

Numéro du rôle : 5191
Arrêt n° 148/2011 du 5 octobre 2011

A R R E T

---

*En cause* : la demande de suspension de la loi du 1er juin 2011 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage, introduite par Samia Belkacemi et Yamina Oussar.

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 P.-Y. Dutilleux, présidée par le président R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet de la demande et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 26 juillet 2011 et parvenue au greffe le 27 juillet 2011, une demande de suspension 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 introduite par Samia Belkacemi, demeurant à 1030 Bruxelles, rue du Pavillon 92, et Yamina Oussar, demeurant à 4020 Liège, rue Léon Frédéricq 23.

Par la même requête, les parties requérantes demandent également l'annulation de la même loi.

Par ordonnance du 17 août 2011, la Cour a fixé l'audience au 13 septembre 2011, après avoir invité les autorités visées à l'article 76, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle à introduire, le 7 septembre 2011 au plus tard, leurs observations écrites éventuelles sous la forme d'un mémoire, dont une copie serait envoyée dans le même délai aux parties requérantes.

Le Conseil des ministres a introduit des observations écrites.

Des mémoires en intervention 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.

A l'audience publique du 13 septembre 2011 :

- ont comparu :

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

. Me J. Sohier, avocat au barreau de Bruxelles, qui comparaisait également *loco* Me M. Grégoire, avocat à la Cour de cassation, pour la commune d'Etterbeek;

. Me P. Goffaux, qui comparaisait également *loco* Me F. Maussion, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs F. Daoût et A. Alen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale précitée relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à l'intérêt des parties requérantes*

A.1. Les parties requérantes 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 pendent.

### *Quant à l'intérêt des parties intervenantes*

A.2.1. La commune d'Etterbeek indique, à l'appui de son intérêt à intervenir volontairement à la cause, que des sanctions administratives avaient été infligées à la première partie requérante par décisions prises les 12 juin 2009 et 3 septembre 2009, pour des faits survenus le 20 mars 2009 et le 5 mai 2009 en violation de l'article 12 du règlement général de police de la commune d'Etterbeek. La première partie requérante circulait, en effet, sur le territoire de ladite commune le visage dissimulé par un niqab. Par décision du 26 janvier 2011, le Tribunal de police de Bruxelles a mis à néant la décision administrative prononcée le 3 septembre 2009 en raison de la contrariété de l'article 12 du règlement précité à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme. La partie intervenante a décidé d'introduire un pourvoi en cassation contre la décision du Tribunal de police. Dans le même sens, elle a décidé, en sa séance du 19 août 2011, d'intervenir volontairement à la cause devant la Cour.

A.2.2. L'ASBL « Liga voor Mensenrechten » a décidé d'introduire une demande d'intervention fondée sur l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, précisant qu'elle soutient le recours en annulation et la demande de suspension introduits en l'espèce.

### *Quant au risque de préjudice grave difficilement réparable*

A.3.1. D'après les parties requérantes, l'application de la loi aura pour effet de les contraindre à rester chez elles ou, pour préserver leur liberté de circulation, à renoncer à l'exercice de certaines libertés fondamentales ou encore à sortir dans l'espace public en encourageant le risque d'être verbalisées et de se voir infliger une sanction pénale ou en tout cas le risque d'être verbalisées sur la voie publique au vu et au su de tous, ce qui porterait atteinte à leur dignité.

A.3.2. Dans son mémoire, le Conseil des ministres fait valoir que les considérations émises par les parties requérantes ne sont pas de nature à établir que l'exécution immédiate de la loi attaquée risque de leur causer un préjudice grave difficilement réparable. Il ne serait pas établi que le port du voile intégral constitue une exigence religieuse issue d'un prescrit coranique ou plus généralement d'une obligation découlant de la religion musulmane dont elles se revendiquent. Ce point de vue aurait été confirmé lors des débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi.

Le Conseil des ministres considère également que l'argument des parties requérantes tiré de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Leyla Sahin* c. Turquie du 10 novembre 2005 est irrelevante en l'espèce. Il s'agissait, en effet, pour la Cour européenne, de vérifier s'il y avait une ingérence dans la liberté d'exprimer ses convictions religieuses telle que garantie par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il s'agit, en revanche, en l'espèce, d'établir si les parties requérantes peuvent se prévaloir d'un préjudice grave qui les fonde à obtenir une mesure très exceptionnelle, à savoir la suspension d'une loi.

