



N° 2544

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 mai 2010.

PROPOSITION DE LOI

*visant à fixer le champ des **interdictions de dissimuler son visage**
liées aux exigences des services publics,
à la prévention des atteintes à l'ordre public,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Jean-Marc AYRAULT, Jean GLAVANY, Danièle HOFFMAN-RISPAL, George PAU-LANGEVIN, Patricia ADAM, Christian BATAILLE, Danielle BOUSQUET, Pascale CROZON, Daniel GOLDBERG, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Bernard LESTERLIN, Martine MARTINEL, Sandrine MAZETIER, Michel MÉNARD, Daniel VAILLANT et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche (1) et apparentés (2),

députés.

(1) *Ce groupe est composé de Mesdames et Messieurs* : Patricia Adam, Sylvie Andrieux, Jean-Marc Ayrault, Jean-Paul Bacquet, Dominique Baert, Jean-Pierre Balligand, Gérard Bapt, Claude Bartolone, Jacques Bascou, Christian Bataille, Delphine Batho, Jean-Louis Bianco, Gisèle Biémouret, Serge Blisko, Patrick Bloche, Daniel Boisserie, Maxime Bono, Jean-Michel

Boucheron, Marie-Odile Bouillé, Christophe Bouillon, Monique Boulestin, Pierre Bourguignon, Danièle Bousquet, François Brottes, Alain Cacheux, Jérôme Cahuzac, Jean-Christophe Cambadélis, Thierry Carcenac, Christophe Caresche, Martine Carrillon-Couvreur, Laurent Cathala, Bernard Cazeneuve, Jean-Paul Chanteguet, Alain Claeys, Jean-Michel Clément, Marie-Françoise Clergeau, Gilles Cocquempot, Pierre Cohen, Catherine Coutelle, Pascale Crozon, Frédéric Cuvillier, Claude Darciaux, Pascal Deguilhem, Michèle Delaunay, Guy Delcourt, Michel Delebarre, François Deluga, Bernard Derosier, Michel Destot, Julien Dray, Tony Dreyfus, Jean-Pierre Dufau, William Dumas, Jean-Louis Dumont, Laurence Dumont, Jean-Paul Dupré, Yves Durand, Odette Duriez, Philippe Duron, Olivier Dussopt, Christian Eckert, Henri Emmanuelli, Corinne Erhel, Laurent Fabius, Albert Facon, Martine Faure, Hervé Féron, Aurélie Filippetti, Geneviève Fioraso, Pierre Forgues, Valérie Fourneyron, Michel Françaix, Jean-Claude Fruteau, Jean-Louis Gagnaire, Geneviève Gaillard, Guillaume Garot, Jean Gaubert, Catherine Génisson, Jean-Patrick Gille, Jean Glavany, Daniel Goldberg, Gaëtan Gorce, Pascale Got, Marc Goua, Jean Grellier, Élisabeth Guigou, David Habib, Danièle Hoffman-Rispal, François Hollande, Sandrine Hurel, Monique Iborra, Jean-Louis Idiart, Françoise Imbert, Michel Issindou, Éric Jalton, Serge Janquin, Henri Jibrayel, Régis Juanico, Armand Jung, Marietta Karamanli, Jean-Pierre Kucheida, Conchita Lacuey, Jérôme Lambert, François Lamy, Jack Lang, Colette Langlade, Jean Launay, Jean-Yves Le Bouillonnet, Marylise Lebranchu, Patrick Lebreton, Gilbert Le Bris, Jean-Yves Le Déaut, Michel Lefait, Jean-Marie Le Guen, Annick Le Loch, Patrick Lemasle, Catherine Lemorton, Annick Lepetit, Bruno Le Roux, Jean-Claude Leroy, Bernard Lesterlin, Michel Liebgott, Martine Lignières-Cassou, François Loncle, Victorin Lurel, Jean Mallot, Louis-Joseph Manscour, Jacqueline Maquet, Marie-Lou Marcel, Jean-René Marsac, Philippe Martin, Martine Martinel, Frédérique Massat, Gilbert Mathon, Didier Mathus, Sandrine Mazetier, Michel Ménard, Kléber Mesquida, Jean Michel, Arnaud Montebourg, Pierre Moscovici, Pierre-Alain Muet, Philippe Nauche, Henri Nayrou, Alain Néri, Marie-Renée Oget, Françoise Olivier-Coupeau, Michel Pajon, George Pau-Langevin, Christian Paul, Germinal Peiro, Jean-Luc Pérat, Jean-Claude Perez, Marie-Françoise Pérol-Dumont, Martine Pinville, Philippe Plisson, François Pupponi, Catherine Quéré, Jean-Jack Queyranne, Dominique Raimbourg, Marie-Line Reynaud, Alain Rodet, Marcel Rogemont, Bernard Roman, René Rouquet, Alain Rousset, Patrick Roy, Michel Sainte-Marie, Michel Sapin, Odile Saugues, Christophe Sirugue, Pascal Terrasse, Jean-Louis Touraine, Marisol Touraine, Philippe Tourtelier, Jean-Jacques Urvoas, Daniel Vaillant, Jacques Valax, André Vallini, Manuel Valls, Michel Vauzelle, Michel Vergnier, André Vézinhet, Alain Vidalies, Jean-Michel Villaumé, Jean-Claude Viollet et Philippe Vuilque.

