

Décision n° 2010-613 DC – 7 octobre 2010

**Loi interdisant la dissimulation du visage
dans l'espace public**

Le projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public a été délibéré en conseil des ministres le 19 mai 2010. Il a été adopté par l'Assemblée nationale le 13 juillet 2010 puis, de manière conforme, par le Sénat le 14 septembre 2010. Le même jour, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat ont saisi le Conseil constitutionnel de ce texte en application de l'article 61 de la Constitution.

Il s'agit de la première loi déférée concomitamment depuis 1959 par les présidents des deux assemblées. Rappelons que le président du Sénat avait jusqu'à présent saisi le Conseil constitutionnel six fois (en 1962, 1971, 1973, 1982, 1983 et 1991¹) et le président de l'Assemblée nationale trois fois (en 1976, 1979 et 1994²).

Le 7 octobre 2010, le Conseil constitutionnel a rendu sa décision³. Il a formulé une réserve d'interprétation sur l'exercice de la liberté religieuse dans les lieux de culte ouverts au public et, pour le surplus, validé l'ensemble de la loi.

I. – La loi déférée a été votée à la suite de plusieurs travaux menés depuis 2009.

En premier lieu, à l'Assemblée nationale a été créée en juin 2009 une mission d'information sur la pratique du port du voile intégral sur le territoire national. Présidée par M. André Gerin, elle a remis son rapport en janvier 2010⁴. Cette mission a permis de rassembler de multiples éléments et d'auditionner de nombreuses personnalités. Elle cite l'étude du ministère de l'intérieur évaluant à 1 900 le nombre des femmes voilées intégralement en France. Elle préconise unanimement la condamnation de la pratique du port du voile intégral. Sa

¹ Décisions n°s 62-20 DC du 6 novembre 1962, 71-44 DC du 16 juillet 1971, 73-51 DC du 27 décembre 1973, 82-147 DC du 2 décembre 1982, 83-168 DC du 20 janvier 1984 et 91-290 DC du 9 mai 1991.

² Décisions n°s 79-110 DC du 24 décembre 1979, 76-74 DC du 28 décembre 1976 et 94-343/344 DC du 27 juillet 1994.

³ M. Hubert Haenel a estimé devoir s'abstenir de siéger.

⁴ Assemblée nationale, XIII^e législature, rapport n° 2262.

conclusion est qu'une grande partie des membres de la mission, mais pas sa totalité, s'est prononcée pour une loi d'interdiction du voile intégral, comme de tout vêtement marquant entièrement le visage, dans l'espace public sur le fondement de la notion d'ordre public.

En deuxième lieu, le Premier ministre a demandé au Conseil d'État d'étudier les solutions juridiques permettant de parvenir à une interdiction du port du voile intégral qui soit la plus large et la plus effective possible. Cette étude très complète, remise en mars 2010, comprend trois parties relatives à l'état actuel du droit, à un examen de l'interdiction générale du port du voile intégral et à celui de mesures renforçant le champ de l'interdiction de la dissimulation du visage⁵.

En troisième lieu, l'Assemblée nationale a voté une résolution, le 11 mai 2010, sur l'attachement au respect des valeurs républicaines face au développement de pratiques radicales qui y portent atteinte⁶. Cette résolution, adoptée à l'unanimité, condamne la pratique du voile intégral comme contraire aux valeurs de la République.

La loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public a un objet plus large que ces divers travaux successifs. Elle ne porte pas seulement, comme c'est parfois trop rapidement avancé, sur l'interdiction de la *burqa*. Son article 1^{er} dispose que « *nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage* ».

Les autres dispositions de la loi viennent préciser et compléter ce principe général d'interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public :

– Le paragraphe I de l'article 2 définit la notion d'espace public comme « *constitué des voies publiques ainsi que des lieux ouverts au public ou affectés à un service public* ».

– Le paragraphe II de l'article 2 définit les exceptions à l'interdiction qui « *ne s'applique pas si la tenue est prescrite ou autorisée par des dispositions législatives ou réglementaires, si elle est justifiée par des raisons de santé ou des motifs professionnels, ou si elle s'inscrit dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles* ».