Les parties requérantes resteraient en défaut de démontrer que le port du voile intégral constitue une prescription à ce point fondamentale de la religion musulmane qu'elle ne les autoriserait pas à se dispenser légitimement de son observance pour obéir à la loi pénale d'un Etat de droit démocratique, le temps de l'examen de la constitutionnalité de cette loi.

La circonstance que, tel que cela ressort de l'exposé même de la requête, les parties requérantes acceptent spontanément d'enlever leur voile intégral serait de nature à confirmer que le port du voile intégral n'a pas un caractère absolu et fondamental.

Le Conseil des ministres ajoute que le fait, invoqué par les parties requérantes, que la suspension de la loi ne serait pas de nature à causer préjudice à l'Etat belge est sans incidence sur le débat relatif au préjudice grave.

Cette circonstance n'est, en effet, prise en considération par la Cour qu'au stade ultérieur d'une éventuelle mise en balance des intérêts en présence.

A.4.1. Dans son mémoire en intervention, la commune d'Etterbeek soutient qu'en invoquant le risque d'être contraintes de rester chez elles ou d'être verbalisées si elles sortent dans l'espace public ou encore de renoncer à l'exercice de certaines libertés fondamentales, les parties requérantes énonceraient des perspectives d'un caractère purement potentiel et non avéré.

A.4.2. De l'aveu même desdites parties requérantes, le port du niqab ne découlerait pas de la contrainte imposée par un tiers mais de l'idée qu'elles se font de la portée des prescrits caractérisant la religion qu'elles ont choisi d'observer.

A cet égard, la première partie intervenante rappelle en quoi consiste le port du niqab en soutenant qu'il ne s'agit pas d'une obligation religieuse mais plutôt d'une tradition sociale et culturelle qui ne représente pas la tendance dominante suivie par les musulmans en général.

La première partie intervenante admet que la loi ne saurait avoir pour objectif ou effet de prôner directement ou indirectement une lecture de préceptes religieux par rapport à une autre. Toutefois, les déclarations et considérations personnelles invoquées par les parties requérantes sur cette question n'aborderaient guère la réalité du fondement religieux de la position qu'elles adoptent. Or, pour bénéficier de la protection conventionnelle et constitutionnelle de leurs convictions, leurs croyances devraient être construites sur une analyse théologique élaborée, solidement ancrée dans l'esprit des coreligionnaires et défendue par une partie significative d'entre eux.

A.4.3. La première partie intervenante souligne encore que les parties requérantes reconnaissent elles-mêmes que l'enlèvement du voile ne leur est pas résolument impossible ou interdit. Pareilles considérations seraient ici encore de nature à conclure à l'absence de préjudice grave et difficilement réparable.

A.4.4. Enfin, la première partie intervenante précise que la loi tend à éviter, pour des raisons avant tout de sécurité, qu'à la faveur de l'invocation d'une prétendue liberté fondamentale, un vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage conduise à couvrir des agissements qui seraient attribués à des femmes musulmanes par usurpation de leur apparence. Il y va donc du souci de garantir la sécurité de tous, y compris celle de ces femmes.

#### *Quant à l'exposé des moyens*

A.5.1. Les parties requérantes 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 mesure d'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 et, enfin, un rapport de la Ligue des droits de l'homme française.

A.5.2.1. 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 563*bis* 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.5.2.2. En ce qui concerne plus particulièrement les griefs invoqués par les parties requérantes dans leur requête, le Conseil des ministres souligne que 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, 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 telles que garanties par les articles 19 de la Constitution et 9 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.6.1. Dans un premier moyen, 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.6.2.1. Si des dérogations sont admises à l'exercice de cette liberté, celles-ci doivent répondre à un certain nombre de conditions. La dérogation 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.6.2.2. 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 leur permettre de comprendre qu'elles ne peuvent, sans risque de poursuites, aller et venir dans l'espace public revêtues d'un voile intégral.

