

**FICHE QUESTIONS-REPONSES**

***EST-IL NORMAL QUE LE CONSEIL D'ETAT AIT ETE SAISI PAR LE  
PREMIER MINISTRE D'UNE TELLE QUESTION ?***

---

Indépendamment de ses missions juridictionnelles, le Conseil d'Etat est le conseiller juridique du Gouvernement. Il est donc parfaitement logique que le Premier ministre, par ailleurs éclairé par la mission parlementaire en ce qui concerne notamment les aspects politiques et sociologiques, ait saisi le Conseil d'Etat de cette question sous un angle strictement juridique. C'est aussi dans cette seule perspective, et en-dehors de toute considération politique, que le Conseil d'Etat a répondu à cette commande.

***EST-CE QUE VOUS NE TENDEZ PAS A MONTRER QUE LA COMMANDE  
DU PREMIER MINISTRE ABOUTIT A UNE IMPASSE JURIDIQUE ?***

---

Le Premier ministre a souhaité que le Conseil d'Etat étudie les possibilités **juridiques** d'une interdiction du port du voile intégral « la plus large et la plus effective possible ». L'analyse juridique à laquelle a procédé le Conseil d'Etat tient compte du cadre jurisprudentiel actuel, qu'il s'agisse de la jurisprudence du Conseil d'Etat, du Conseil constitutionnel ou de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le Conseil d'Etat conclut certes qu'une mesure d'interdiction de cette tenue ou même, plus généralement, de la dissimulation du visage dans l'ensemble de l'espace public serait exposée à de fortes incertitudes constitutionnelles et conventionnelles. Mais l'étude montre aussi qu'il est possible de sécuriser juridiquement les pratiques existantes et d'étendre les possibilités d'interdiction dans deux directions, liées à la sauvegarde de l'ordre public dans certaines circonstances et à l'exigence de reconnaissance ou d'identification des personnes dans certains lieux ou pour l'obtention de certains biens ou services.

Par ailleurs, le droit pénal n'appréhende qu'indirectement et imparfaitement le fait de contraindre autrui à dissimuler son visage en public. Le délit envisagé serait de nature à combler cette lacune.

Il n'y a donc aucune impasse juridique.

***IL EST SOUVENT AFFIRME QUE LE PRINCIPE DE LAÏCITE POURRAIT  
JUSTIFIER UNE INTERDICTION DE LA BURQA DANS TOUS LES  
SERVICES PUBLICS. POURQUOI CETTE PISTE N'A-T-ELLE PAS ETE  
RETENUE ?***

---

Le principe de laïcité implique avant tout que l'Etat respecte les croyances de chacun et ne privilégie aucun culte. C'est la raison pour laquelle les agents publics ne peuvent, dans l'exercice de leur fonction, porter aucun signe religieux visible et, notamment, pas le voile intégral. En revanche, les usagers du service public ont, de manière générale, le droit de manifester leurs convictions religieuses, pour autant que cela ne porte pas atteinte au bon fonctionnement du

service. Si le principe de laïcité permet d'interdire le port des signes religieux ostensibles dans les établissements scolaires publics, c'est en raison de la nature particulière de ce service public et de la vulnérabilité des enfants. Mais au-delà, ce principe ne permet pas d'interdire de manière générale qu'une personne exprime ses convictions religieuses dans l'enceinte d'un bâtiment public ou d'un service public, sous réserve qu'elle ne fasse pas acte de prosélytisme.

### ***POURQUOI NE PAS AVOIR RETENU LA DIGNITE DE LA PERSONNE HUMAINE ?***

---

Comme l'avait fait le rapport de la mission parlementaire, l'étude du Conseil d'Etat constate sans ambiguïté que le port du voile intégral traduit une conception profondément inégalitaire du rapport entre les hommes et les femmes et peut constituer une forme d'atteinte à la dignité de ces dernières. Pour autant, **sur le plan juridique**, le principe fondamental de dignité de la personne humaine doit être manié avec précaution car il comporte des acceptions extrêmement variées, dont l'une implique de respecter le libre arbitre de chacun. Par conséquent, ce principe ne pourrait justifier une interdiction générale que s'il était avéré que toutes les personnes qui portent le voile intégral sont contraintes de le faire. Tel n'est semble-t-il pas le cas, certaines d'entre elles soutenant même que le port du voile intégral leur permet précisément de préserver leur dignité.

### ***POURQUOI NE PAS AVOIR RETENU LE PRINCIPE D'EGALITE ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES ?***

---

En dépit de la signification du voile intégral qui vient d'être rappelée, ce principe ne constituerait vraisemblablement pas un fondement pertinent pour une interdiction. Il pourrait être invoqué par une femme qui se trouve contrainte de porter cette tenue et qui en dénonce le caractère discriminatoire, mais ne pourrait être opposé à celles qui l'adoptent volontairement et, en quelque sorte, revendiquent cette inégalité. Dans le cas contraire, cela conduirait à interdire tout comportement par lequel une personne manifeste délibérément une situation d'infériorité par rapport aux membres du sexe opposé. Une telle option serait juridiquement très risquée.