⁵ Conseil d'État, section du rapport et des études, *Étude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral, rapport adopté par l'assemblée générale plénière le jeudi 25 mars 2010.*

⁶ Assemblée nationale, XIII^e législature, TA n° 459, 11 mai 2010.

- L'article 3 fait de la violation de l'interdiction une contravention de deuxième classe punie d'une amende maximale de 150 euros à laquelle peut s'ajouter ou se substituer l'obligation d'effectuer un stage de citoyenneté.
- L'article 4 crée un délit d'incitation à dissimuler son visage puni d'un an d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende.
- L'article 5 prévoit que les articles 1^{er} à 3 entrent en vigueur six mois après la promulgation de la loi.
- L'article 6 dispose que la loi s'applique sur l'ensemble du territoire de la République.
- L'article 7 prévoit que le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'application de la loi dix-huit mois après sa promulgation.

II. – Avant d'analyser la décision du Conseil constitutionnel, il peut être utile de rappeler les principaux dispositifs existants relatifs aux interdictions de dissimuler son visage.

L'article R. 645-14 du code pénal, introduit par le décret du 19 juin 2009 et relatif à la dissimulation du visage à l'occasion de manifestation sur la voie publique, punit d'une contravention de cinquième classe « *le fait pour une personne, au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique, de dissimuler volontairement son visage afin de ne pas être identifiée dans des circonstances faisant craindre des atteintes à l'ordre public* ».

Les autorités détentrices du pouvoir de police administrative générale à l'échelon local peuvent interdire la dissimulation du visage dans certains lieux publics exposés à des risques avérés pour l'ordre public, en fonction de circonstances locales particulières dûment justifiées et sous réserve que la mesure soit proportionnée à ces risques. Il en va ainsi pour le maire (article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales – CGCT) et le préfet (article L. 2215-1 du CGCT).

L'employeur peut interdire à ses employés de porter une tenue dissimulant leur visage sur le lieu du travail dans la mesure où cette tenue est incompatible avec les conditions de travail de l'employé. La Cour de cassation a jugé que « *la*

liberté de se vêtir à sa guise au temps et lieu du travail n'entre pas dans la catégorie des libertés fondamentales »⁷.

Indépendamment de ces dispositifs généraux relatifs à la dissimulation du visage, le port du voile intégral est interdit pour les agents publics dans l'exercice de leurs fonctions. Il en va de même, en application de l'article 1^{er} de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004⁸, pour les usagers du service public dans les écoles, collèges et lycées publics.

Enfin, il existe des obligations ponctuelles d'identification. Il en va ainsi pour les contrôles d'identité⁹ et pour la réalisation des documents d'identité. Enfin, l'identification de la personne est également indispensable pour opérer certaines démarches (vote, contrôle aéroportuaire, remise d'un pli recommandé...).

III. – Pour évaluer la conformité de la loi déferée, le Conseil constitutionnel a opéré un contrôle de proportionnalité consistant à vérifier si le législateur, ayant à faire face à deux séries d'exigences constitutionnelles contradictoires, était parvenu à équilibrer les deux « *plateaux de la balance* » constitutionnelle¹⁰.

Dans le débat parlementaire, les deux « *plateaux de la balance* » avaient été souvent évoqués. D'un côté, la loi porterait atteinte à plusieurs principes constitutionnels : liberté de conscience, liberté religieuse, liberté d'expression, liberté d'aller et venir, respect de la vie privée. D'un autre côté, plusieurs autres principes constitutionnels étaient invoqués pour justifier l'interdiction : laïcité, sauvegarde de la dignité de la personne humaine, égalité homme-femme, sécurité publique, ordre public « *immatériel* ».

IV. – Dans sa décision, le Conseil constitutionnel ne s'est référé ni à la liberté d'expression, telle que proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ni au respect de la vie privée garanti par son article 2, ni à la sauvegarde de la dignité de la personne humaine résultant du premier alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, ni au principe de laïcité consacré par l'article 1^{er} de la Constitution de 1958.

⁷ Cour de cassation, chambre sociale, 28 mai 2003, n° 02-40273.

⁸ Article L. 141-5-1 du code de l'éducation.

⁹ Articles 78-1, 78-2 et 78-6 du code de procédure pénale.

¹⁰ Sur ce contrôle de proportionnalité et son intensité variable, voir encore récemment : n° 2009-580 DC du 10 juin 2009, n° 2010-604 DC du 25 février 2010.

Il s'est, en revanche, fondé sur :

- l'article 4 de la Déclaration de 1789 : « *La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la loi* » ;
- son article 5 : « *La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas* » ;
- son article 10 : « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi* » ;
- le troisième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 : « *La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme* » ;
- l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public, rappelé par l'article 10 précité.

V. – Le Conseil constitutionnel a ensuite recherché quelle était l'intention du législateur. Il a alors constaté qu'en adoptant les articles 1^{er} et 2 de la loi, le législateur avait voulu répondre à l'apparition de pratiques, jusqu'alors exceptionnelles, consistant à dissimuler son visage dans l'espace public. De telles pratiques, selon le législateur, sont susceptibles de constituer dans certaines circonstances un danger pour la sécurité publique et méconnaissent les exigences minimales de la vie en société. Toujours selon le législateur, de telles pratiques placent les femmes dissimulant leur visage, volontairement ou non, dans une situation d'exclusion et d'infériorité manifestement incompatible avec les principes constitutionnels de liberté et d'égalité. Le législateur a ainsi complété et généralisé les règles interdisant de dissimuler son visage qui ont été mentionnées ci-dessus et qui étaient jusque là réservées à des situations ponctuelles à des fins de protection de l'ordre public.

VI. – Compte tenu des objectifs poursuivis par le législateur ainsi que de la nature de la peine instituée en cas de méconnaissance de la règle fixée par lui – une contravention de deuxième classe punie d'une amende maximale de 150 euros à laquelle peut s'ajouter ou se substituer l'obligation d'effectuer un

stage de citoyenneté – le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur avait adopté des dispositions qui assuraient, entre la sauvegarde de l'ordre public et la garantie des droits constitutionnellement protégés, une conciliation qui n'était pas manifestement disproportionnée.

Toutefois, le Conseil constitutionnel a émis une réserve d'interprétation pour que l'interdiction de dissimuler son visage dans l'espace public ne restreigne pas l'exercice de la liberté religieuse dans les lieux de culte ouverts au public, faute de quoi il y aurait une atteinte excessive à l'article 10 de la Déclaration de 1789. Le paragraphe II de l'article 2 applique en effet l'interdiction dans l'espace public « *constitué des voies publiques ainsi que des lieux ouverts au public ou affectés à un service public* ». Une telle définition inclut les lieux de cultes. C'est ce qu'avait reconnu le garde des sceaux, en réponse à une question de Mme Mazetier, députée, en commission des lois : « *Les lieux de culte font en effet partie des lieux ouverts au public mais à l'intérieur de ces lieux de culte, l'application des règles relève des responsables religieux, qui sont seuls compétents pour faire appel aux forces de l'ordre.* »¹¹

Dans son étude du 25 mars 2010, le Conseil d'État n'avait pas manqué de souligner cette difficulté constitutionnelle et conventionnelle : « *Interdire le port des accessoires dissimulant le visage dans ces lieux, quel que soit le culte concerné, constituerait probablement, sur le plan juridique, une ingérence disproportionnée au regard des buts poursuivis. Le public qui pénètre dans les lieux de culte ne peut exiger des fidèles qu'ils se plient à une mesure conçue comme une garantie de cohésion sociale dans l'espace public. Une telle interdiction serait d'ailleurs délicate, sinon impossible, à faire respecter, sauf à troubler plus gravement encore l'ordre public. En revanche, cette exception ne vaudrait pas pour les abords des lieux de culte, qui relèvent de l'espace public et peuvent être fréquentés par toute personne, indépendamment de la présence du lieu de culte.* »

VII – Enfin, le Conseil a validé les articles 4 à 7 de la loi, en particulier l'institution du délit d'incitation à dissimuler son visage puni d'un an d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende.

¹¹ Assemblée nationale, XIII^e législature, rapport n° 2648, p. 42.