A.6.2.3. 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 publique, ou à la protection des droits et des 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 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 à leurs droits 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 une décision rendue le 26 janvier 2011 dans le cadre de la verbalisation de la première partie requérante 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.6.2.4. Eu égard aux 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 rappellent que le port du voile intégral est bien dans leur chef une décision personnelle et volontaire.

D'après les parties requérantes, 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'obéir ou d'adopter des prescrits religieux.

A.7. Dans son mémoire, le Conseil des ministres souligne 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 pu dégager 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.8.1. Après avoir exposé, à la lecture des travaux préparatoires de la loi attaquée, les motifs qui ont soutenu son adoption, la première partie intervenante précise dans son mémoire que celle-ci procède à un arbitrage entre divers droits et libertés individuels qui coexistent. La première partie intervenante 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.8.2. La première 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, qui poursuit l'un des buts légitimes énumérés par ladite disposition, à savoir la préservation de la sécurité publique.

A.8.3. Quant à la nécessité de la mesure, la première partie intervenante rappelle que la loi a été adoptée par la Chambre des représentants avec 129 votes favorables, 1 vote négatif et 2 abstentions. La première partie intervenante ajoute qu'il y aurait un déséquilibre fondamental entre les usagers de l'espace public, pouvant 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.8.4. La première 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.8.5. La première 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 première 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, il ou 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.8.6. Quant à la notion de lieu accessible 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 première partie intervenante 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.8.7. 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 carnivals, 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.9. Un deuxième moyen est 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 leur liberté d'expression telle qu'elle est garantie par les dispositions visées au moyen.

A.10. Un troisième moyen est 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. Il est soutenu que la liberté individuelle des parties requérantes est gravement mise en cause dès lors que du fait de porter le voile intégral dans l'espace public, sans causer le moindre dommage à autrui, les parties requérantes encourent des sanctions pénales, en ce compris des peines de prison.

A.11. Un quatrième moyen est 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. La loi affecterait gravement l'organisation de la vie privée et familiale des parties requérantes qui, si elles veulent respecter leur choix religieux, seront condamnées à devoir rester chez elles ou, dans le cas contraire, devront sacrifier une partie de leur choix religieux.

A.12. Un cinquième moyen 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. En criminalisant le comportement des parties requérantes 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.13. Un sixième moyen est 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.

En l'espèce, les parties requérantes allèguent l'existence d'une discrimination dans l'exercice des droits et libertés fondamentales consacrés par les articles 12, 19, 22 et 23 de la Constitution ainsi par les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, par l'article 2 du Protocole n° 4 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, entrés en vigueur le 23 mars 1976.

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 requérants soutiennent en l'espèce que la loi attaquée crée, en dépit de la généralité de ses termes, une situation de discrimination passive ou indirecte. A leur estime, elles 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.

A.14. Un septième moyen est pris de la violation des articles 14, 17 et 18 de la Convention européenne des droits de l'homme. 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 semblerait trouver son fondement dans un sursaut identitaire et communautariste.

A.15. Du constat de non-violation de la liberté de religion et d'expression de ses convictions religieuses telles que garanties par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 19 de la Constitution, le Conseil des ministres conclut par voie de conséquence à la non-violation des autres dispositions invoquées par les parties requérantes, d'autant qu'elles n'invoqueraient pas, à cet égard, de véritables griefs distincts.

- B -

### *En ce qui concerne les dispositions attaquées*

B.1. La demande de suspension est dirigée contre 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* ' ».

*En ce qui concerne l'intérêt*

B.2.1. La demande de suspension étant subordonnée au recours en annulation, la recevabilité de celui-ci, et en particulier l'existence de l'intérêt requis, doit être abordée dès l'examen de la demande de suspension.

B.2.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale 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.

B.2.3. Comme le précise la requête, les parties requérantes sont des femmes de confession musulmane vivant en Belgique et portant toutes deux le voile intégral, plus particulièrement le niqab. Celles-ci font valoir à l'appui de leur intérêt que telle qu'elle est rédigée, la loi attaquée, en dépit de la généralité de ses termes, interfère de manière excessive avec des libertés qu'elles entendent pouvoir exercer en tant que musulmanes portant le voile intégral pour des motifs religieux et en tant que femmes, et crée de la sorte, à leur égard, une situation discriminatoire.