### ***POURQUOI N'AVEZ-VOUS PAS RETENU UNE INTERDICTION GENERALE ET ABSOLUE FONDEE SUR LA SECURITE PUBLIQUE ?***

---

La jurisprudence du Conseil d'Etat, forgée de très longue date, celle du Conseil constitutionnel et celle de la Cour européenne des droits de l'homme sont unanimes : on ne peut interdire un comportement pour des motifs de sécurité publique que s'il existe des risques avérés de troubles à l'ordre public, compte tenu de circonstances locales, et seulement si une telle mesure est proportionnée à ces risques. Or, le port du voile intégral en tant que tel comme la dissimulation du visage ne soulèvent pas en tous temps et en tous lieux des problèmes de sécurité publique. Qu'on songe, par exemple, aux zones isolées ou même à la plupart des voies publiques. La dissimulation du visage n'est susceptible de contrevenir à un impératif de sécurité des biens et des personnes que dans des secteurs ou des lieux à déterminer au cas par cas.

***EST-CE QUE VOUS NE RENVOYEZ PAS DES RESPONSABILITES DE L'ETAT A LA RESPONSABILITE DE CHAQUE MAIRE ?***

---

Absolument pas. En l'état actuel du droit, le maire, autorité de police municipale, pourrait décider d'interdire la dissimulation du visage si des troubles avérés à l'ordre public le justifiaient, compte tenu de circonstances locales déterminées. Si l'étude ne conclut pas à la remise en cause de ce pouvoir, le Conseil d'Etat est tout à fait conscient de la lourdeur des responsabilités susceptibles de peser sur les élus locaux. C'est pourquoi il est suggéré de confier au préfet, dans le cadre des pouvoirs de police qui lui sont propres, le soin d'apprécier si la sauvegarde de l'ordre public requiert, en tel ou tel lieu ouvert au public, une mesure d'interdiction de la dissimulation du visage et de prononcer une telle mesure.

***A L'INVERSE, LE DISPOSITIF ENVISAGE N'EST-IL PAS ALORS UNE MARQUE DE DEFIANCE A L'ENDROIT DES MAIRES ?***

---

Pas davantage. Sous réserve de respecter les exigences posées par la jurisprudence, les maires resteraient libres d'intervenir sur le fondement de leurs pouvoirs de police actuels, auxquels l'étude suggère de conférer une assise législative plus solide. Il importe en revanche que le préfet dispose de larges prérogatives en la matière, non seulement parce qu'il a autorité sur les services compétents en matière de prévention des atteintes à l'ordre public, mais aussi pour unifier les modalités d'application pour un ensemble de communes.

***EST-CE QUE CE DISPOSITIF PERMET A CHACUN DE DISPOSER D'UNE REGLE SURE ET CLAIRE ?***

---

Dans l'exercice de l'ensemble de ses missions, le Conseil d'Etat est extrêmement attentif à l'effectivité de la règle de droit et à ses conditions d'application sur le terrain. C'est pourquoi l'étude écarte l'idée de confier à chaque responsable d'établissement ou de commerce ou à chaque conducteur d'autobus le soin de déterminer, dans chaque cas, s'il admet ou non qu'une personne dont le visage est dissimulé pénètre dans cet établissement ou monte dans ce véhicule. Le dispositif envisagé repose sur le préfet et sur les maires, d'une part, et sur le législateur et le pouvoir réglementaire, par voie de dispositions générales, d'autre part. Ceci permet de garantir que la règle de droit sera applicable à tous, dans les mêmes conditions.

***POURQUOI PREVOIR UNE PEINE NOUVELLE PORTANT SUR LES PERSONNES DISSIMULANT LEUR VISAGE ?***

---

Le Conseil d'Etat estime que l'amende n'est pas, à titre principal, la réponse adaptée à la question du port du voile intégral ou, plus généralement, de la dissimulation du visage. Si son montant était trop élevé, elle ne serait jamais infligée ; s'il était trop faible, l'amende pèserait néanmoins lourdement sur les personnes les plus modestes sans dissuader les autres. Surtout, l'amende ne présente qu'un caractère dissuasif, et non pédagogique.

L'étude écarte également la piste du stage de citoyenneté, qui n'a pas été conçu dans la même optique et, surtout, ne permet pas d'appréhender le phénomène dans toute sa complexité. A l'inverse, l'injonction de suivre une médiation sociale paraît adaptée à la diversité des situations, notamment au regard des motifs de la dissimulation du visage : on ne peut traiter de la même façon le port du voile intégral et le port de la cagoule.

***POURQUOI PUNIR LE FAIT D'OBLIGER A PORTER LE VOILE INTEGRAL EN PUBLIC ET NE PAS REPRIMER CETTE PRATIQUE ELLE-MEME DANS L'ESPACE PUBLIC ?***

---

Le droit pénal comporte d'ores et déjà nombre d'infractions qui répriment le fait d'obliger autrui à se livrer à telle ou telle pratique, alors même que celle-ci n'aurait rien d'illégal. Tel est le cas, par exemple, de la « menace avec ordre de remplir une condition ».

