



Pacte international relatif aux droits civils et politiques

Distr. générale
7 décembre 2018

Original : anglais et français

Comité des droits de l'homme

Constatations adoptées par le Comité au titre de l'article 5 (par. 4) du Protocole facultatif, concernant la communication n° 2747/2016*, **, ***

<i>Communication présentée par :</i>	Sonia Yaker (représentée par un conseil, Roger Kallas)
<i>Au nom de :</i>	L'auteur
<i>État partie :</i>	France
<i>Date de la communication :</i>	22 février 2016 (date de la lettre initiale)
<i>Références :</i>	Décision de recevabilité adoptée le 26 juillet 2017
<i>Date des constatations :</i>	17 juillet 2018
<i>Objet :</i>	Droit à la liberté de religion ; traitement discriminatoire d'une religion et de ses membres
<i>Question(s) de procédure :</i>	Recevabilité, autre procédure internationale d'enquête ou de règlement ; épuisement des recours internes
<i>Question(s) de fond :</i>	Liberté de religion ; non-discrimination
<i>Article(s) du Pacte :</i>	18 et 26
<i>Article(s) du Protocole facultatif :</i>	5 (par. 2 a) et b))

1.1 L'auteur de la communication est Sonia Yaker, ressortissante française née en 1974 et domiciliée à Saint-Denis (France). Elle estime être victime d'une violation par la France

* Adoptées par le Comité à sa 123^e session (2-27 juillet 2018).

** Les membres du Comité dont le nom suit ont participé à l'examen de la communication : Tania María Abdo Rocholl, Yadh Ben Achour, Ilze Brands Kehris, Sarah Cleveland, Ahmed Amin Fathalla, Christof Heyns, Bamariam Koita, Marcia V. J. Kran, Duncan Laki Muhumuza, Mauro Politi, José Manuel Santos Pais, Yuval Shany et Margo Waterval. Conformément à l'article 90 du règlement intérieur du Comité, Olivier de Frouville, membre du Comité, n'a pas pris part à l'examen de la communication.

*** Sont annexées aux présentes constatations les opinions suivantes : Opinion conjointe des membres du Comité Ilze Brands Kehris, Sarah Cleveland, Christof Heyns, Marcia V. J. Kran et Yuval Shany (concordante), opinion conjointe des membres du Comité Ilze Brands Kehris et Sarah Cleveland (concordante), opinion individuelle du membre du Comité Yadh Ben Achour (dissidente) et opinion individuelle du membre du Comité José Manuel Santos Pais (dissidente).



de ses droits en vertu des articles 18 et 26 du Pacte¹. Elle est représentée par un conseil, M^e Roger Kallas.

1.2 Le premier Protocole facultatif se rapportant au Pacte est entré en vigueur pour la France le 17 mai 1984. La France a émis une réserve².

1.3 Le 5 septembre 2016, le Rapporteur spécial chargé des nouvelles communications et des mesures provisoires a informé l'État partie et l'auteure de sa décision d'examiner la question de la recevabilité de la communication séparément de celle du fond en vertu de l'article 97, paragraphe 3, du règlement intérieur du Comité.

Rappel des faits présentés par l'auteure

2.1 L'auteure est musulmane et porte le niqab. Le 6 octobre 2011, elle a été contrôlée dans la rue à Nantes, vêtue de son niqab, et a été poursuivie et reconnue coupable de l'infraction de port d'une tenue destinée à dissimuler le visage dans l'espace public.

2.2 En conséquence, l'auteure a été condamnée le 26 mars 2012 par la juridiction de proximité de Nantes³ à une amende contraventionnelle de 150 euros, correspondant au montant maximum encouru pour cette infraction, qui a été créée par la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010. L'article premier de cette loi dispose que : « Nul ne peut, dans l'espace public, porter une tenue destinée à dissimuler son visage ». L'article 2 de la loi, qui en précise le champ d'application, prévoit que « l'espace public est constitué des voies publiques ainsi que des lieux ouverts au public ou affectés à un service public ». Il stipule également que : « L'interdiction prévue à l'article premier 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 ».

2.3 L'article 3 de la loi prévoit comme peines encourues pour la commission de cette infraction « l'amende prévue pour les contraventions de la deuxième classe » et/ou « l'obligation d'accomplir [un] stage de citoyenneté ». Cette loi a également créé une infraction de nature délictuelle de dissimulation forcée du visage, insérée à l'article 225-4-10 du Code pénal : « Le fait pour toute personne d'imposer à une ou plusieurs autres personnes de dissimuler leur visage par menace, violence, contrainte, abus d'autorité ou abus de pouvoir, en raison de leur sexe, est puni d'un an d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende. Lorsque le fait est commis au préjudice d'un mineur, les peines sont portées à deux ans d'emprisonnement et à 60 000 euros d'amende ».

2.4 L'auteure conteste, à la lumière de l'article 18 du Pacte, l'interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public qui prive celles qui désirent revêtir un voile intégral de la possibilité de le faire.

2.5 S'agissant des démarches effectuées, la décision du juge de proximité n'étant pas susceptible d'appel, l'auteure a formé un pourvoi devant la chambre criminelle de la Cour de cassation. Elle a soutenu à cette occasion que la loi n° 2010-1192, qui interdit le port d'une tenue destinée à dissimuler le visage dans l'espace public et constitue la base légale de l'infraction pour laquelle elle a été condamnée, est contraire à l'article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme), qui protège le droit de manifester sa religion. Elle a également invoqué en substance le grief tiré du caractère discriminatoire de

¹ Bien qu'elle ne l'invoque pas directement, l'auteure fait également référence à l'article 12 du Pacte.

² Au moment de la ratification, la France a émis la réserve suivante : « La France fait une réserve à l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 5 en précisant que le Comité des droits de l'homme ne sera pas compétent pour examiner une communication émanant d'un particulier si la même question est en cours d'examen ou a déjà été examinée par une autre instance internationale d'enquête ou de règlement ».

³ Le juge de proximité est compétent pour juger des litiges civils n'excédant pas 4 000 euros. Sur le plan pénal, la juridiction de proximité est compétente pour les quatre premières classes de contravention. L'article 15 de la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle prévoit la suppression des juridictions de proximité le 1^{er} juillet 2017. À cette date, en matière civile, les procédures en cours devant les juridictions de proximité seront transférées au tribunal d'instance.

cette loi, en invitant la Cour de cassation à vérifier si elle ne portait pas « une atteinte au pluralisme, en discriminant une pratique minoritaire de la religion musulmane ».

2.6 Le pourvoi fut rejeté par la chambre criminelle de la Cour de cassation dans un arrêt du 3 avril 2013, au motif que « faute d'avoir été proposé devant le juge du fond, le moyen pris de la violation de la Convention européenne des droits de l'homme, mélangé de fait, est nouveau et, comme tel, irrecevable ». Cette décision est définitive. L'auteure affirme avoir épuisé tous les recours internes.

2.7 L'auteure souligne qu'elle n'était pas représentée par un conseil devant la juridiction de proximité de Nantes, qu'il s'agit d'une procédure très rapide, à juge unique, qui n'est en principe même pas un juge professionnel, et que la procédure est non susceptible d'appel, dans lequel elle aurait pu faire valoir les moyens tirés de sa liberté religieuse et du caractère discriminatoire de la loi.

2.8 L'auteure ajoute que la Cour de cassation, en retenant que « faute d'avoir été proposé devant le juge du fond, le moyen pris de la violation de la Convention européenne des droits de l'homme, mélangé de fait, est nouveau et, comme tel, irrecevable », a fait une application inexacte de l'article 619 du Code de procédure civile, qui prévoit que : « les moyens nouveaux ne sont pas recevables devant la Cour de cassation. Peuvent néanmoins être invoqués pour la première fois, sauf disposition contraire, 1) les moyens de pur droit ; 2) les moyens nés de la décision attaquée ».

2.9 Selon l'auteure, le moyen tiré de la contrariété d'une loi étant, en tant que tel, un « moyen de pur droit », sa contestation devant la Cour de cassation de l'interdiction du port du voile intégral était parfaitement recevable, quand bien même il s'agissait d'un moyen nouveau. L'auteure cite l'exemple du contrôle de constitutionnalité a posteriori, qui peut être effectué, de par la loi au niveau du pourvoi en cassation pour la première fois, depuis 2010. Elle ajoute que l'appréciation *in abstracto* de la conformité d'une loi avec la Constitution relève du « pur droit » et ne suppose l'appréhension d'aucune circonstance de l'espèce. Selon l'auteure, il en va de même pour l'appréciation, toute aussi objective, de la conformité d'une loi interne à la lumière d'une obligation conventionnelle.

2.10 L'auteure invite donc le Comité à constater que l'irrecevabilité ne saurait lui être opposée dans la présente requête, le moyen invoqué devant la Cour de cassation n'étant pas mélangé de fait et de droit mais bien de « pur droit ».

2.11 L'auteure a saisi la Cour européenne des droits de l'homme d'une requête introduite le 24 juin 2013 et tendant à faire constater la violation des articles 6 1) et 9 de la Convention. Cette requête fut déclarée irrecevable par la Cour, siégeant entre le 21 août 2014 et le 4 septembre 2014 en formation de juge unique, au motif que « les conditions de recevabilité prévues par les articles 34 et 35 de la Convention n'étaient pas remplies ».

Teneur de la plainte

3.1 Selon l'auteure, l'interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public et sa condamnation relative à l'infraction découlant du port de son niqab portent atteinte à ses droits garantis aux articles 18 et 26 du Pacte.

3.2 Concernant l'article 18, le port du niqab ou de la burqa correspond au port d'un vêtement relevant d'une coutume d'une frange de la religion musulmane. Il s'agit d'un acte motivé par une croyance religieuse. Par conséquent, il relève de l'accomplissement d'un rite et de la pratique d'une religion dont la liberté de manifestation est garantie par l'article 18 du Pacte, quand bien même le port du niqab ou de la burqa ne relève pas d'une prescription religieuse commune à l'ensemble des musulmans pratiquants. L'auteure se réfère à l'observation générale du Comité n° 22 (1993) sur le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, selon laquelle l'accomplissement des rites et la pratique de la religion ou de la conviction peuvent comprendre non seulement des actes cérémoniels, mais aussi des coutumes telles que l'observation de prescriptions alimentaires et le port de vêtements ou de couvre-chefs distinctifs. Dès lors que le port du niqab ou de la burqa correspond au port d'un vêtement relevant d'une coutume d'une frange de la religion musulmane, qui est motivé par une croyance religieuse, il s'agit bien de l'accomplissement

d'un rite et de la pratique d'une religion, dont la liberté de manifestation est garantie par l'article 18 du Pacte.

3.3 L'ingérence étatique dans la liberté religieuse des femmes musulmanes minoritaires portant le voile intégral – moins de 2 000 femmes seraient concernées d'après une mission parlementaire qui s'est intéressée à la question – n'est guère discutable, selon l'auteure. Cette dernière rappelle à cet égard la teneur de la réserve posée par le Conseil constitutionnel français au sujet des lieux de culte, dans sa décision du 7 octobre 2010⁴ : « L'interdiction de dissimuler son visage dans l'espace public ne saurait, sans porter une atteinte excessive à l'article 10 de la Déclaration de 1789, restreindre l'exercice de la liberté religieuse dans les lieux de culte ouverts au public ». Selon l'auteure, il faut bien admettre, *a contrario*, que l'exercice de sa liberté religieuse a été restreint par le législateur dans le reste de l'espace public.

3.4 L'auteure se réfère à la jurisprudence du Comité, notamment à l'arrêt *R. Singh c. France*⁵, dans lequel le Comité a constaté une violation de l'article 18, concernant une ingérence ponctuelle, à l'occasion d'une photographie tête nue aux fins du renouvellement d'un titre de séjour. Selon l'auteure, l'interdiction du port du voile intégral dans l'espace public constitue a fortiori une ingérence certaine dans la liberté de religion de l'auteure, qui doit apparaître sans son voile intégral en permanence.

3.5 L'auteure ajoute que les restrictions apportées à l'article 18 n'ont pas été justifiées par des motifs permis, tels que prévus par le paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte. Si des restrictions sont prévues par la loi, elles ne sont en revanche ni nécessaires ni proportionnées à l'objectif poursuivi. Tout d'abord, parce que le but poursuivi n'est pas clairement défini par le législateur. La loi n° 2010-1192 ne comporte pas d'exposé des motifs, ne dit mot sur ses fondements, et ne fait même pas référence à une résolution parlementaire du 11 mai 2010, par laquelle l'Assemblée nationale a affirmé que le port du voile intégral était contraire aux principes de la République française⁶. Un rapide examen de la genèse de la loi démontre que c'est la seule volonté politique d'interdire, par principe, le port du voile intégral, qui a justifié ce texte⁷, la privant ainsi de tout but légitime au sens de l'article 18 (par. 3) du Pacte. L'absence de but légitime met donc à mal l'existence même de nécessité.

3.6 Même à supposer un tel but établi, cette restriction ne peut être qualifiée de nécessaire et proportionnée. Il ressort des arguments étatiques⁸ que la loi n° 2010-1192 poursuivait deux objectifs principaux : l'égalité entre les hommes et les femmes, et la protection de l'ordre public. Or, ces objectifs ne sont pas à même de justifier l'atteinte portée au droit de manifester sa religion.

3.7 En premier lieu, l'objectif d'égalité entre les hommes et les femmes n'est, en tant que tel, rattachable à aucun des buts prévus au paragraphe 3 de l'article 18. Il est indiqué dans l'observation générale n° 22 (1993) du Comité concernant l'article 18 (par. 8) que les motifs de restriction qui ne sont pas spécifiés au paragraphe 3 ne sont pas recevables. L'auteure ajoute que contraindre une femme souhaitant porter le voile intégral à le retirer lorsqu'elle circule dans l'espace public constitue une règle vestimentaire imposée aux femmes ; et que l'intention prêtée aux intéressées, relative à l'inégalité de genre, ne repose

⁴ Le Conseil constitutionnel a été saisi le 14 septembre 2010 par le Parlement, dans les conditions prévues à l'article 61 2) de la loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public. Par sa décision du 7 octobre 2010, le Conseil a déclaré la loi conforme à la Constitution tout en formulant une réserve concernant les lieux de culte ouverts au public.

⁵ *R. Singh c. France* (CCPR/C/102/D/1876/2009), par. 8.4. L'auteure se réfère également aux affaires *B. Singh c. France* (CCPR/C/106/D/1852/2008), par. 8.7 ; et *S. M. Singh c. France* (CCPR/C/108/D/1928/2010), par. 9.5.

⁶ Résolution de l'Assemblée nationale sur l'attachement au respect des valeurs républicaines face au développement de pratiques radicales qui y portent atteinte, en date du 11 mai 2010.

⁷ L'auteure note que, le 22 juin 2009, devant le Congrès réuni à Versailles, Nicolas Sarkozy, alors Président de la République, déclarait : « La burqa n'est pas la bienvenue sur le territoire de la République française ».

⁸ L'auteure se réfère au cinquième rapport périodique de la France au Comité (CCPR/C/FRA/5), par. 429 et suiv.

que sur des préjugés que d'aucuns peuvent avoir sur le mode de vie de certaines populations. Aucune femme portant le voile intégral n'a jamais revendiqué l'inégalité hommes-femmes.

3.8 S'agissant de la protection de l'ordre public, il s'agit du seul fondement qui aurait pu être retenu si le législateur avait choisi, conformément à l'avis de certains parlementaires, de limiter l'interdiction de porter le voile intégral dans certains lieux et à certaines occasions, ou de créer des obligations de se découvrir ponctuellement à des fins d'identification. Or, ce n'est pas le choix qu'a fait le Gouvernement français.

3.9 L'auteure note qu'il n'a jamais été prétendu que les femmes portant la burqa ou le niqab, au demeurant fort peu nombreuses, menaceraient la sécurité publique ou créeraient des troubles à l'ordre public. Si l'on peut légitimement défendre qu'il est nécessaire dans certaines circonstances particulières de pouvoir identifier à visage découvert une personne qui évolue dans l'espace public, pour autant, on ne saurait imaginer qu'une telle obligation de « dévoilement » puisse être permanente et absolue. Seules auraient pu être tolérées des restrictions ponctuelles. De par sa généralité, l'interdiction édictée par la loi n° 2010-1192 ne peut donc être qualifiée de nécessaire à la protection de l'ordre public.

3.10 En tout état de cause, cette interdiction n'est pas non plus proportionnée à son objectif, dans la mesure où elle est permanente, elle s'étend à tout l'espace public et sa violation est constitutive d'une infraction pénale. L'auteure relève en outre que le port du voile intégral, qui constitue le mode de dissimulation du visage expressément visé par le projet et les débats ayant précédé l'adoption de cette loi, ne semble jamais pouvoir être autorisé en vertu des exceptions prévues à l'article 2.II de la loi n° 2010-1192⁹.

3.11 La Cour européenne des droits de l'homme, dans son arrêt *S. A. S. c. France*, a écarté l'objectif de protection de l'ordre et de la sécurité publics invoqué par la France, au titre du principe de proportionnalité¹⁰. L'auteure conclut dès lors que l'interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public n'est pas nécessaire pour protéger l'ordre et la sécurité publics, dans la mesure où elle est manifestement disproportionnée par rapport à l'objectif avancé.

3.12 En ce qui concerne le grief tiré de l'article 26, l'auteure fait valoir que l'application de la loi n° 2010-1192 était indirectement discriminatoire, en ce qu'elle a eu pour effet de compromettre l'exercice de sa liberté de religion ainsi que de sa liberté d'aller et venir. La loi ne traite pas de la même manière l'auteure et le reste de la population, dès lors qu'elle est obligée, à moins d'encourir une sanction pénale, de ne pas porter son voile intégral dans l'espace public, alors qu'il s'agit pour elle d'un devoir religieux. Le seul moyen pour elle de le porter étant de ne pas aller et circuler dans l'espace public, sa liberté de circulation, notamment garantie par l'article 12 du Pacte, voit son exercice entravé.

3.13 Si la loi n° 2010-1192 a pour vocation de s'appliquer à toute personne dissimulant son visage dans l'espace public sans distinction, il n'en demeure pas moins qu'elle constitue une discrimination indirecte à l'égard des femmes portant le voile intégral. Les débats qui ont précédé l'adoption de la loi attestent bien de ce qu'elle constituait une solution juridique générale pour interdire spécifiquement le port du voile intégral. Une telle discrimination indirecte se confirme également dans les chiffres relatifs à la mise en œuvre de cette loi, pourtant censée viser tout type de dissimulation du visage, tel que les casques ou les cagoules¹¹.

⁹ Qui prévoit que l'interdiction 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 ». La circulaire du 2 mars 2011 est venue préciser quelque peu la mise en œuvre de cette loi et prévoit, s'agissant des exceptions légales, que « les processions religieuses, dès lors qu'elles présentent un caractère traditionnel, entrent dans le champ des exceptions à l'interdiction posée par l'article premier ». Toutefois, ce que recouvre une « procession religieuse » n'est pas défini.

¹⁰ *S. A. S. c. France* [GC], n° 43835/11, par. 139, CEDH 2014 (extraits).

¹¹ Il ressort du rapport 2013 de l'Observatoire de la laïcité, une entité relevant des services du Premier Ministre français, que « depuis le début de l'application de la loi, et jusqu'au 21 février 2014,

3.14 Enfin, l'auteure rappelle que le nombre de femmes portant le voile intégral en France s'élève à 2 000, ce qui atteste de l'occurrence disproportionnée de contrôles à leur endroit, sachant qu'elles représentent plus de la moitié des personnes contrôlées sur la base de cette loi.

3.15 L'auteure demande pour ces raisons de constater une violation des articles 18 et 26 du Pacte.

Observations de l'État partie sur la recevabilité

4.1 Le 17 mai 2016, l'État partie a soumis ses observations sur la recevabilité de la communication et a demandé au Comité de déclarer celle-ci irrecevable.

4.2 L'État partie observe que l'auteure s'est rendue coupable de l'infraction de port d'une tenue destinée à dissimuler le visage, en l'espèce un niqab, dans un espace public, à deux reprises. Elle a été condamnée à ces deux occasions par la juridiction de proximité de Nantes à des amendes de 140 et 150 euros, les 21 novembre 2011 et 26 mars 2012 respectivement. En effet, l'auteure a été condamnée le 21 novembre 2011 à une amende de 140 euros pour avoir porté une tenue qui dissimulait intégralement son visage dans l'espace public, contravention prévue par les dispositions de la loi n° 2010-1192. Cette infraction a été constatée à l'occasion d'un contrôle routier. Le 26 mars 2012, le juge de proximité condamnait à nouveau l'auteure pour les mêmes faits au paiement d'une amende de 150 euros, à la suite du refus de l'intéressée d'ôter son voile intégral pour se soumettre au contrôle de sécurité de l'entrée de la juridiction qui devait statuer sur sa première infraction. L'auteure n'a pas comparu lors des deux audiences.

4.3 L'auteure a formé deux pourvois devant la chambre criminelle de la Cour de cassation afin de contester les jugements précités. Ce n'est que devant cette dernière juridiction qu'elle a soutenu que la loi n° 2010-1192, qui constitue la base juridique des infractions pour lesquelles elle a été condamnée, était contraire aux articles 9 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

4.4 L'État partie fait valoir que le Comité a déjà indiqué que la condition tenant à l'épuisement des voies de recours internes n'était pas remplie dès lors que le requérant avait formulé pour la première fois en cassation le grief invoqué devant le Comité, et que ce moyen avait été déclaré irrecevable par la juridiction interne suprême au motif qu'il n'avait pas été invoqué devant la juridiction de fond¹².