B.2.4. La situation des parties requérantes pourrait être directement et défavorablement affectée par la loi attaquée dès lors que celle-ci prévoit qu'une sanction pénale peut être infligée à toute personne qui se présente dans les lieux accessibles au public le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie, de manière telle qu'elle ne soit pas identifiable.

B.2.5. L'examen limité de la recevabilité du recours en annulation auquel la Cour a pu procéder dans le cadre de la demande de suspension ne fait pas apparaître que le recours en annulation - et donc la demande de suspension - doive être considéré comme irrecevable.

*En ce qui concerne la demande de suspension*

B.3. Aux termes de l'article 20, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;
- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

*En ce qui concerne le préjudice grave difficilement réparable*

B.4.1. La suspension par la Cour d'une disposition législative doit permettre d'éviter que l'application immédiate des normes attaquées cause à la partie requérante un préjudice grave, qui ne pourrait être réparé ou qui pourrait difficilement l'être en cas d'annulation de ces normes.

B.4.2. Le préjudice allégué par les parties requérantes consisterait en ce que dès la mise en application effective de la loi attaquée, elles seraient tenues soit de rester chez elles, soit de se présenter dans un lieu accessible au public en encourageant le risque d'être verbalisées - ce qui

porterait atteinte à leur dignité - et de se voir infliger des amendes ou des peines de prison, soit encore de renoncer, contre leur gré, à l'exercice de certaines libertés fondamentales pour préserver leur liberté de circulation.

B.5. Il ressort de l'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle que, pour satisfaire à la deuxième condition de l'article 20, 1<sup>o</sup>, de cette loi, la personne qui forme une demande de suspension doit exposer, dans sa requête, des faits concrets et précis qui prouvent à suffisance que l'application immédiate des dispositions dont elle demande l'annulation risque de lui causer un préjudice grave difficilement réparable.

Cette personne doit notamment faire la démonstration de l'existence du risque de préjudice, de sa gravité et de son lien avec l'application des dispositions attaquées.

B.6.1. Si les parties requérantes viennent à être poursuivies devant le juge pénal au motif qu'elles se présentent dans des lieux accessibles au public le visage dissimulé en tout ou en partie par un vêtement qui ne permet pas leur identification, rien n'empêche qu'au cours de ladite procédure, elles demandent au juge de poser à la Cour une question préjudicielle relative à la compatibilité de l'article 563*bis* nouveau du Code pénal avec les dispositions constitutionnelles combinées avec les dispositions conventionnelles visées dans la requête présentement examinée.

B.6.2. Enfin, si les parties requérantes sont sanctionnées par décision d'une juridiction répressive en application de la loi attaquée, encore seraient-elles admises à demander la rétractation de pareille décision sur la base de l'article 10 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 si la disposition légale sur laquelle se fonde ladite sanction venait à être annulée par la Cour.

L'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable n'est dès lors pas établie dans l'hypothèse d'une éventuelle poursuite devant le juge pénal.

B.6.3. Si les parties requérantes appliquent les dispositions attaquées, elles ne peuvent encourir la sanction pénale attachée au comportement que ces dispositions entendent interdire. Quant au fait que les parties requérantes se verraient dans ce cas contraintes de renoncer à

l'exercice de certaines libertés fondamentales pour préserver leur liberté de circulation, un tel préjudice ne pourrait être considéré comme à ce point grave qu'il puisse justifier la suspension de la loi attaquée. Il ressort, en effet, de la requête et de l'audience que si les parties requérantes affirment qu'elles portent le voile intégral par conviction personnelle, elles indiquent que dans certaines circonstances, des dérogations peuvent être apportées à l'expression de leur conviction. Elles restent, à ce stade, en défaut de démontrer pour quel motif elles ne pourraient admettre pareille dérogation durant le temps limité que dure la procédure devant la Cour.

B.7. Dès lors qu'il n'est pas satisfait à la condition relative au risque de préjudice grave difficilement réparable, il n'y a pas lieu de se prononcer sur le sérieux des moyens. Ceux-ci seront examinés par la Cour lorsqu'elle statuera sur le recours en annulation.

Par ces motifs,

la Cour

rejette la demande de suspension.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 5 octobre 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse