

L'article 34, paragraphe premier, de cette loi énonce en effet :

« Les fonctionnaires de police contrôlent l'identité de toute personne qui est privée de sa liberté ou qui a commis une infraction.

» Ils peuvent 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, qu'elle pourrait troubler l'ordre public ou qu'elle l'a troublé ».

En l'espèce, cependant, l'appelante circulait simplement sur la voie publique, sans que le moindre trouble de l'ordre public puisse lui être reproché, ce qui, aux yeux du tribunal, ne rend pas nécessaire pour assurer la sécurité publique le fait de pouvoir l'identifier au premier regard. Comme le souligne le ministère public, l'article 34, paragraphe premier, de la loi du 5 août 1992 suffit à la satisfaction du besoin social de contrôler les citoyens dans l'espace public et de prévenir d'éventuels débordements ; dans les autres cas, il n'est pas indispensable de pouvoir les identifier.

L'affirmation de l'intimée à cet égard, selon laquelle la proximité d'une école rendait le risque pour la sécurité publique plus élevé, n'est nullement attestée par le procès-verbal dressé ni par les circonstances de la cause, ni encore par la motivation de la sanction dont appel. Il apparaît, en effet, que c'est le simple fait d'avoir circulé sur la voie publique qui a justifié le prononcé de l'amende administrative, et non un risque spécifique au cas d'espèce. L'article 12 du règlement communal prévoit d'ailleurs une interdiction générale de dissimuler son visage, sans distinction liée aux circonstances. En outre, le simple fait de se trouver à proximité d'une école ne suffit pas à lui seul pour permettre, sans autres circonstances particulières, un contrôle d'identité par application de l'article 34, paragraphe premier, alinéa 2, précité (Corr. Anvers, 12 mai 1998, *Vigiles*, 1998, liv. 4, p. 37).

Par conséquent, le tribunal estime que l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas respecté par l'article 12 du règlement communal tel qu'interprété par l'intimée. La sanction administrative prononcée sur cette base est donc illégale et doit être mise à néant.

11. Il est, dans ces circonstances, inutile d'examiner les autres dispositions dont la violation est alléguée par l'appelante, de même que les autres arguments soulevés, tenant à l'obligation de motivation et à la proportionnalité de la sanction.

Dispositif conforme aux motifs.

Siég. : M. P. Lenvain. Greffier : Mme M. Delaunoit.

M.P. : M. E. Dehon.

Plaid. : M^{es} I. Wouters, A. Moyaerts et T. Schneider.

J.L.M.B. 11/245

Observations

Le voile intégral et le pouvoir de police des autorités locales

1. Dans cette affaire, une personne portant le *niqab* – autrement dit un voile intégral ne laissant apparaître que les yeux – a été verbalisée par la police sur la base de l'article 12 du règlement général de police de la commune d'Etterbeek qui interdit aux personnes circulant sur la voie publique de se dissimuler le visage par des grimaces, le port d'un masque ou tout autre moyen à l'exception du temps de carnaval.

Le jugement annoté aborde de manière intéressante la conformité de la sanction administrative avec le principe de liberté religieuse garanti par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme.

2. Examinant si la restriction à la liberté religieuse est « nécessaire dans une société démocratique », le tribunal de police souligne que la Cour européenne des droits de l'homme a déjà estimé que des restrictions à la liberté religieuse peuvent être justifiées pour protéger la sécurité publique lorsqu'elles sont destinées à l'identification de la personne concernée, à la condition que ces restrictions soient ponctuelles et limitées dans le temps. Ceci a déjà permis à la Cour d'admettre certaines mesures ponctuelles permettant de contrôler les femmes portant le voile intégral dans les aéroports ou de vérifier l'identité de personnes de confession musulmane qui demandaient à un obtenir un visa auprès du consulat¹.

Selon le tribunal, la mesure choisie par la commune d'Etterbeek conduit toutefois « à restreindre de façon nettement plus importante la liberté de conviction de l'appelante dès lors qu'elle l'empêche tout simplement de circuler n'importe où et à n'importe quel moment sur le territoire communal dans tout lieu relevant du " domaine public ". C'est donc l'intégralité de la liberté d'aller et venir dans tout lieu public etterbeekois qui est supprimée par la restriction apportée par le règlement communal ». Le jugement annoté constate à cet égard que la personne qui portait le *niqab* « circulait sur la voie publique, sans que le moindre trouble de l'ordre public puisse lui être reproché, ce qui, aux yeux du tribunal, ne rend pas nécessaire pour assurer la sécurité publique le fait de pouvoir l'identifier au premier regard ».

L'atteinte à la sécurité publique n'étant pas démontrée, le tribunal décide que rien ne permettait à la commune d'adopter la sanction administrative et invalide celle-ci.

3. Le tribunal de police aurait en vérité très bien pu se contenter de vérifier la légalité du règlement de police communale au regard de la compétence générale des autorités locales. En effet, les articles 119bis et 135 de la nouvelle loi communale permettent seulement aux communes d'agir pour assurer « l'ordre public général », ce qui limite traditionnellement leur champ d'intervention à la garantie de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques.