4.5 La requête présentée par l'auteure devant la Cour européenne des droits de l'homme portait sur les mêmes faits que ceux présentés devant le Comité et, le 11 septembre 2014, l'auteure a été informée de ce que sa requête était irrecevable en application des articles 34 et 35 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'État partie rappelle la réserve qu'il a émise, lors de la ratification du Protocole facultatif, à l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 5. Il rappelle la pratique du Comité selon laquelle une question ne peut être qualifiée d'« examinée » par une autre instance internationale lorsque l'affaire a été rejetée pour des motifs uniquement procédurux. À l'inverse, une décision d'irrecevabilité fondée sur un examen même limité du fond constitue un examen au sens de l'alinéa a) du paragraphe 2 de l'article 5.

4.6 En l'espèce, la décision de la Cour européenne des droits de l'homme adressée à M^{me} Yaker déclarant sa requête irrecevable ne mentionne pas le motif d'irrecevabilité retenu. Toutefois, on peut relever que les motifs d'irrecevabilité établis par l'article 35 de la Convention européenne des droits de l'homme sont au nombre de six, à savoir : a) dépassement du délai de six mois pour présenter la requête à partir de la date de décision interne définitive ; b) caractère anonyme de la requête ; c) requête déjà soumise à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement ; d) non-épuisement des voies de recours

1 111 contrôles ont été effectués, l'immense majorité concernant des femmes entièrement voilées. Certaines ont été contrôlées à plusieurs reprises. Au total, 1 038 verbalisations ont été établies, et 61 contrevenants ont fait l'objet d'un avertissement. Parmi les 594 femmes entièrement voilées et contrôlées, 461 sont nées en France et 133 à l'étranger. Ces dernières viennent principalement du Maghreb (97) et du Moyen-Orient (9). Neuf femmes sont issues de la communauté subsaharienne ».

¹² L'État partie se réfère à l'affaire *B. Singh c. France*, par. 7.4.

internes ; e) requête manifestement mal fondée ou abusive ; f) absence de préjudice important subi par le requérant.

4.7 Eu égard au fait que la requête a été soumise dans le délai des six mois, non anonymement, à la Cour européenne des droits de l'homme uniquement, et que le préjudice allégué était important au sens de l'article 35 de la Convention, l'État partie estime que, implicitement mais nécessairement, la requête n'a pu être rejetée par la Cour européenne que pour non-épuisement des voies de recours internes, ou parce qu'elle a été considérée manifestement mal fondée ou abusive.

4.8 Dans la première éventualité, le Comité ne pourra que parvenir à la même conclusion que la Cour européenne des droits de l'homme, en constatant que l'auteure a invoqué pour la première fois en cassation le grief tiré de la violation des articles 18 et 26 du Pacte. En conséquence, et comme il l'a fait dans l'affaire *B. Singh*, le Comité déclarera la requête irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes.

4.9 Dans la seconde éventualité, un rejet par la Cour européenne des droits de l'homme pour requête manifestement mal fondée nécessite de sa part un examen des griefs invoqués par les requérants, c'est-à-dire un examen au fond, ce qui rend ainsi également le Comité incompétent au regard de la réserve formulée par la France.

4.10 L'argument selon lequel il ne s'agirait pas de la même affaire ne saurait être retenu. La requête porte sur les mêmes faits, et sur les mêmes circonstances que celles présentées devant la Cour européenne des droits de l'homme. En outre, les questions soulevées sont les mêmes. En conclusion, l'État partie considère que la communication devrait être déclarée irrecevable.

Commentaires de l'auteure sur les observations de l'État partie sur la recevabilité

5.1 Le 20 juillet 2016, l'auteure a affirmé ne pas avoir d'observations supplémentaires à formuler, ayant développé longuement la question de la recevabilité, en droit, dans sa communication initiale.

5.2 Elle note toutefois le cynisme de l'État partie, qui, tout en soulignant que le préjudice était important au sens de l'article 35 de la Convention européenne des droits de l'homme, demande au Comité de ne pas examiner le fond de la requête, alors que l'auteure a déjà été victime d'un déni de justice devant la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de cassation française.

Décision du Comité sur la recevabilité de la communication

6.1 Le 26 juillet 2017, le Comité a considéré la recevabilité de la communication.

6.2 Le Comité a observé que l'auteure avait présenté une requête portant sur les mêmes faits devant la Cour européenne des droits de l'homme et que, par lettre du 11 septembre 2014, elle avait été informée qu'un juge unique avait décidé de déclarer « la requête irrecevable au motif que les conditions de recevabilité prévues par les articles 34 et 35 de la Convention n'étaient pas remplies ». Le Comité a constaté qu'en ratifiant le Protocole facultatif, la France avait émis une réserve excluant la compétence du Comité pour connaître de questions qui étaient en cours d'examen ou avaient été examinées par une autre instance internationale d'enquête ou de règlement. Le Comité a cependant relevé, à la lecture de la lettre de la Cour, que la requête de l'auteure ne semblait pas avoir été déclarée irrecevable pour des motifs exclusivement procéduraux et que, de par le caractère succinct du raisonnement exposé par la Cour, il apparaissait qu'aucune argumentation ou clarification quant au fondement de la décision d'irrecevabilité n'avait été apportée à l'auteure pour justifier le rejet de sa requête sur le fond. Par conséquent, le Comité a estimé qu'il ne lui était pas possible de déterminer avec certitude que l'affaire présentée par l'auteure avait déjà fait l'objet d'un examen même limité du fond¹³, au sens de la réserve formulée par l'État partie. Pour ces motifs, le Comité a conclu que la réserve formulée par

¹³ Voir également les constatations adoptées par le Comité dans l'affaire *A. G. S. c. Espagne* (CCPR/C/115/D/2626/2015), par. 4.2.

la France au paragraphe 2 a) de l'article 5 du Protocole facultatif ne constituait pas, en elle-même, un obstacle à l'examen au fond par le Comité.

6.3 En ce qui concerne la condition de l'épuisement des voies de recours internes prévue au paragraphe 2 b) de l'article 5 du Protocole facultatif, le Comité a observé que l'auteure avait soulevé pour la première fois le grief de la violation de ses droits invoqués devant le Comité seulement lors de son pourvoi en cassation devant la chambre criminelle de la Cour de cassation, qui a déclaré ce moyen irrecevable au motif qu'il aurait dû être invoqué devant la juridiction inférieure. Cependant, le Comité a noté l'observation de l'auteure selon laquelle la seule possibilité de soulever ses griefs avant de saisir la Cour de cassation était de saisir la juridiction de proximité. À cet égard, l'auteure a souligné que la procédure devant la juridiction de proximité était extrêmement rapide, qu'elle était composée d'un seul juge qui n'était en général pas un juge professionnel, que la procédure n'était pas susceptible d'appel, et que l'auteure n'était pas représentée par un conseil. L'auteure a fait valoir en outre que ses griefs ont été valablement portés devant la Cour de cassation puisque, comme dans le cas d'un contrôle de constitutionnalité a posteriori, ils soulevaient des moyens de « pur droit », au sens de l'article 619 du Code de procédure civile.

6.4 Le Comité a constaté que l'État partie n'avait pas contesté ces allégations, en particulier celles concernant la procédure devant la juridiction de proximité et la disponibilité et l'efficacité de cette procédure dans le cas de l'auteure. Le Comité a noté en outre que la juridiction de proximité était un espace public dans lequel, en vertu de la loi, porter le niqab constituerait une infraction pénale, et que l'État partie a indiqué que lorsque l'auteure avait essayé de se rendre à l'audience devant le juge de proximité, elle avait été condamnée à une seconde amende, pour avoir refusé d'ôter son voile intégral pour se soumettre au contrôle de sécurité, et qu'elle n'avait finalement pas comparu à l'audience. Le Comité relève également que l'affaire *B. Singh c. France* invoquée par l'État partie ne concernait pas une procédure pénale, dans laquelle le droit de faire appel doit être garanti, et que l'auteur dans cette affaire avait eu la possibilité de soulever ses griefs devant deux juridictions inférieures avant d'essayer d'en soulever de nouveaux devant la Cour de cassation. Au contraire, le Comité a considéré qu'en l'espèce, l'auteure n'avait pas pu faire réexaminer ses griefs en appel devant une autre juridiction que la Cour de cassation¹⁴ et a conclu que les recours internes raisonnablement disponibles avaient été épuisés.

6.5 Le Comité a déclaré que la communication était recevable et qu'elle soulevait des questions au regard des articles 18 et 26 du Pacte.

Observations de l'État partie sur le fond

7.1 Dans ses observations sur le fond de la communication datées du 16 septembre 2016, l'État partie fait valoir que la loi n° 2010-1192 a été adoptée par l'Assemblée nationale et le Sénat à l'unanimité des suffrages exprimés moins une voix, à l'issue d'un large débat démocratique. Dans ce contexte, une mission parlementaire a été formée, associant des élus de toutes tendances politiques, et a procédé à l'audition de nombreuses personnes d'opinions variées, tant musulmanes que non musulmanes, y compris de la société civile.

7.2 L'État partie indique également que le 11 mai 2010 – avant l'adoption de la loi – l'Assemblée nationale a adopté une résolution dans laquelle elle rappelait que « les pratiques radicales attentatoires à la dignité et à l'égalité entre les hommes et les femmes, parmi lesquelles le port d'un voile intégral, sont contraires aux valeurs de la République » et elle appelait à la mise en œuvre de tous les moyens utiles « pour assurer la protection

¹⁴ Voir l'observation générale n° 32 (2007) du Comité sur le droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable, par. 48 : l'État partie a l'obligation de faire examiner quant au fond, en vérifiant si les éléments de preuve sont suffisants et à la lumière des dispositions législatives applicables, la déclaration de culpabilité et la condamnation, de manière que la procédure permette un examen approprié de la nature de l'affaire.

effective des femmes qui subissent des violences ou des pressions, et notamment sont contraintes de porter un voile intégral »¹⁵.

7.3 L'État partie fait observer que la mesure générale d'interdiction contenue dans la loi est extrêmement limitée en ce qui concerne son objet du moment où seule est interdite la dissimulation du visage. En outre, elle est indispensable à la défense des principes qui ont motivé son adoption, et les sanctions dont elle est assortie sont mesurées, le législateur ayant privilégié la voie de la pédagogie. La loi atteint ainsi, d'après l'État partie, un équilibre raisonnable entre la préservation des principes essentiels dans une société démocratique et la liberté de se vêtir selon ses convictions religieuses ou autres.

7.4 L'État partie souligne qu'il n'est pas le seul à avoir interdit le port de vêtements dissimulant le visage dans les lieux publics. Ainsi, le Parlement fédéral belge a approuvé la même interdiction, et la chambre basse du Parlement italien a adopté un projet de loi allant dans le même sens.