(2) Chantal Berthelot, Guy Chambefort, Gérard Charasse, René Dosière, Paul Giacobbi, Annick Girardin, Joël Giraud, Christian Hutin, Serge Letchimy, Albert Likuvalu, Jenny Marc, Dominique Orliac, Sylvia Pinel, Simon Renucci, Chantal Robin-Rodrigo et Christiane Taubira.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Ainsi, en ce printemps 2010, quand la France est engluée dans la crise économique et les Français angoissés par la montée du chômage, le tassement de leur pouvoir d'achat, l'aggravation de l'insécurité, la lourdeur des déficits publics et les menaces qui pèsent sur les retraites... le Gouvernement et la majorité parlementaire ne trouvent rien de mieux que de considérer que le problème central de la société française réside dans le port de la burqa ou du voile intégral .

Il y a là une démarche politicienne très malsaine qui prolonge inutilement le débat sur l'identité nationale qui avait tant choqué l'an dernier par ses dérapages et qui a été heureusement clos.

Pour autant, les socialistes ne se dérobent pas au débat et abordent le fond de ce difficile problème. Nous n'avons aucune espèce d'indulgence à l'égard de cette pratique de port du voile intégral qui n'est d'ailleurs pas une pratique religieuse au sens laïque du terme (c'est-à-dire au sens de la protection de la liberté de conscience). En effet, les responsables du culte musulman nous ont confirmé, publiquement, que ce n'était nullement une prescription de leur religion. D'ailleurs, la laïcité et la République n'ont pas de problèmes avec les religions en général puisqu'elles protègent la liberté de conscience. Elles s'opposent par contre, à tous les intégristes. Or, il s'agit là d'une pratique ultra minoritaire extrémiste et intégriste que l'immense majorité des femmes musulmanes de France rejettent et qui résonne comme une provocation et un défi à l'égard de la République.

Pour nous, elle heurte tous les principes républicains :

– La liberté et, en particulier la liberté des femmes de ne pas porter le voile intégral.

– L'égalité, puisque ce sont les femmes et les femmes seules qui sont victimes de cette violence.

– La fraternité, enfin, puisque le « vivre ensemble » dans la République et, tout simplement, le respect de l'autre supposent l'échange à visage découvert.

Au nom de tous ces principes et de ces valeurs, nous voulons combattre cette pratique et l'empêcher de se développer dans la société française. C'est pourquoi nous avons décidé de voter la résolution,

prouvant ainsi notre disponibilité pour un consensus républicain dont nous regrettons qu'il ne soit pas possible jusqu'au bout.

Empêcher n'exclut pas d'interdire ! La République s'est construite non seulement par l'affirmation de droits et de libertés fondamentaux mais aussi par des interdits qui protègent le faible de l'oppression ou de l'excès de libertés de l'autre.

La recherche de la juste mesure ou de l'équilibre doit constituer l'ambition principale du législateur lorsqu'il entend restreindre les libertés individuelles, fut-ce au nom d'intérêts collectifs. Tel est l'horizon qui a guidé les auteurs de la présente proposition visant à interdire le port du voile intégral dans le respect des droits et libertés.

