

Mandats de la Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression; du Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association; et du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction

REFERENCE:
OL FRA 4/2021

26 mai 2021

Excellence,

Nous avons l'honneur de nous adresser à vous en nos qualités de Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression; Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association; et Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, conformément aux résolutions 43/4, 41/12 et 40/10 du Conseil des droits de l'homme.

Dans ce contexte, nous souhaiterions attirer l'attention du Gouvernement de votre Excellence sur des informations que nous avons reçues concernant la version révisée du projet de loi « confortant le respect des principes de la République et de lutte contre le séparatisme » transmise à l'Assemblée nationale le 14 mai 2021.

Des commentaires sur diverses dispositions du projet de loi, tel qu'adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture le 16 février 2021, avaient fait l'objet d'une communication envoyée au Gouvernement de votre Excellence le 1^{er} mars 2021 (AL FRA 2.2021). Nous remercions votre Gouvernement pour sa réponse, mais regrettons que celle-ci n'apporte que des réponses liminaires à un certain nombre de préoccupations soulevées sur divers articles du projet de loi. Nous nous inquiétons à présent de nombre d'amendements apportés au texte par la Chambre haute du Parlement. Nous prenons note que le 12 mai 2021, les députés et sénateurs réunis en commission mixte paritaire n'ont pas réussi à s'accorder sur un texte commun. Cependant, nous soulevons des préoccupations particulières sur nombre de dispositions du texte n° 4078 transmis à l'Assemblée nationale le 14 mai 2021, qui semblent contrevenir directement à la Convention européenne des droits de l'homme et au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après « le Pacte » ou « le PIDCP »), en particulier ses articles 2 et 26 consacrant le principe de non-discrimination et d'égalité de tous devant la loi.

Nous avons pleinement conscience que des discours appelant à la haine nationale, raciale ou religieuse, y compris ceux pouvant constituer une incitation à la discrimination ou même à la violence, puissent exister au sein de la société, et nous saluons les efforts des autorités pour trouver des solutions afin d'y mettre un terme. Cependant, la loi ne saurait résoudre à elle seule tous les problèmes sociétaux auxquels un État puisse faire face. Qui plus est, une législation insuffisamment rigoureuse et respectueuse des conventions internationales des droits de l'homme pourrait même avoir un effet antinomique au but initialement recherché. Nous invitons, dans ce contexte, les autorités concernées à rejeter tout article du projet de loi en violation avec le droit international des droits de l'homme.

L'article 1^{er} du projet de loi introduit des restrictions au port de signes ou tenues manifestant ostensiblement une appartenance religieuse lors des sorties scolaires. Selon le même article, de nouvelles restrictions s'appliquent également au port de signes ou tenues par lesquels des mineurs manifestent ostensiblement une

appartenance religieuse dans l'espace public. Nous craignons que ces restrictions contreviennent directement aux dispositions de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui protège le droit de toute personne à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Selon l'article 18 du Pacte, la liberté de manifester sa religion ou sa conviction est protégée, individuellement ou en commun, *tant en public qu'en privé* (nous soulignons). De même, le Comité des droits de l'homme a relevé que l'article 19 du PIDCP relatif à la liberté d'expression protège toutes les formes d'expression et englobent ainsi « les livres, les journaux, les tracts, les affiches, les banderoles, les vêtements et les mémoires judiciaires » (Cf. Observation générale n° 34, paragraphe 12).

Bien que certaines dispositions du Pacte puissent faire l'objet de restrictions, il est bien établi que ces restrictions doivent être interprétées de manière restrictive et ne peuvent pas porter atteinte au droit lui-même (Cf. Observation générale n° 34, paragraphe 21). Pour cette raison, des restrictions à la liberté de manifester sa religion ou ses convictions sont permises dans des domaines limitatifs seulement, qui peuvent avoir trait soit au respect des droits et libertés d'autrui, soit à la protection de la sécurité, de l'ordre public, de la santé publique ou de la morale. Bien que le projet de loi ait pu viser la protection des droits et libertés d'autrui, notamment la lutte contre la discrimination à l'égard des femmes, celui-ci ne précise pas en quoi le port de signes ou tenues manifestant ostensiblement une appartenance religieuse permet d'atteindre cet objectif, ni en quoi les restrictions prévues sont proportionnées à l'intérêt à protéger. Nous vous invitons donc à rejeter ces amendements, à la lumière des obligations de la France au titre du Pacte et des dispositions de la Déclaration sur l'élimination de toutes formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction de 1981, selon laquelle « nul ne peut faire l'objet de discrimination de la part d'un Etat, d'une institution, d'un groupe ou d'un individu quelconque en raison de sa religion ou de sa conviction » (article 2 (1)).

Le projet de loi prévoit en outre que certaines restrictions pourront s'appliquer à des propos formulés lors des campagnes électorales (article 2 ter), ainsi qu'à des lieux pouvant accueillir des réunions politiques, notamment les « équipements sportifs publics » ou les « locaux servant habituellement à l'exercice du culte » (article 25 bis A et article 31). Nous rappelons à cet égard que l'article 19 du PIDCP protège le droit à la liberté d'expression, lequel comprend « le discours politique, le commentaire de ses affaires personnelles et des affaires publiques, la propagande électorale, le débat sur les droits de l'homme et le journalisme » (Cf. Observation générale n° 34, paragraphe 11). Nous soulevons des préoccupations sur ces nouveaux articles car une définition insuffisamment précise pourrait aboutir à ce que des expressions légitimes soient censurées pour des motifs injustifiés. Rappelant la déclaration conjointe sur « la liberté d'expression et la lutte contre l'extrémisme violent » du Rapporteur spécial sur la liberté d'opinion et d'expression, avec les experts indépendants régionaux sur ces questions, nous soulignons l'importance que les concepts d'« extrémisme violent » et d'« extrémisme » ne servent pas de motif pour restreindre la liberté d'expression à moins qu'ils soient définis de manière claire et suffisamment précise. Toute restriction doit être manifestement nécessaire et appropriée pour protéger, en particulier, les droits d'autrui, la sécurité nationale ou l'ordre public (https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Expression/JoinDeclaration_May2016_FR.doc).