7.5 L'État partie précise que l'interdiction prévue par la loi vise toute tenue destinée à dissimuler le visage dans l'espace public quelles qu'en soient la forme et la raison. Aucun traitement particulier n'est donc réservé aux tenues portées pour des raisons religieuses ou culturelles. Néanmoins, dès lors que certaines tenues destinées à dissimuler le visage sont portées pour des raisons religieuses, l'interdiction peut être vue comme une « restriction » à la liberté de manifester sa religion ou ses convictions (for externe).

7.6 L'État partie fait valoir que, en l'espèce, la restriction en cause est prévue par la loi, poursuit un but légitime, et est proportionnée au regard du but légitime poursuivi. L'interdiction – ainsi que les exceptions – est prescrite en termes clairs et précis. L'État partie ajoute qu'une circulaire du 2 mars 2011 fournit une explication exhaustive du champ et des modalités d'application de la loi, complétée par une campagne dans les lieux publics, un dépliant mis à disposition dans les locaux administratifs, ainsi qu'un site Internet pédagogique. L'État partie souligne en outre que la loi a prévu un délai de six mois entre sa promulgation et l'entrée en vigueur et que, de ce fait, elle satisfait donc à l'exigence de prévisibilité et l'auteur savait qu'elle s'exposait à une sanction.

7.7 La loi contestée poursuit des buts légitimes, qui sont la protection des droits et libertés d'autrui et la protection de l'ordre public, buts énoncés au paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte. Ces buts sont clairement définis, d'après l'État partie, dans l'exposé des motifs de la loi, qui réaffirme les valeurs de la République et les exigences du vivre ensemble. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme, dans son arrêt *S. A. S. c. France*, a estimé que l'interdiction pouvait être justifiée dans la seule mesure où elle visait à garantir les conditions du « vivre ensemble », que le Gouvernement français qualifiait de respect des exigences minimales de la vie en société. L'État partie fait valoir que l'espace public est le lieu par excellence de la vie sociale où la personne est amenée à entrer en relation avec d'autres. Or, dans cette interaction, le visage joue un rôle éminent du moment où c'est la partie du corps où se reconnaît l'humanité de l'individu partagée avec son interlocuteur. Montrer son visage marque non seulement l'acceptation d'être identifié par son interlocuteur en tant qu'individu, mais aussi celle de ne pas lui dissimuler de manière déloyale l'état d'esprit dans lequel la relation est abordée, s'agissant donc d'une manifestation du minimum de confiance indispensable à la vie en commun dans une société égalitaire et ouverte comme la société française. La dissimulation du visage empêche l'identification de la personne et elle est de nature à altérer l'interaction entre les individus et à porter atteinte aux conditions permettant de vivre ensemble dans la diversité.

7.8 L'État partie fait valoir que les impératifs de sécurité publique et d'ordre public imposent que tout individu puisse être identifié en cas de besoin afin de prévenir les atteintes à la sécurité des personnes et des biens ou encore de lutter contre la fraude

¹⁵ Résolution de l'Assemblée nationale sur l'attachement au respect des valeurs républicaines face au développement de pratiques radicales qui y portent atteinte.

identitaire. Cela implique donc que les personnes découvrent leur visage, une exigence d'autant plus indispensable dans un contexte international de menace terroriste¹⁶.

7.9 L'État partie conteste la présentation de la loi comme interdisant aux femmes musulmanes de manifester leurs convictions religieuses par le port du voile et précise que la loi ne prohibe que la dissimulation totale du visage, quel que soit le motif, et permet à toute personne de porter dans l'espace public un vêtement destiné à exprimer une conviction religieuse, comme le voile ou le turban, à la condition qu'il laisse apparaître le visage. À ce titre, la problématique est ici très différente de celle du port de signes religieux par les agents publics dans le cadre du service public, ou du port de tels signes à l'école, liés à l'exigence de neutralité du service public. En l'espèce, l'interdiction n'est pas fondée sur la connotation religieuse des habits visés, mais sur le seul fait qu'ils dissimulent intégralement le visage. Seule la forme extrêmement radicale de vêtements qui aboutit à un effacement public de la personne est affectée. L'auteure peut sans difficulté accéder à l'espace public revêtue d'un voile, qui manifesterait ses convictions religieuses sans dissimuler son visage. En outre, le Conseil constitutionnel a précisé que l'interdiction ne pouvait restreindre l'exercice de la liberté religieuse dans les lieux de culte ouverts au public. La mesure est donc proportionnée au but poursuivi et l'État partie n'a donc pas outrepassé sa marge d'appréciation en l'espèce, comme l'a déclaré la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *S. A. S. c. France* précitée. D'ailleurs, la Cour de cassation française a estimé, dans un arrêt rendu le 5 mars 2013, que la loi était conforme à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme (Liberté de pensée, de conscience et de religion). Enfin, l'État partie relève que les sanctions prévues par la loi, qui sont au plus l'amende prévue pour les contraventions de seconde classe, soit 150 euros, sont modérées et proportionnées aux objectifs poursuivis. Quant à la sanction alternative prévue du stage de citoyenneté, il s'agit d'une sanction classique en droit pénal français qui peut concerner de nombreuses infractions et qui a pour objet de rappeler au condamné les valeurs républicaines de tolérance et de respect de la dignité humaine et de lui faire prendre conscience de sa responsabilité pénale et civile et des devoirs qu'implique la vie en société.

7.10 Par une circulaire du 31 mars 2011 adressée aux préfets, le Premier Ministre a indiqué les modalités selon lesquelles la contravention peut être prononcée par les services de police et gendarmerie, en indiquant que la loi ne confère en aucun cas à un agent le pouvoir de contraindre une personne à se découvrir. On ne saurait par conséquent parler d'une restriction disproportionnée de sa liberté religieuse.

7.11 En ce qui concerne le grief de l'auteure concernant la violation des articles 12 et 26 du Pacte, l'État partie fait valoir qu'il n'est pas établi par l'auteure que l'interdiction prévue dans la loi ne vise que les femmes portant le voile intégral et qu'une personne qui dissimulerait son visage par un autre moyen ne serait pas contrôlée. Au contraire, la loi prévoit une interdiction générale, ne vise aucun vêtement particulier et ne fait aucune distinction entre les hommes et les femmes. En outre, l'interdiction prévue par la loi ne saurait être en soi discriminatoire ou attentatoire à la liberté de mouvement dès lors qu'elle a une justification objective et raisonnable.

Délibérations du Comité

Examen au fond

8.1 Conformément au paragraphe 1 de l'article 5 du Protocole facultatif, le Comité des droits de l'homme a examiné la présente communication en tenant compte de toutes les informations que lui ont communiquées les parties.

8.2 Le Comité prend note du grief de l'auteure qui affirme que l'interdiction de la dissimulation du visage dans l'espace public, introduite par la loi n° 2010-1192, et sa condamnation pour l'infraction découlant du port de son niqab portent atteinte à ses droits

¹⁶ L'État partie cite les constatations adoptées par le Comité dans l'affaire *R. Singh c. France* (CCPR/C/102/D/1876/2009), par. 8.4, où le Comité a reconnu la nécessité pour l'État partie de s'assurer et de contrôler à des fins de sécurité et d'ordre publics que la personne apparaissant sur la photographie d'identité d'une carte de résident est en effet le détenteur du document.

garantis par l'article 18 du Pacte. Le Comité prend note de l'argument de l'État partie indiquant que cette loi impose une interdiction générale sur toute tenue destinée à dissimuler le visage dans l'espace public, quelles qu'en soient la forme et la raison, et ne vise pas spécialement les vêtements religieux. Le Comité note toutefois que l'article 2 (II) exempte largement de l'application de la loi les tenues portées pour des « raisons de santé » ou des « motifs professionnels », ou s'inscrivant « dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles », y compris les « processions religieuses », ou les tenues qui sont prescrites ou autorisées par des dispositions législatives ou réglementaires. Le Comité prend note également de l'observation de l'auteure, que l'État partie n'a pas contestée, selon laquelle moins de 2 000 femmes portent le voile intégral en France et que la grande majorité des contrôles effectués en vertu de la loi l'ont été sur des femmes portant le voile intégral¹⁷.

8.3 Le Comité rappelle son observation générale n° 22, selon laquelle la liberté de manifester une religion ou une conviction peut être exercée individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé. L'accomplissement des rites et la pratique de la religion ou de la conviction peuvent comprendre non seulement des actes cérémoniels, mais aussi des coutumes telles que le port de vêtements ou de couvre-chefs distinctifs¹⁸. Il n'est pas contesté que, selon ce qu'affirme l'auteure, le port du voile intégral relève d'une coutume d'une frange de la religion musulmane et qu'il s'agit de l'accomplissement d'un rite et de la pratique d'une religion. Il n'est pas contesté non plus que la loi n° 2010-1192 interdisant les tenues destinées à dissimuler son visage dans l'espace public est applicable au niqab porté par l'auteure, laquelle est de ce fait forcée à renoncer à se vêtir conformément à son approche religieuse ou s'expose autrement à des sanctions. Dès lors, le Comité estime que l'interdiction introduite par ladite loi constitue une restriction ou limitation du droit de l'auteure de manifester sa conviction ou sa religion – en portant son niqab – au sens du paragraphe 1 de l'article 18 du Pacte.

8.4 Le Comité doit donc déterminer si cette restriction est autorisée par le paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte. Le Comité rappelle que le paragraphe 3 de l'article 18 n'autorise les restrictions apportées aux manifestations de la religion ou des convictions que si lesdites restrictions sont prévues par la loi et sont nécessaires pour protéger la sécurité, l'ordre et la santé publics, ou la morale ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui¹⁹. Le Comité rappelle en outre que le paragraphe 3 de l'article 18 doit être interprété au sens strict : les motifs de restriction qui n'y sont pas spécifiés ne sont pas recevables, même au cas où ils le seraient au titre d'autres droits protégés par le Pacte, s'agissant de la sécurité nationale, par exemple. Les restrictions ne doivent être appliquées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été prescrites et doivent être en rapport direct avec l'objectif spécifique qui les inspire et proportionnelles à celui-ci. Il ne peut être imposé de restrictions à des fins discriminatoires ni de façon discriminatoire²⁰.

8.5 En l'espèce, le Comité note qu'il n'est pas contesté que l'interdiction de porter le niqab rentre clairement dans le champ d'application décrit par l'article premier de la loi n° 2010-1192. Il incombe donc au Comité d'évaluer si cette restriction, qui est prévue par la loi, poursuit un but légitime, est nécessaire à l'obtention de ce but et est proportionnée et non discriminatoire.

8.6 Le Comité note que l'État partie a avancé deux buts qui seraient poursuivis par la loi, à savoir la protection de l'ordre et de la sécurité publics et la protection des droits et libertés d'autrui.

8.7 En ce qui concerne la protection de l'ordre et de la sécurité publics, l'État partie soutient qu'elle impose que tout individu doit pouvoir être identifié en cas de besoin afin de prévenir les atteintes à la sécurité des personnes et des biens ou de lutter contre la fraude identitaire. Le Comité reconnaît qu'il est nécessaire pour les États, dans certains contextes, de pouvoir requérir que les individus montrent leur visage, ce qui pourrait notamment

¹⁷ Voir le rapport de l'Observatoire de la laïcité susmentionné.