De ce point de vue il est ahurissant que le gouvernement sollicite l'avis du Conseil d'État pour... ne pas en tenir compte !

En effet le Conseil d'État a rendu son avis sur le principe d'une interdiction générale et absolue estimant que celle-ci « *ne pourrait trouver aucun fondement juridique incontestable* » (Étude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral, Assemblée générale plénière, 25 mars 2010).

Ainsi, une interdiction générale pourrait faire l'objet d'une condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que le relevait Bertrand Mathieu lors de son audition par la mission d'information sur le port du voile intégral sur le territoire national. Cette opinion est confortée par un arrêt récent de la Cour européenne des droits de l'homme rendu le 23 février 2010 dans l'affaire Ahmet Arslan c/ Turquie. Dans cette affaire la Cour estime que « *le fait de condamner les requérants pour avoir porté ces vêtements tombe sous l'empire de l'article 9 de la Convention, qui protège, entre autres, la liberté de manifester des convictions religieuses* ». Quel serait alors l'impact – tant sur le plan national qu'international – d'une décision de la Cour européenne condamnant la France ?

S'agissant des risques d'inconstitutionnalité, ils sont perçus par d'éminents juristes comme étant très sérieux. Même si, le Conseil constitutionnel ne devait pas être saisi en amont de l'application de la loi dans le cadre de la procédure de l'article 61 de la Constitution, il le serait probablement en aval par tout justiciable auquel serait appliquée la loi dans le cadre de la nouvelle procédure instituée par l'article 61-1 de la Constitution. Difficile d'imaginer que cette nouvelle voie procédurale ne

serait pas empruntée dès la première application de la loi. L'issue d'une telle procédure pourrait alors se traduire par une abrogation pure et simple de la loi.

Ce faisant le gouvernement prend un risque à certains égards irresponsable : il importe en effet de ne pas négliger les effets désastreux que pourraient avoir de telles décisions de justice. Une censure du Conseil constitutionnel ou de la Cour européenne des droits de l'homme pourrait alors devenir une arme de propagande inespérée pour les extrémistes religieux.

C'est pourquoi les socialistes proposent une proposition de loi qui porte sur l'interdiction de porter le voile intégral aussi loin que les principes généraux du droit le permettent.

Mais ils le font avec une volonté d'aller loin et d'associer à ces interdits, une éducation au civisme par la médiation sociale auprès de toutes ces femmes qui pour être encore très minoritaires, n'en sont pas moins des victimes.

Les choix vestimentaires participent de l'exercice de la liberté individuelle. Cette liberté peut cependant être légitimement limitée en vertu de l'objectif de valeur constitutionnelle de préservation de l'ordre public, notamment la prévention des infractions et la recherche des auteurs d'infraction.

Voilà le fondement qui semble le plus sérieux pour interdire dans certains lieux non seulement le port du voile intégral mais de tout vêtement de nature à masquer l'identité des personnes. C'est au demeurant le sens de l'avis du Conseil d'État du 25 mars 2010 qui explique : « *seules des considérations de sécurité publique, incluant, ainsi qu'il a déjà été observé, selon la jurisprudence constitutionnelle, la recherche des auteurs d'infractions et la lutte contre la fraude (CC., n° 2007-557 DC, 15 novembre 2007), seraient susceptibles d'asseoir une telle mesure d'interdiction.* »

Une interdiction limitée aux services publics et lieux sensibles.

Une fois le fondement juridique déterminé, il apparaît concevable de poser des restrictions dès lors qu'elles sont proportionnées à l'objectif poursuivi. Il importe alors de trouver un équilibre entre la sauvegarde de l'ordre public et les autres droits et libertés constitutionnellement garantis (voir à cet égard les décisions du Conseil constitutionnel 94-352 DC du

18 janvier 1995 et 2003-467 DC du 13 mars 2003). Cet équilibre est lié au choix des lieux et des circonstances justifiant une interdiction. Ainsi que l'explique le Conseil d'État, « *la sécurité publique ne peut justifier que soit imposé à toute personne d'avoir le visage découvert en tout temps et en tous lieux.* » (rapport précité, p. 32).