Par ailleurs, on rappellera que la jurisprudence du Conseil d'Etat prohibe de manière constante les interdictions générales et permanentes qui ne sont pas justifiées par une menace concrète à l'ordre public². Le principe a été rappelé par le Conseil d'Etat à propos d'un règlement communal interdisant l'accès de *luna-parks* à des mineurs non-accompagnés :

« La liberté étant la règle et la limitation de liberté l'exception, le Conseil d'État, lorsqu'il est appelé à vérifier dans un cas concret si un règlement communal de police est bien compatible avec une liberté individuelle – en l'espèce, la liberté de réunion et la liberté du commerce et de l'industrie – doit tout d'abord vérifier s'il lui est soumis des éléments concrets établissant que l'ordre public est effectivement troublé ou menace de l'être, apprécier la gravité de ce trouble et déterminer la situation dans laquelle il intervient ; qu'il doit ensuite examiner si les éléments qui lui sont soumis justifient la conclusion (1) que la mesure peut s'inscrire dans la catégorie des mesures utiles pour lutter contre le trouble redouté, (2) que, considérant les différentes possibilités dont dispose la commune pour maintenir l'ordre public, elle est nécessaire ou indispensable – c'est-à-dire la moins radicale – et (3) que, dans le souci de ne pas restreindre la liberté plus qu'il ne le faut, elle n'impose pas inutilement aux personnes qui doivent en subir l'inconvénient une limitation qui n'est pas en rapport avec la gravité du trouble de l'ordre que l'administration souhaite voir combattu »³.

1. Le tribunal cite les affaires *Phull c/J France* du 11 janvier 2005 (requête n° 35723/03) et *El Morsli c/J France* du 4 mars 2008 (requête n° 15585/06).

2. Voy. notamment C.E., n° 47.486 du 18 mai 1994.

3. C.E., arrêt n° 83.940 du 7 décembre 1999, *SPRL Ramses c/J Ville de Vilvorde*, cité par X. DELGRANGE, " Mixité sociale, mixité religieuse : le droit de l'enseignement face à la diversité ", in *Le droit belge face à la diversité culturelle : quel modèle de gestion de la pluralité ?*, actes de la journée d'étude du 6 novembre 2009 (à paraître).

Cette jurisprudence nous permet de considérer que tout règlement de police interdisant le voile intégral de manière générale et permanente, sans être justifié par une menace concrète à l'ordre public, outrepassa la compétence de police des autorités communales.

4. Une proposition de loi qu'a pour objet d'interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage a été votée à la Chambre le 28 avril dernier, sans que la section de législation du Conseil d'Etat n'ait pu être consultée quant à la validité de la mesure au regard de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme⁴. Gageons donc que ce débat rebondira très bientôt devant les juridictions.

GEOFFREY NINANE
Avocat au barreau de Liège

Bibliographie

Le droit des victimes, Commission Université-Palais, n° 117, Louvain-la-Neuve, Anthémis, 2010, 264 pages, 72 €.

Les victimes sont aujourd'hui omniprésentes dans le champ pénal. L'heure était venue de préciser leurs attentes par rapport à leur conseil et la justice, d'expliquer les facteurs de victimisation ainsi que leurs besoins, rappeler les moyens mis en œuvre par la justice pénale pour les rejoindre sans oublier l'inventaire des besoins mis à leur disposition.

Sous la direction d'ANN JACOBS et de KATRIEN LAUWAERT, six contributions, alliant une approche juridique, criminologique et psychologique, ambitionnent de faire le point sur le statut de la victime dans le procès pénal.

FRANKLIN KUTY

* * *

Les protections des personnes adultes fragilisées, sous la coordination de DIDIER KETELS et OLIVIER BEAUJEAN, De Boeck et Larcier, 2011, 160 pages, 15 €.

Paru dans la collection « Droits quotidiens », cet ouvrage veut apporter des réponses précises à des questions juridiques concrètes soulevées par les matières étudiées. C'est du droit accessible au plus grand nombre.

Ce livre se compose de deux chapitres : les difficultés liées à une situation financière détériorée d'une façon passagère ou récurrente, d'une part, et les difficultés liées à l'état physique ou mental de la personne, d'autre part.

Chaque sujet est présenté sous la forme de questions très concrètes qui se posent le plus souvent et est assorti des références légales.

L'ouvrage est accompagné de tableaux et de schémas très bien conçus ; des modèles de formules et d'actes sont accessibles sur le site www.droitsquotidiens.be.

Rédigé en des termes très clairs, cet ouvrage rendra de grands services.

Une belle réussite.

CLAUDE PARMENTIER

* * *

La nouvelle loi sur les pensions complémentaires : cadre légal et aspects fiscaux en droits belge et européen, par JEAN BAETEN et CLAUDE DEVOET, Bruxelles, Larcier, 2003, 285 pages, 90 €.

La nouvelle loi sur les pensions complémentaires a entièrement remodelé le paysage du second pilier des pensions et a bouleversé les règles applicables en matière d'assurances complémentaires. Tant les entreprises que leurs travailleurs et dirigeants sont concernés.

Les auteurs, JEAN BAETEN et CLAUDE DEVOET ont participé activement à l'élaboration du volet fiscal (partie pensions) de la loi et en ont suivi pas à pas toutes les péripéties gouvernementales et parlementaires.

4. *Doc. parl.*, Chambre, session 2010-2011, n° 219. Cette proposition reprend le travail parlementaire mis à néant, sous la législature précédente, par la dissolution prématurée des assemblées législatives (*Doc. parl.*, Chambre, session ordinaire n° 52, n° 2289 ; Sénat, n° 4-1762).