¹⁸ Observation générale n° 22, par. 4.

¹⁹ Ibid., par. 8.

²⁰ Ibid.

entraîner des obligations ponctuelles de découvrir leur visage dans des circonstances concrètes de risque à la sécurité ou à l'ordre publics ou à des fins d'identification. Le Comité observe toutefois que la loi ne se limite pas à de tels contextes, mais interdit d'une façon générale le port de certaines tenues couvrant le visage dans l'espace public à tout moment, et que l'État partie n'a pas démontré comment le port du voile intégral représenterait en soi une menace à la sécurité ou à l'ordre publics justifiant pareille interdiction absolue. L'État partie n'a pas non plus fourni la moindre justification ou explication au regard de la sécurité publique sur la question de savoir pourquoi il est interdit de couvrir son visage pour certaines raisons religieuses – en portant le niqab –, alors qu'il est permis de couvrir son visage pour bien d'autres raisons, notamment dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles. Le Comité observe en outre que l'État partie n'a pas décrit l'existence d'un contexte spécifique ni donné d'exemple de menace concrète et significative à l'ordre et à la sécurité publics qui justifierait une telle interdiction générale du voile intégral. L'existence d'une telle menace n'apparaîtrait pas non plus décrite dans l'exposition des motifs de la loi n° 2010-1192 ou dans la résolution de l'Assemblée nationale du 11 mai 2010 ayant précédé l'adoption de la loi.

8.8 Même si l'État partie pouvait démontrer l'existence d'une menace concrète et significative à la sécurité et à l'ordre publics en principe, il n'a pas montré que l'interdiction contenue dans la loi n° 2010-1192 est proportionnée à ce but, eu égard à son impact considérable sur l'auteure en tant que femme musulmane qui porte le voile intégral. Il n'a pas non plus cherché à montrer que l'interdiction était la mesure la moins restrictive nécessaire pour protéger la liberté de religion ou de conviction²¹.

8.9 S'agissant du second objectif présenté par l'État partie, à savoir la protection des droits fondamentaux et libertés d'autrui conformément au paragraphe 3 de l'article 18, le Comité prend note de l'argument de l'État partie basé sur le concept du « vivre ensemble » ou respect des exigences minimales de la vie en société, l'espace public étant le lieu par excellence de la vie sociale où la personne est amenée à entrer en relation avec d'autres. D'après l'État partie, montrer son visage marque l'acceptation d'être identifié par son interlocuteur et de ne pas lui dissimuler de manière « déloyale » son état d'esprit, s'agissant du « minimum de confiance indispensable à la vie en commun dans une société égalitaire et ouverte ». Le Comité prend note également de l'allégation de l'auteure, qui affirme que le législateur n'a pas clairement défini le but poursuivi, que ce soit dans la loi proprement dite ou dans l'exposé des motifs. Le Comité reconnaît l'intérêt que peut avoir un État à promouvoir la sociabilité et le respect mutuel entre les individus, dans toute leur diversité, sur son territoire, et conçoit que la dissimulation du visage puisse être perçue comme un obstacle potentiel à cette interaction.

8.10 Toutefois, le Comité fait observer que la protection des droits fondamentaux et des libertés d'autrui suppose que soient identifiés les droits fondamentaux concrets qui sont affectés ainsi que les personnes ainsi concernées. Les exceptions prévues au paragraphe 3 de l'article 18 doivent être interprétées strictement et ne pas être appliquées abstraitement²². En l'espèce, le Comité fait observer que le concept du « vivre ensemble » est très vague et abstrait. L'État partie n'a défini aucun droit fondamental ou liberté concrète d'autrui qui seraient affectés par le fait que certaines personnes évoluent dans l'espace public avec le visage couvert, notamment des femmes portant le voile intégral. Il n'a pas non plus expliqué pourquoi ces droits seraient affectés « de manière déloyale » par le port du voile intégral et non par la dissimulation du visage dans l'espace public par de nombreux autres moyens non visés par la loi. Le droit d'interagir avec n'importe quel individu dans l'espace public et le droit de ne pas être troublé par le port du voile intégral par d'autres personnes ne sont pas protégés par le Pacte, et ne pourraient donc constituer des restrictions permises au sens du paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte.

8.11 Même en supposant que le concept de vivre ensemble puisse être considéré comme un « but légitime » au sens du paragraphe 3 de l'article 18, le Comité observe que l'État partie n'a pas démontré que l'interdiction pénale de certains moyens de couvrir son visage

²¹ Voir E/CN.4/2006/5, par. 58.

²² Observation générale n° 22, par. 8.

dans l'espace public, qui constitue une restriction significative des droits et libertés de l'auteure en tant que femme musulmane portant le voile intégral, est proportionnée à ce but, ou qu'il s'agit de la mesure la moins restrictive nécessaire pour protéger la liberté de religion ou de conviction.

8.12 Au vu de ce qui précède, le Comité considère que l'État partie n'a pas démontré que la restriction de la liberté de l'auteure de manifester sa religion ou ses convictions en portant le niqab était nécessaire et proportionnée au sens du paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte. Par conséquent, le Comité conclut que l'interdiction introduite par la loi n° 2010-1192 et la condamnation de l'auteure en application de ladite loi pour le port du niqab ont violé les droits que l'auteure tient de l'article 18 du Pacte.

8.13 Quant aux allégations de l'auteure au titre de l'article 26 du Pacte selon lesquelles la loi concernée constituerait une discrimination indirecte à l'égard des femmes musulmanes minoritaires portant le voile intégral, le Comité prend note de l'argument de l'État partie qui affirme que l'interdiction introduite par la loi n'est pas fondée sur la connotation religieuse des habits visés mais sur le fait qu'ils dissimulent le visage. Ainsi, seule « la forme extrêmement radicale de vêtements qui aboutit à un effacement public de la personne » serait affectée et, de ce fait, l'auteure pourrait « accéder à l'espace public revêtue d'un voile, qui manifesterait ses convictions religieuses sans dissimuler son visage ». Le Comité observe toutefois que l'Assemblée nationale française, dans sa résolution sur l'attachement au respect des valeurs républicaines face au développement de pratiques radicales qui y portent atteinte, considère que « les pratiques radicales attentatoires à la dignité et à l'égalité entre les hommes et les femmes, parmi lesquelles le port d'un voile intégral, sont contraires aux valeurs de la République » et « souhaite que la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes soient une priorité des politiques publiques ». Le Comité observe en outre que, bien que rédigée en termes généraux, la loi n° 2010-1192 prévoit des exceptions pour la plupart des contextes de dissimulation du visage dans l'espace public, limitant ainsi l'applicabilité de l'interdiction au voile islamique intégral et guère plus, et que cette loi a été principalement appliquée contre des femmes portant le voile intégral. De ce fait, considérant le texte de la loi, le débat ayant précédé son adoption et son application dans la pratique, le Comité observe que la loi est appliquée principalement au voile islamique intégral, qui est une forme d'observation des pratiques religieuses et d'identification pour une minorité de femmes musulmanes.

8.14 Le Comité rappelle son observation générale n° 22 (par. 2), dans laquelle il se dit préoccupé par toute tendance à faire preuve de discrimination à l'encontre d'une religion ou d'une conviction quelconque pour quelque raison que ce soit, notamment qu'elle représente des minorités religieuses susceptibles d'être en butte à l'hostilité d'une communauté religieuse dominante. Une violation de l'article 26 peut résulter de l'effet discriminatoire d'une règle ou d'une mesure apparemment neutre ou dénuée de toute intention discriminatoire²³. Toutefois, une différence de traitement fondée sur les motifs énumérés à l'article 26 du Pacte ne constitue pas systématiquement une discrimination, pour autant qu'elle repose sur des critères raisonnables et objectifs²⁴, dans la poursuite d'un but légitime²⁵. Il s'agit donc pour le Comité de savoir si le traitement différent réservé à l'auteure, qui porte le voile islamique intégral, par rapport à d'autres formes de dissimulation du visage autorisées au titre des exceptions prévues à l'article 2 de la loi n° 2010-1192, satisfait aux critères du caractère raisonnable, de l'objectivité et de la légitimité de l'objectif recherché.

8.15 Le Comité relève que l'État partie n'a pas expliqué pourquoi l'interdiction générale du voile porté par l'auteure était raisonnable ou justifiée, par rapport aux exceptions autorisées par la loi²⁶. Il observe que l'interdiction générale du voile intégral introduite par la loi semble présupposer que le voile intégral est en soi discriminatoire et que les femmes

²³ Voir *Althammer et consorts c. Autriche* (CCPR/C/78/D/998/2001), par. 10.2.

²⁴ Voir, par exemple, *Brooks c. Pays-Bas* (CCPR/C/29/D/172/1984), par. 13 ; et *Zwaan-de Vries c. Pays-Bas* (CCPR/C/29/D/182/1984), par. 13.

²⁵ Voir *O'Neill et Quinn c. Irlande* (CCPR/C/87/D/1314/2004), par. 8.3.

²⁶ Voir à cet égard *C c. Australie* (CCPR/C/119/D/2216/2012), par. 8.6.

qui le portent sont contraintes à le faire. Tout en reconnaissant que certaines femmes peuvent être contraintes par des pressions familiales ou sociales à couvrir leur visage, le Comité observe que le port du voile intégral peut aussi être un choix – voire une revendication – reposant sur une conviction religieuse, comme dans le cas de l’auteure²⁷. Le Comité estime en outre que cette interdiction, loin de protéger les femmes voilées intégralement, pourrait avoir au contraire pour effet de les confiner chez elles, d’empêcher leur accès aux services publics et de les exposer à l’abus et à la marginalisation. De fait, le Comité a déjà exprimé sa préoccupation au sujet de la loi, considérant que, en interdisant la dissimulation du visage dans l’espace public, elle porte atteinte à la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, elle touche particulièrement les personnes appartenant à certaines religions et les filles, et ses effets sur le sentiment d’exclusion et de marginalisation de certains groupes pourraient aller à l’encontre des buts recherchés²⁸. Le Comité observe en outre qu’une disposition distincte de la loi (l’article 225-4-10 du Code pénal) érige en infraction pénale l’acte grave consistant à contraindre une personne à dissimuler son visage, répondant ainsi précisément à la préoccupation évoquée.

8.16 Enfin, bien que l’État partie affirme que les sanctions imposées aux femmes qui décident de porter le voile intégral dans l’espace public sont « mesurées », le Comité note que les sanctions encourues ont un caractère pénal et ont été appliquées contre certaines femmes, dont l’auteure, à maintes occasions. De telles sanctions ont nécessairement des effets négatifs sur le droit de l’auteure de manifester sa religion en portant le voile et éventuellement sur d’autres droits.