– Tout d'abord, l'objectif de lutte contre les fraudes justifie une telle interdiction dans les services publics au sein desquels les prestations sont conditionnées à la reconnaissance de l'identité ou de l'âge des personnes bénéficiaires. Ainsi que le suggère l'avis précité du Conseil d'État, cette interdiction permanente concernerait l'école au moment de la remise des enfants, les services publics d'état civil, les mairies lors des cérémonies de mariage ou de Pacs, les tribunaux, les bureaux de vote, les lieux où sont délivrées des prestations médicales ou hospitalières. La liste de ces lieux pourrait être établie par décret en Conseil d'État.

– Il apparaît raisonnable de prévoir la possibilité d'interdire la dissimulation du visage dans les lieux exposés à un risque suffisamment avéré de trouble à l'ordre public. Les préfets pourraient, ainsi que le préconise le Conseil d'État, déterminer, lorsque les circonstances l'exigent, la liste des lieux publics particulièrement exposés aux risques de troubles à l'ordre public.

– Enfin, s'agissant des commerces particulièrement exposés, un décret en Conseil d'État pourrait en déterminer la liste.

La nécessité d'une sanction proportionnée, utile et pédagogique.

Toute interdiction s'accompagne logiquement d'un mécanisme de sanction. Il importe alors de respecter le principe de proportionnalité des délits et des peines mais au-delà de rechercher une sanction adaptée à l'infraction.

Conformément aux préconisations du Conseil d'État, la présente proposition crée une contravention et non un délit.

Ensuite, s'inspirant toujours des propositions formulées par le Conseil d'État, il est apparu opportun de définir une sanction alternative à l'amende inspirée par la volonté d'établir avant tout un dialogue avec les personnes concernées.

Au demeurant, une simple amende pourrait n'avoir que peu d'effet sur certaines personnes compte tenu de leurs revenus. Elle pourrait même avoir

pour effet pervers la mise en place de systèmes de solidarité, sortes de caisses de mutualisation de paiement des amendes au sein de la communauté. Les conséquences en seraient alors doublement négatives : d'une part cela renforcerait la stigmatisation de l'État et de la communauté nationale, et d'autre part, cela accentuerait le sentiment de protection de la femme au sein de ce groupe.

Aussi est-il proposé de permettre au juge de prononcer une injonction de soumission à une médiation sociale pour la femme portant le voile intégral. Elle y serait informée de l'étendue de ses droits en France et des possibilités qui s'offrent à elle pour permettre son émancipation. En cas de refus de se soumettre à l'injonction une amende de 300 euros serait prononcée.

Le souci de protéger les personnes contre les contraintes.

Toute législation doit aussi et surtout être guidée par le souci de protéger les personnes et singulièrement les plus vulnérables.

Cet objectif justifie ainsi la création d'un délit spécifique qui punirait toute personne qui aurait exercé des contraintes visant à imposer le port de vêtements ayant pour effet de masquer l'identité des personnes le portant.

Ce délit devrait être sévèrement réprimé par la loi. Une peine maximale d'un an d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende pourrait être portée, en cas de récidive ou lorsque la personne contrainte était mineure, à 2 ans d'emprisonnement et 60 000 euros d'amende.

Champs d'application, entrée en vigueur de la loi et rapport d'évaluation.

Il est apparu nécessaire de préciser que la présente loi a vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire de la République.

Une question fondamentale méritait d'être tranchée s'agissant de l'entrée en vigueur de la loi. À cet égard, l'avant projet de loi présenté par le Gouvernement retient le principe d'une application différée de son dispositif qui n'entrerait en vigueur qu'à l'issue d'un délai de six mois suivant sa promulgation. Cette option est apparue inadaptée au dispositif prévu par la présente proposition compte tenu du caractère limité et proportionné des mesures d'interdiction qu'elle prévoit. En définitive, c'est parce que cette proposition de loi est effectivement applicable – à l'inverse

de l'interdiction générale envisagée par le Gouvernement – qu'elle a vocation à entrer immédiatement en vigueur.

Enfin, il est apparu souhaitable de prévoir dans le cadre du dispositif que la présente proposition fera l'objet d'une évaluation du Parlement dans les six mois suivant son entrée en vigueur.