S'agissant de la dissimulation du visage, il paraît tout à fait justifié de sanctionner les personnes qui contraignent d'autres à s'y livrer en raison de leur appartenance à telle ou telle catégorie, notamment en raison du sexe, de manière discriminatoire. Peu importe, alors, que la dissimulation du visage soit elle-même interdite ou non dans l'espace considéré.

***SI LE GOUVERNEMENT SUIT LA PROPOSITION DU CONSEIL D'ETAT, LE PORT DU VOILE INTEGRAL SERA-T-IL INTERDIT DANS LES SERVICES PUBLICS, PAR EXEMPLE A L'HOPITAL ?***

---

Il convient tout d'abord de rappeler que le Conseil d'Etat ne formule pas de proposition, mais se borne à donner un éclairage juridique sur la question qui lui a été posée, compte tenu du cadre précis fixé par la lettre de mission, et à suggérer des pistes juridiquement possibles. Il n'appartient qu'aux pouvoirs publics de décider de l'opportunité de légiférer et du contenu éventuel des dispositions législatives ou réglementaires qui suivront.

Précisément, le dispositif envisagé par le Conseil d'Etat renverrait au législateur et au pouvoir réglementaire le soin de définir les lieux dans lesquels la dissimulation du visage serait interdite, parce qu'une identification de la personne pourrait être requise ou parce que le bon fonctionnement de tel ou tel service public l'exige, ainsi que les biens et services dont la délivrance est subordonnée au respect de certaines conditions tenant, par exemple, à l'âge.

Il n'appartenait pas au Conseil d'Etat de dresser une liste des services publics qui pourraient être concernés. Il lui est toutefois apparu que des démarches, telles que le vote, les cérémonies de mariage ou les démarches en matière d'état-civil, devraient logiquement y être incluses. L'étude mentionne également les prestations hospitalières, car il paraît difficilement admissible qu'une personne bénéficie de soins hospitaliers sans que le praticien qui l'opère ou l'infirmier qui en assure la surveillance puisse voir son visage. Mais cette question mérite une réflexion globale de la part des pouvoirs publics.

***POUVEZ-VOUS DONNER DES EXEMPLES DE LIEUX OU LE PORT DU VOILE INTEGRAL SERA INTERDIT ?***

---

Ainsi qu'il a été dit, la détermination des lieux concernés incombe aux pouvoirs publics, et non au Conseil d'Etat. Il est toutefois possible d'illustrer les orientations envisagées par l'étude, sous réserve de l'appréciation du Gouvernement et du Parlement.

S'agissant de l'exercice des pouvoirs de police du préfet et du maire, on peut songer à des lieux de forte affluence exposés à des troubles à l'ordre public (certaines gares, grands magasins en période de fêtes, foires et grandes braderies...) et, à l'inverse, à des lieux moins fréquentés mais où la sécurité des personnes ou des biens est menacée (des bijouteries, des banques, des musées...).

S'agissant des lieux dans lesquels l'accès et la circulation devraient se faire à visage découvert en raison des exigences liées à l'identification, il serait envisageable d'y inclure les préfectures et sous-préfectures, les consulats, les tribunaux, les mairies, les centres d'examens...

Enfin, pour les biens et services dont l'accès nécessite une identification ou l'appréciation de l'âge, le droit positif en fournit déjà de nombreux exemples : alcool, tabac, armes, etc... Dans certains cas, il est nécessaire d'apprécier le sexe d'une personne (vestiaires d'une piscine, toilettes publiques...).

### ***LES CONCLUSIONS DE L'ETUDE NE SONT-ELLES PAS EN DECALAGE AVEC CELLES DE LA MISSION PARLEMENTAIRE ?***

---

Le Conseil d'Etat a prêté la plus grande attention aux travaux extrêmement riches de la mission parlementaire. Celle-ci avait pour objet, sur la base de très nombreuses auditions, d'analyser le phénomène du port du voile intégral et les réactions qu'il suscite dans la société, et d'exprimer la position de la représentation nationale à l'égard de cette pratique, notamment au regard de la question de l'opportunité d'une interdiction. Elle évoquait, à ce titre, plusieurs mesures envisageables et formulaient des propositions.

L'étude du Conseil d'Etat ne s'inscrit pas dans la même démarche : il s'agit d'une réflexion strictement juridique au regard de la demande adressée par le Premier ministre. Les deux rapports ne s'opposent pas, mais se complètent. Il appartiendra notamment à la représentation nationale, si elle l'estime justifié, de formaliser et de préciser sa position par le vote d'une résolution, possibilité désormais ouverte par l'article 34-1 de la Constitution.

### ***L'ETUDE NE PREVOIT PAS DE MESURES SPECIFIQUES DESTINEES A PROTEGER LES MINEURS. POURQUOI ?***

---

Le délit d'instigation à la dissimulation du visage en public qu'envisage l'étude aura vocation à protéger tout particulièrement les mineurs. Ces derniers n'ayant pas la capacité juridique, ils pourraient être regardés comme contraints de se livrer à cette pratique. Ce délit pourrait ainsi être caractérisé dès lors qu'une jeune fille mineure porte le voile intégral comme les autres membres de sexe féminin de sa famille.