8.17 Au vu de ce qui précède, le Comité considère que l’interdiction pénale introduite par l’article premier de la loi n° 2010-1192 affecte de façon disproportionnée l’auteure en tant que femme musulmane qui choisit de porter le voile intégral, et introduit entre elle et les autres personnes qui couvrent parfois leur visage dans l’espace public de façon légale une distinction qui n’est ni nécessaire ni proportionnée à un intérêt légitime et qui est donc déraisonnable. Le Comité conclut de ce fait que cet article et son application à l’auteure constituent une forme de discrimination croisée basée sur le sexe et la religion, en violation de l’article 26 du Pacte.

9. Le Comité des droits de l’homme, agissant en vertu du paragraphe 4 de l’article 5 du Protocole facultatif, constate que l’État partie a violé les droits de l’auteure au titre des articles 18 et 26 du Pacte.

10. Conformément au paragraphe 3 a) de l’article 2 du Pacte, l’État partie est tenu d’assurer à l’auteure un recours utile. Il doit notamment accorder pleine réparation aux personnes dont les droits garantis par le Pacte ont été violés. En l’espèce, l’État partie est tenu, notamment, d’accorder à l’auteure des mesures de satisfaction appropriées, y compris une indemnisation financière correspondant au préjudice subi. L’État partie est également tenu de veiller à ce que des violations analogues ne se reproduisent pas, y compris en réexaminant la loi n° 2010-1192 à la lumière des obligations découlant du Pacte, en particulier des articles 18 et 26²⁹.

11. Étant donné qu’en adhérant au Protocole facultatif, l’État partie a reconnu que le Comité a compétence pour déterminer s’il y a ou non violation du Pacte et que, conformément à l’article 2 du Pacte, il s’est engagé à garantir à tous les individus se trouvant sur son territoire et relevant de sa juridiction les droits reconnus dans le Pacte et à assurer un recours utile et exécutoire lorsqu’une violation a été établie, le Comité souhaite recevoir de l’État partie, dans un délai de cent quatre-vingts jours, des renseignements sur les mesures prises pour donner effet aux présentes constatations. L’État partie est invité en outre à rendre celles-ci publiques et à les diffuser largement.

²⁷ Dans le même sens, la Cour européenne des droits de l’homme a estimé, dans l’affaire *S. A. S. c. France* (par. 119), qu’« un État partie ne saurait invoquer l’égalité des sexes pour interdire une pratique que des femmes – telles que la requérante – revendiquent dans le cadre de l’exercice des droits que consacrent ces dispositions, sauf à admettre que l’on puisse à ce titre prétendre protéger des individus contre l’exercice de leurs propres droits et libertés fondamentaux ».

²⁸ CCPR/C/FRA/CO/5, par. 22.

²⁹ Ibid.

Annexe I

Opinion conjointe des membres du Comité Ilze Brands Kehris, Sarah Cleveland, Christof Heyns, Marcia V. J. Kran et Yuval Shany (concordante)

1. Nous estimons, avec la majorité des membres du Comité, que la France, l'État défendeur, n'a pas dûment expliqué quels impératifs de sécurité pourraient justifier l'interdiction absolue de la dissimulation du visage, pratique que certaines musulmanes observent pour des raisons religieuses, en particulier à la lumière des exceptions qui sont prévues par la loi n° 2010-1192 pour d'autres formes de dissimulation du visage. La majorité des membres du Comité considère aussi que l'État partie n'a pas expliqué de façon convaincante en quoi l'intérêt du « vivre ensemble » justifierait que l'on oblige, sous la menace de sanctions pénales, des personnes appartenant à une minorité religieuse, à s'habiller d'une manière favorisant des rapports sociaux « normaux ».

2. Nous sommes toutefois plus réceptifs à l'affirmation implicite selon laquelle le voile intégral est discriminatoire (par. 8.15), car nous estimons que le port du voile intégral est une pratique traditionnelle par laquelle les hommes ont asservi les femmes sous couvert de préserver leur « pudeur »¹, les empêchant ainsi d'occuper l'espace public au même titre que les hommes. Il nous serait par conséquent aisé de considérer que la France a le droit et, en fait, qu'elle est tenue par le paragraphe 1 de l'article 2 et les articles 3 et 26 du Pacte, ainsi que par l'alinéa a) de l'article 5 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, de prendre toutes les mesures nécessaires pour qu'il n'en résulte pas de discrimination à l'encontre des femmes.

3. La question demeure toutefois de savoir si la promulgation d'une interdiction absolue du port du voile intégral en public, qui sanctionne au pénal les femmes qu'elle est censée protéger, constitue une mesure appropriée dans les circonstances de l'espèce – à savoir une mesure raisonnable et proportionnée dirigée contre l'auteure et d'autres musulmanes. À ce propos, nous estimons que l'État partie n'a pas démontré au Comité que des mesures moins interventionnistes, comme l'éducation et la sensibilisation contre les incidences négatives du port du voile intégral, la criminalisation de toute forme de pression exercée sur les femmes pour qu'elles le portent et une interdiction limitée du port du voile intégral, assortie de sanctions non pénales, dans des contextes sociaux bien précis, l'insistance sur l'opposition de l'État à la pratique (par l'interdiction du port du voile intégral pour les enseignantes des écoles publiques ou les fonctionnaires en contact avec le public), n'auraient pas permis de décourager dans une mesure suffisante la pratique du port du voile intégral, tout en respectant le droit à la vie privée, à l'autonomie et la liberté religieuse des femmes elles-mêmes, notamment celles qui choisissent de porter le voile.

4. Étant donné les graves conséquences qu'a l'interdiction absolue sur la capacité des femmes qui choisissent de porter le voile de circuler librement en public, nous ne pouvons pas accepter que la loi n° 2010-1192 soit une mesure raisonnable et proportionnée compatible avec le Pacte. Nous estimons que notre position quant au seuil élevé requis pour justifier une interdiction portant sur l'habillement choisi par les femmes est pour l'essentiel conforme aux parties pertinentes de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *S. A. S. c. France*, dans laquelle la Cour a rejeté la justification de l'interdiction, notamment pour des motifs liés à la non-discrimination².

¹ Voir A/HRC/29/40, par. 19, dans lequel le Groupe de travail sur la question de la discrimination contre les femmes en droit et dans la pratique a indiqué que des mouvements extrémistes religieux conservateurs imposent des codes de modestie sévères pour asservir les femmes et les filles au nom de la religion.

² *S. A. S. c. France* (requête n° 43835/11), arrêt du 1^{er} juillet 2014, par. 118 à 120.

Annexe II

Opinion conjointe des membres du Comité Ilze Brands Kehris et Sarah Cleveland (concordante)

1. Nous partageons l'opinion de la majorité. Concernant l'objectif déclaré de promouvoir la sécurité et l'ordre publics, nous considérons que l'État partie a non seulement échoué à établir l'existence d'une menace globale importante et précise qui justifierait une interdiction absolue de couvrir son visage dans l'espace public (par. 8.7), mais qu'il n'a pas non plus expliqué en quoi la législation précédemment en vigueur, qui prévoyait que les intéressées dévoilent leur visage dans les espaces publics à des fins spécifiées et à des moments particuliers, comme les contrôles de sécurité ou d'identité, ou dans des endroits précis, comme dans les écoles et les hôpitaux, ce qui n'est pas contesté ici, ne suffisait pas pour assurer la sécurité et l'ordre publics. De plus, outre que le caractère pénal de la sanction et ses effets sur l'auteure et les musulmanes qui, comme elle, choisissent de porter le voile intégral n'est pas proportionné à l'objectif déclaré (par. 8.11), il n'a pas été prouvé que cette interdiction absolue soit nécessaire ou proportionnée à l'objectif légitime déclaré de promouvoir la sécurité publique.

2. S'agissant de protéger les libertés et droits fondamentaux d'autrui et la notion du « vivre ensemble » que l'État partie rapproche de cet objectif, on ne comprend pas clairement quels droits fondamentaux l'interdiction est censée protéger (par. 8.10). La position de l'État partie manque aussi de clarté quant à la question de savoir comment le respect des droits des personnes appartenant à des minorités, y compris des minorités religieuses, est pris en considération dans ce concept aux fins de préserver le pluralisme et d'éviter un abus de position dominante de la part de la majorité¹. Cela renforce les doutes suscités par l'affirmation selon laquelle la notion du « vivre ensemble » constitue un but légitime au regard de la protection des libertés et droits fondamentaux d'autrui prévus au paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte.

3. Bien que l'État n'ait pas expressément invoqué l'égalité entre hommes et femmes dans ses arguments, il ressort des documents d'information relatifs au débat national et au travail préparatoire à l'Assemblée nationale que le souci d'égalité a été un facteur important dans l'adoption de cette législation. À cet égard, l'argument selon lequel le voile intégral a un caractère intrinsèquement oppressif et trouve son origine dans l'asservissement patriarcal des femmes, qui vise à les empêcher de participer à la vie de la société au même titre que les hommes, est valable. Cependant, compte tenu du fait qu'une autre disposition, qui n'est pas contestée, de l'article 4 de la même loi pénalise l'infraction grave consistant à imposer à toute personne de porter un tel voile, l'argument appliqué à l'interdiction absolue du port du voile semble impliquer que toute femme qui porte un voile intégral n'a pas elle-même décidé de le faire en connaissance de cause, ce qui risque de renforcer le stéréotype selon lequel les musulmanes sont opprimées. Par conséquent, loin de promouvoir l'égalité des sexes, pénaliser le port du voile intégral pour protéger les femmes pourrait contribuer à stigmatiser encore davantage les femmes de confession musulmane qui choisissent de porter le voile intégral et, plus largement, tous les musulmans, sur la base du stéréotype lié au rôle des femmes dans l'islam. Quoi qu'il en soit, l'État ou la vue majoritaire selon laquelle cette pratique est oppressive doit être mise en balance avec le choix exprès de l'auteure de porter certains vêtements en public afin de manifester sa foi religieuse². L'argument relatif à l'égalité n'est donc pas convaincant en tant qu'objectif légitime justifiant une interdiction absolue du voile intégral dans tous les espaces publics en France.

¹ Voir Cour européenne des droits de l'homme, *S. A. S. c. France* (requête n° 43835/11), arrêt du 1^{er} juillet 2014, par. 127.

² Voir A/68/290, par. 74 d), dans lequel le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction a dit que les politiques conçues pour donner des moyens d'action aux victimes de discrimination sexiste ne peuvent revendiquer une quelconque crédibilité que si elles portent une grande attention au sentiment d'identité, aux intérêts et aux jugements exprimés par les personnes concernées elles-mêmes et en particulier les femmes appartenant à des minorités religieuses. Ce principe devrait toujours être appliqué, en particulier avant d'imposer des restrictions législatives ou juridictionnelles au droit à la liberté, par exemple le droit de porter des vêtements religieux.