Avant d'en venir à la présentation des articles de notre proposition, les socialistes tiennent à affirmer que la lutte contre toutes les dérives communautaires passe d'abord et avant tout par une politique de lutte implacable contre toutes les discriminations d'une part et par une politique volontariste et soutenue d'intégration d'autre part. L'adoption de cette proposition serait de peu d'effet si le législateur ne cherchait pas à traiter les racines du mal dont le port de la burqa ne constitue qu'un symptôme. Aucun interdit d'aucune sorte n'aura le moindre impact face à l'abandon par la République de certaines de nos cités où c'est d'abord le chômage massif, l'échec scolaire et la violence qui font le lit de l'obscurantisme.

L'article 1^{er} de la proposition vise à prescrire l'obligation permanente pour toute personne de découvrir son visage dans les services publics chaque fois que la délivrance des prestations est conditionnée à la reconnaissance des personnes bénéficiaires. La liste de ces lieux sera fixée par décret en Conseil d'État.

L'article 2 donne compétence au Préfet pour déterminer, lorsque les circonstances l'exigent, d'étendre pour des raisons d'ordre public l'obligation posée par l'article 1^{er} à d'autres lieux publics exposés et prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe la liste des commerces sensibles également concernés.

L'article 3 fixe une peine d'injonction de se soumettre à une médiation sociale. Cette médiation vise notamment à informer les personnes concernées de l'étendue de leurs droits en France et des possibilités qui s'offrent à elle pour permettre leur émancipation. Cet article prévoit enfin qu'en cas de refus de se soumettre à ladite injonction les contrevenants s'exposent à une amende de 300 euros.

L'article 4 institue un délit visant à réprimer le fait de contraindre une ou plusieurs personnes à dissimuler leurs visages. Ce délit, puni de 1 an

d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende, serait sévèrement réprimé en cas de récidive ou lorsque la ou les personnes contraintes étaient mineures. Dans ces cas, cet article prévoit le doublement des peines d'emprisonnement et d'amende.

L'article 5 précise que la présente loi s'applique à l'ensemble du territoire de la République.

L'article 6 prévoit qu'aux termes d'un délai de six mois suivant son entrée en vigueur, la présente loi fait l'objet d'un rapport d'évaluation du Parlement.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Toute personne doit maintenir son visage découvert dans le cadre des services publics, chaque fois que la délivrance des prestations est conditionnée à la reconnaissance de l'identité ou de l'âge des bénéficiaires.
- ② Un décret en Conseil d'État fixe la liste des lieux soumis à cette obligation permanente de découvrir son visage et détermine les cas dans lesquels des dérogations peuvent être prévues pour des raisons de santé ou de sécurité personnelle.

Article 2

- ① Les préfets peuvent, à raison de circonstances déterminées, étendre l'obligation posée à l'article 1^{er} aux transports publics et aux lieux publics particulièrement exposés à des risques d'atteinte ou de trouble à l'ordre public.
- ② Cette obligation s'applique également aux commerces particulièrement exposés à des risques pour la sécurité. La liste de ces commerces est établie par décret en Conseil d'État.

Article 3

- ① Le non respect des obligations posées aux articles 1 et 2 de la présente loi expose les contrevenants à l'injonction de se soumettre à une médiation sociale.
- ② L'injonction de se soumettre à une médiation sociale consiste dans l'obligation de participer à des actions d'un organisme de médiation agréé dans un délai qui ne peut excéder six mois et selon les modalités fixées par la juridiction. Cette médiation vise notamment à informer les personnes concernées de l'étendue de leurs droits en France et des possibilités qui s'offrent à elle pour permettre leur émancipation.
- ③ Les conditions d'agrément des organismes de médiation sont fixées par décret en Conseil d'État.
- ④ Le refus de se plier à l'injonction prévue au précédent alinéa est puni d'une amende de 300 euros.

Article 4

- ① Le fait pour toute personne d'imposer ou de tenter d'imposer à une ou plusieurs autres personnes de dissimuler leur visage par menace, violence, contrainte ou abus d'autorité constitue un délit passible de 1 an de prison et 30 000 euros d'amende.
- ② Les peines sont portées à 2 ans d'emprisonnement et à 60 000 euros d'amende en cas de récidive ou lorsque les personnes soumises à la contrainte étaient mineures au moment des faits.

Article 5

La présente loi s'applique sur l'ensemble du territoire de la République.

Article 6

Aux termes d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, le Parlement établit un rapport d'évaluation relatif à son application.