partie requérante, la disposition attaquée n'a donc ni pour objet ni pour effet de réglementer la liberté d'association des personnes.

B.66.3. Dès lors qu'il est étranger à la disposition attaquée, le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours, sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.30.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 6 décembre 2012.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

R. Henneuse