4. Enfin, les présentes constatations tiennent compte du contexte spécifique de la France, notamment le très petit nombre de femmes qui ont choisi de porter le voile intégral. Au-delà du fait que les membres d'une minorité, en l'occurrence d'une minorité au sein d'une minorité, sont particulièrement exposés au risque de stéréotype négatif, le caractère disproportionné des mesures législatives qui ont été adoptées et appliquées dans le but déclaré de promouvoir le respect du droit d'autrui est manifeste dans un contexte où la probabilité de rencontrer une femme portant le voile intégral dans un espace public est très faible. Pour la même raison, la diffusion auprès du grand public de dépliants de sensibilisation sur la loi et la criminalisation du port du niqab et de la burqa peut avoir comme effet non désiré d'alimenter les préjugés et l'intolérance à l'égard de ce groupe minoritaire.

Annexe III

Opinion individuelle du membre du Comité Yadh Ben Achour (dissidente)

1. Dans les deux affaires qui sont l'objet des communications n° 2747/2016 et n° 2807/2016, le Comité constate que l'État partie, en adoptant la loi n° 2010/1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, a violé les droits des auteures au titre des articles 18 et 26 du Pacte. Je regrette de ne pouvoir partager cette conclusion et cela pour les raisons suivantes.

2. Je suis tout d'abord surpris par le fait que le Comité déclare que « l'État partie n'a pas montré en quoi le voile intégral représente en soi une menace pour la sécurité ou l'ordre publics qui justifierait cette interdiction absolue ». Je ne m'appesantirai pas sur la menace à la sécurité publique, tant elle me semble évidente, dans un contexte de lutte contre les terroristes dont certains ont exécuté des attentats ou des assassinats en France et ailleurs en se travestissant avec des niqabs. Ces raisons de sécurité suffisent à elles seules à justifier la nécessité à la fois de l'interdiction et de la pénalisation. Je m'arrêterai, en revanche, plus longuement sur le sens de l'expression « protection de l'ordre », lue conjointement avec celle de « protection de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui » de l'article 18, paragraphe 3, du Pacte.

3. Dans cet article, le terme « ordre » vise évidemment celui de l'État auteur de la restriction. L'ordre, en France, par l'effet de la Constitution, est un ordre républicain, laïque et démocratique. L'égalité des hommes et des femmes fait partie des principes les plus fondamentaux de cet ordre, aussi vrai qu'il fait partie des principes les plus fondamentaux du Pacte. Or, en soi, le niqab est un symbole de stigmatisation et d'infériorisation des femmes, par conséquent contraire à l'ordre républicain et à l'égalité des genres dans l'État partie, mais également à l'article 3 et à l'article 26 du Pacte. Les défenseurs du niqab enferment la femme dans son statut biologique primaire de femelle, objet sexuel, chair sans esprit ni raison, responsable potentiel du désordre cosmique et du désordre moral, et qui doit donc se rendre invisible au regard masculin et être pour cela quasiment interdite de l'espace public. Un État démocratique ne peut permettre une telle stigmatisation, à l'égard de toutes les autres femmes. Or, le port du niqab porte atteinte aux « libertés et droits fondamentaux d'autrui », c'est-à-dire précisément aux droits des autres femmes et de la femme en tant que telle. Son interdiction n'est donc pas contraire au Pacte.

4. Je suis d'accord avec le Comité pour admettre que les restrictions prévues par l'article 18, paragraphe 3, doivent être interprétées strictement. « Strictement » ne signifie cependant pas que ces restrictions sont dispensées de respecter les autres dispositions du Pacte, ainsi que l'esprit de l'article 18 lui-même, tel que nous l'avons expliqué au paragraphe précédent.

5. Le Comité admet dans les deux cas d'espèce que « le port du voile intégral relève d'une coutume d'une partie des fidèles musulmans et qu'il s'agit de l'accomplissement d'un rite et de la pratique d'une religion ». Cependant les constatations du Comité n'expliquent pas cette mystérieuse transfiguration d'une coutume en une obligation religieuse à caractère culturel, au sens de l'article 18 du Pacte. En vérité, le port du niqab ou de la burqa est une coutume suivie dans certains pays dits « musulmans » qui, par l'effet de l'islamisme politique et des tendances rigoristes, a été artificiellement raccrochée à certains versets du Coran, notamment le verset 31 de la sourate de La Lumière et le verset 59 de la sourate des Coalisés. Pourtant, les savants les plus autorisés de l'islam ne reconnaissent pas la dissimulation du visage comme une obligation religieuse. En admettant même que le port du niqab soit interprété, comme le veut le Comité, comme l'expression de la liberté de religion, il faut rappeler que toutes les interprétations ne se valent pas au regard d'une société démocratique ayant pour fondement de son système juridique les droits de l'homme, les principes de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du Pacte, et ayant érigé le principe de laïcité en principe constitutionnel, en particulier dans le contexte historique et juridique particulier de la France. Certaines interprétations ne peuvent avoir droit de cité.

6. Il en est ainsi de la polygamie, de l'excision, de l'inégalité successorale, de la répudiation, du droit du mari de corriger sa femme, du lévirat, du sororat, qui constituent, pour tous ceux qui les pratiquent, autant d'obligations religieuses ou de rites, au même degré que le port du voile intégral pour ses adeptes. Pourtant, le Comité a toujours estimé que ce genre de pratiques était contraire aux dispositions du Pacte et a demandé constamment aux États de les abolir. N'est-il pas contradictoire de juger, dans un cas, que l'interdiction de l'une de ces pratiques attentatoires à l'égalité citoyenne et à la dignité de la femme est contraire au Pacte, et de juger, dans un autre cas, que ces pratiques sont contraires à l'article 18 ?

7. Un problème plus grave doit être soulevé. Il s'agit de la question du « vivre ensemble », avancée par la France et qui a inspiré l'adoption de la loi n° 2010/1102. Je désapprouve totalement le Comité qui « constate que la notion du “vivre ensemble” est très vague et abstraite » et que « l'État partie n'a cité aucun droit ou liberté fondamentale d'autrui précis qui serait touché ». L'exposé des motifs de la loi est pourtant très substantiel sur cette question et n'a pas manqué de souligner que la dissimulation du visage constitue une rupture du contrat social, du minimum de civilité, de fraternité et du vivre ensemble. Les constatations du Comité oublient malheureusement que le droit fondamental atteint dans ce cas n'est ni celui de quelques individus, ni de quelque groupe que ce soit, mais le droit de la société tout entière à reconnaître les siens, à travers les signatures de leurs visages qui sont en même temps le signe de leur sociabilité, voire de leur humanité. Contrairement à ce qu'affirment les constatations, la notion de vivre ensemble n'est ni vague, ni abstraite. Elle est précise et concrète. Elle est fondée sur une idée très simple que la société démocratique ne peut fonctionner qu'à visage découvert. Plus généralement, comme je l'ai déjà indiqué, la communication humaine primordiale, avant tout autre langage, passe par le visage. Dissimuler totalement et en permanence son visage dans l'espace public, particulièrement dans un contexte démocratique, c'est renier sa propre sociabilité et rompre le lien avec ses semblables. Interdire et pénaliser par une simple amende le port du voile intégral par la loi n'est, de ce fait, ni excessif, ni disproportionné. Sur ce plan, il n'y a nulle comparaison à établir entre le hijab et le niqab. Ce sont deux questions différentes par nature.

8. C'est donc par un renversement total de l'ordre des droits que le Comité estime que « l'interdiction pénale introduite par l'article premier de la loi n° 2010-1192 affecte de façon disproportionnée l'auteure en tant que femme musulmane qui choisit de porter le voile intégral, et introduit entre elle et les autres personnes qui couvrent parfois leur visage dans l'espace public de façon légale une distinction qui n'est ni nécessaire ni proportionnée à un intérêt légitime et qui est donc déraisonnable ». Le Comité conclut de ce fait que cet article constitue une forme de discrimination croisée fondée sur le sexe et la religion, en violation de l'article 26 du Pacte. Que l'interdiction soit nécessaire ne fait pourtant pas de doute, ne serait-ce qu'au regard du seul risque sécuritaire (voir par. 2 ci-dessus), qu'elle soit proportionnée est attesté par la faiblesse de la sanction : une amende de 150 euros et un stage de citoyenneté, bien mérités d'ailleurs étant donné, en l'espèce, la gravité de l'atteinte à l'égalité citoyenne et à la dignité des femmes.

9. Abordons maintenant la question de ces personnes qui, contrairement aux porteuses de voile intégral, sont autorisées par la loi n° 2010/1192 à couvrir leur visage, ce qui constituerait, d'après les constatations, une discrimination contraire à l'article 26. Il s'agit des personnes visées par l'article 2.II de la loi, qui prévoit des exceptions à l'interdiction. Ces exceptions peuvent-elles être mises sur un même pied d'égalité et comparées avec la pratique du voile intégral ? Cet article 2 de la loi n° 2010/1192 est-il discriminatoire et contraire à l'article 26 ? Je ne le pense pas. Ces exceptions, en général circonstancielles et temporaires, ont pour la plupart un caractère ludique, récréatif, festif, folklorique, sportif ou sont nécessaires pour des raisons de service ou de sécurité, notamment la sécurité routière. Elles existent dans tous les pays et ne constituent nullement des symboles ou des messages à connotation discriminatoire susceptibles de déclencher l'application de l'article 26 du Pacte, au même titre que le voile intégral.

10. Ma conclusion est que l'interdiction et la pénalisation par des amendes du port du voile intégral n'est, en particulier dans le contexte français, ni contraire à l'article 18, ni à l'article 26 du Pacte.

Annexe IV

Opinion individuelle du membre du Comité José Manuel Santos Pais (dissidente)

1. Je regrette de ne pas être en mesure de partager la conclusion, à laquelle est parvenue la majorité des membres du Comité, selon laquelle l'État partie a violé les droits que les auteurs tiennent des articles 18 et 26 du Pacte.

2. Les deux cas concernent le port du niqab et ce sont les premiers dans leur genre que le Comité examine. La question est très sensible et elle doit donc être tranchée après mûre réflexion, étant donné la vaste portée des incidences que la décision pourrait avoir.

3. Il est intéressant de constater que les deux communications ne concernent pas un État islamique mais un pays européen à forte tradition démocratique, qui affiche un profil remarquable sur le plan des droits de l'homme. Toutes les options envisageables posent un dilemme, parce que des arguments convaincants peuvent être invoqués tant pour que contre une constatation de violation de certains droits. Abstraction faite des questions juridiques sous-jacentes, les décisions qui seront prises dans les deux cas auront un fort impact politique, non seulement en France, mais dans beaucoup d'autres pays d'Europe, d'Afrique et d'Asie, où le problème du port du niqab risque aussi de se poser. Il s'agit donc de parvenir à la solution la moins préjudiciable, en tenant compte de tous les facteurs pertinents et en prévenant toute interprétation malvenue et abusive de la décision du Comité.

4. J'ai tendance à considérer que, dans les deux cas, les communications tiennent essentiellement de l'artifice, car elles recourent à l'argument d'une restriction à la liberté de pensée, de conscience et de religion pour régler un problème qui est avant tout politique. Ainsi, les auteures n'expliquent pas quelles prescriptions religieuses leur imposent le port du niqab ni sur quel passage du Coran elles fondent leurs conclusions. Elles reconnaissent pourtant que le port du niqab ou de la burqa correspond au port d'un vêtement relevant d'une coutume d'une frange de la religion musulmane et qu'il s'agit d'un acte motivé par une croyance religieuse. Par conséquent, il relève de l'accomplissement d'un rite et de la pratique d'une religion, quand bien même le port du niqab ou de la burqa ne relève pas d'une prescription religieuse commune à l'ensemble des musulmans pratiquants (par. 3.2). Nous avons donc à faire à une coutume et non à une prescription religieuse indiscutable.

5. Le Comité a déjà refusé par le passé de considérer comme des violations des dispositions du Pacte certaines coutumes et pratiques sociales ou religieuses qui sont contraires aux droits de l'homme (mutilations génitales féminines, crimes d'honneur et meurtres rituels, agressions visant des personnes atteintes d'albinisme et bien d'autres encore). En conséquence, le fait que les auteures invoquent une violation de leurs convictions religieuses ne doit pas nécessairement amener à conclure que leurs droits ont été violés.

6. Les deux auteures sont Françaises par naissance et domiciliées en France. Elles refusent néanmoins de se plier à la législation en vigueur dans l'État partie concerné, tout en reconnaissant appartenir à la minorité de musulmanes qui portent le voile intégral. Moins de 2 000 femmes seraient concernées d'après une mission parlementaire qui s'est intéressée à la question (par. 3.3 et 3.14), soit une infime minorité (par. 3.9). Elles considèrent qu'une telle minorité peut imposer ses croyances au reste de la population, à qui elles refusent toutefois le même droit, ce qui ne manque pas de soulever des questions sur le plan de la proportionnalité, d'autant que les deux auteures peuvent, tout en respectant leurs croyances religieuses, adopter des formes d'habillement moins rigoureuses et extrêmes, comme le foulard. Il aurait fallu, à mon avis, que le Comité examine cette forme extrême et radicale de croyance religieuse avec une grande circonspection pour parvenir à une décision juste et raisonnable, ce qui n'a malheureusement pas été le cas en l'espèce.

7. Dans n'importe quelle société, la nécessité de se conformer aux us et coutumes devrait être une préoccupation naturelle, de même que celle de respecter des valeurs sociales prédominantes. C'est encore plus vrai pour ceux qui entretiennent une relation durable avec la société en question, comme c'est le cas des deux auteures. Pourtant, les auteures refusent de l'accepter.

8. Il appartient à chaque État, dans l'exercice de ses pouvoirs légitimes, de définir démocratiquement le cadre législatif de sa société tout en respectant ses obligations internationales. L'État partie s'y est scrupuleusement employé. La loi n° 2010-1192 a été adoptée à l'unanimité (moins une voix) par l'Assemblée nationale et par le Sénat, après un vaste débat démocratique. Dans ce contexte, une mission parlementaire a été formée associant des élus de toutes tendances politiques, laquelle a procédé à l'audition de nombreuses personnes d'opinions variées, tant musulmanes que non musulmanes, y compris la société civile (par. 5.1)¹. Le 11 mai 2010 – avant l'adoption de la loi – l'Assemblée nationale a adopté une résolution par laquelle elle rappelait que « les pratiques radicales attentatoires à la dignité et à l'égalité entre les hommes et les femmes, parmi lesquelles le port d'un voile intégral, sont contraires aux valeurs de la République » et elle appelait à la mise en œuvre de tous les moyens utiles « pour assurer la protection effective des femmes qui subissent des violences ou des pressions, et notamment sont contraintes de porter un voile intégral » (par. 5.2)².

9. La mesure générale d'interdiction contenue dans la loi a une portée limitée en ce qui concerne son objet du moment où seule est interdite la dissimulation du visage. Les sanctions dont elle est assortie sont mesurées, le législateur ayant privilégié la voie de la pédagogie (par. 5.3)³. L'interdiction vise toute tenue destinée à dissimuler le visage dans l'espace public quelle en soit la forme et la raison (par. 5.5)⁴, ne vise aucun vêtement et ne fait aucune distinction entre les hommes et les femmes (par. 5.11)⁵. En conséquence, aucun traitement particulier n'est donc réservé aux tenues portées pour des raisons religieuses ou culturelles et seule la forme extrêmement radicale de vêtement qui aboutit à un effacement public de la personne est affectée. L'interdiction ne peut restreindre l'exercice de la liberté religieuse dans les lieux de culte ouverts au public (par. 5.9)⁶. La loi prévoit des exceptions concernant les tenues portées pour des raisons de santé ou des motifs professionnels, dans le cadre de pratiques sportives, de fêtes ou de manifestations artistiques ou traditionnelles, ou encore si elles sont autorisées par des dispositions législatives ou réglementaires (par. 7.2)⁷, ce qui confirme le caractère général et raisonnable de l'interdiction. Une circulaire du 2 mars 2011 offre une explication exhaustive du champ et des modalités d'application de la loi, complétée par une campagne dans les lieux publics, un dépliant mis à disposition dans les locaux administratifs, ainsi qu'un site Internet pédagogique. De plus, la loi prévoyait un délai de six mois entre sa promulgation et l'entrée en vigueur et que, de ce fait, elle satisfait donc l'exigence de prévisibilité et l'auteure savait qu'elle s'exposait à une sanction (par. 5.6)⁸.

10. La loi poursuit un but légitime, qui est la protection des droits et libertés d'autrui et la protection de l'ordre public, comme il est clairement expliqué dans l'exposé des motifs de la loi, qui réaffirme « les valeurs de la République et les exigences du vivre ensemble » (par. 5.7)⁹. La Cour européenne des droits de l'homme, dans l'affaire *S. A. S. c. France*, a reconnu le respect des exigences minimales de la vie en société comme élément de la protection des droits et libertés d'autrui, et a conclu de ce fait que l'interdiction imposée était proportionnée au but poursuivi (par. 140 à 159).

¹ *Yaker c. France*, par. 7.1.

² *Ibid.*, par. 7.2.

³ *Ibid.*, par. 7.3.

⁴ *Ibid.*, par. 7.5.

⁵ *Ibid.*, par. 7.11.

⁶ *Ibid.*, par. 7.9.

⁷ *Ibid.*, par. 8.2.

⁸ *Ibid.*, par. 7.6.

⁹ *Ibid.*, par. 7.7.

11. Les impératifs de sécurité publique et d'ordre public imposent que tout individu puisse être identifié en cas de besoin afin de prévenir les atteintes à la sécurité des personnes et des biens ou encore de lutter contre la fraude identitaire. Cela implique donc que les personnes découvrent leur visage, une exigence d'autant plus indispensable dans un contexte international de menace terroriste (par. 5.8)¹⁰. Faute d'avoir traité comme il convient le problème sous-jacent, le Comité ne semble pas avoir accordé un poids suffisant à cette dernière exigence (par. 7.7)¹¹.

12. Il est vrai que, dans l'arrêt *S. A. S.*, la Cour européenne des droits de l'homme a rejeté l'argument selon lequel l'interdiction était nécessaire, dans une société démocratique, pour assurer la sécurité publique, puisqu'« une interdiction absolue de porter dans l'espace public une tenue destinée à dissimuler son visage ne peut passer pour proportionnée qu'en présence d'un contexte révélant une menace générale contre la sécurité publique » (par. 139). Or, depuis que l'arrêt a été rendu, la France a été la cible de plusieurs attentats terroristes perpétrés par Al-Qaïda et l'État islamique d'Iraq et du Levant : Île-de-France, en janvier 2015 (20 morts, 22 blessés), Paris, en novembre 2015 (137 morts, 368 blessés) et Nice, en juillet 2016 (87 morts, 434 blessés). En 2017, un total de 205 attentats terroristes, projetés, avortés ou perpétrés, ont été signalés par neuf États membres de l'Union européenne (la France a été frappée par 54 attentats). En 2017, un total de 975 personnes ont été arrêtées dans l'Union européenne pour des infractions liées au terrorisme. La plupart des arrestations (705 sur 791) visaient des djihadistes (123 femmes, dont 64 pour cent avaient la nationalité d'un État membre de l'Union européenne et étaient nées dans l'Union). Pour la seule France, on dénombre 411 arrestations et 114 condamnations. S'agissant du nombre de suspects arrêtés pour des motifs liés à un terrorisme d'inspiration religieuse/djihadiste (705), 373 des arrestations concernent la France¹². Dans un tel contexte, il est de la plus haute importance d'identifier et de localiser rapidement des suspects potentiels, qui franchissent plusieurs frontières pour arriver à destination et ont parfois recours au niqab pour ne pas se faire repérer. En conséquence, eu égard aux circonstances actuelles, l'interdiction imposée paraît proportionnée à l'objectif poursuivi par la loi, même si l'application devra faire l'objet d'une évaluation périodique du risque (art. 7 de la loi).

13. Contrairement à la majorité des membres du Comité (par. 7.16), je suis convaincu que les sanctions sont mesurées. Revêtant un caractère pénal en France, les sanctions consisteraient probablement en des amendes administratives dans d'autres pays. Les sanctions prévues relèvent des amendes de deuxième catégorie (maximum 150 euros), sanctions modérées qui peuvent même être remplacées par un cours d'éducation civique obligatoire. Si d'aucuns refusent de respecter la loi, que devrait faire l'État ? Accepter un tel comportement ? Dans l'affaire *Yaker*, l'auteur a été condamné par deux fois, la seconde, à la suite de son refus d'ôter son voile intégral pour se soumettre au contrôle de sécurité à l'entrée du tribunal. Est-il raisonnable de contraindre un ou une juge à accepter que la personne qu'il ou elle va juger dissimule son visage pendant le procès ? Il est probable qu'aucun tribunal n'accepte une telle contrainte, quel que soit le pays considéré. De plus, les deux affaires ont été jugées par un tribunal de police, ce qui confirme, si besoin en était, le manque de gravité de l'infraction. Les sanctions ne sont donc pas disproportionnées.

14. Enfin, en ce qui concerne l'allégation selon laquelle les peines ont visé en particulier des musulmanes, la raison en est évidente : ce sont elles qui ont violé l'interdiction. Pourrait-on considérer, par exemple, que les poursuites engagées pour ivresse au volant ou trafic de drogues visent de façon disproportionnée ceux qui se rendent coupables de ces infractions ? Ne faut-il pas tout simplement y voir la conséquence de l'application de la loi ?

15. Je conclus en conséquence que les articles 18 et 26 du Pacte n'ont pas été violés. Le rejet de l'interdiction pourrait, et c'est regrettable, amener certains États à penser que l'imposition du voile intégral est en passe de devenir une politique acceptée.

¹⁰ Ibid., par. 7.8.

¹¹ Ibid., par. 8.7.

¹² Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs, *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018* (La Haye, 2018).