Dans ce contexte, nous rappelons le rôle essentiel de la liberté d'expression pour la promotion de l'égalité et le combat contre l'intolérance. Nous invitons à la

révision de ces amendements législatifs, à la lumière des recommandations formulées par le Comité des droits de l'homme, qui dans son Observation générale n° 25 sur la « Participation aux affaires publiques et droit de vote », a souligné l'importance de « la communication libre des informations et des idées concernant des questions publiques et politiques entre les citoyens, les candidats et les représentants élus », afin de réaliser le droit prévu à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

En outre, l'article 5 du nouveau texte introduit la possibilité pour les maires de réglementer le fait d'arborer des drapeaux autres que ceux de la République française ou de l'Union européenne lors de la célébration de mariages ou de l'enregistrement de pactes civils de solidarité. L'utilisation de drapeaux de la République française ou de l'Union européenne n'étant que très rare dans ce contexte, ce nouvel article semble stigmatisant à l'égard d'une partie de la population française ou binationale, ainsi que ceux célébrant les unions entre personnes de même sexe. Du point de vue du droit international des droits de l'homme, il contrevient notamment aux articles 19 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui protège le droit de tout individu de s'associer librement avec d'autres.

Nous rappelons que toute restriction énoncée à l'article 19 relatif à la liberté d'expression tout être « expressément fixée par la loi » et nécessaire « au respect les droits ou la réputation d'autrui » ou pour « la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé et de la moralité publiques ». De même, toute restriction à l'article 22 du Pacte doit répondre à un certain nombre de critères de légalité, de proportionnalité et de nécessité, y compris être non-discriminatoire dans son intention ou son effet, et constituer la mesure la moins restrictive. A cet égard, le Rapporteur spécial sur la liberté de réunion pacifique et d'association a souligné dans son rapport A/HRC/26/29 « qu'il ne peut être imposé de restrictions à des fins discriminatoires ni de façon discriminatoire aux droits protégés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. En conséquence, les dispositions qui visent à restreindre ou supprimer le droit à la liberté d'expression ou d'association d'un groupe particulier pour des motifs discriminatoires, comme l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, sont interdites par le Pacte et doivent être examinées en vue d'être abrogées » (para. 64). Nous considérons dans ce contexte que cette disposition est susceptible de porter une atteinte disproportionnée aux droits à la liberté d'association, de manière non conforme aux obligations énoncées dans les traités internationaux, et recommandons son abandon.

L'article 8 du projet de loi permet en outre la dissolution d'associations qui interdiraient à des personnes de participer à une réunion à raison de leur couleur, leur origine ou leur appartenance ou non-appartenance à une ethnie ou une religion. Si nous partageons la volonté de combattre et éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes, la mise en œuvre non circonstanciée de cette modification législative pourrait avoir des effets dévastateurs sur les groupes de parole réunissant des personnes victimes de discrimination ou de violence, y compris les femmes qui subissent des violences domestiques. Comme cela est communément reconnu, ces groupes de parole où des victimes se regroupent entre pairs afin de discuter de leurs expériences ou des difficultés rencontrées leur permettent de se reconstruire après avoir subi des violations souvent graves.

Nous rappelons qu'au regard de l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui protège la liberté d'association, la suspension d'une

association et sa dissolution forcée sont parmi les atteintes les plus graves à la liberté d'association. Le Rapporteur spécial sur la liberté de réunion pacifique et d'association a ainsi fait valoir que les dissolutions d'associations « ne devraient donc être possibles qu'en cas de danger manifeste et imminent résultant d'une violation flagrante de la législation nationale, conformément au droit international des droits de l'homme. De telles mesures doivent être strictement proportionnelles à l'objectif légitime poursuivi et utilisées uniquement lorsque des mesures moins radicales se sont révélées insuffisantes. » (A/HRC/20/27, para. 75). Eu égard à ces standards internationaux établis, nous invitons à la révision de l'article 8 du projet de loi afin d'assurer sa conformité avec le droit international.

En de nombreux points, le projet de loi révisé ne semble donc pas répondre aux exigences du droit international des droits de l'homme, en particulier les principes de non-discrimination et d'égalité de tous devant la loi. Nous exprimons de sérieuses préoccupations en ce que les amendements introduits par la Chambre haute du Parlement pourraient avoir un effet profondément discriminant pour certaines personnes appartenant à des minorités, notamment celles de confession musulmane, quand bien même cela n'ait pas été la volonté du législateur. L'adoption de la loi de 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics a fait l'objet de vives critiques au sein de la société française et à l'international, modifiant profondément l'image de la France dans le monde sur les questions de libertés de conscience et de religion. Les autorités devraient prendre la mesure de ce précédent et de l'impact considérable qu'a eu cette législation avant d'adopter une loi qui pourrait produire les mêmes effets. Nous sommes notamment préoccupés par le fait que ces restrictions stigmatisantes puissent être exploitées par certaines personnalités publiques ou politiques à l'approche d'élections prévues l'année prochaine afin de créer un environnement hostile, voire d'intolérance et de haine. Il est également fortement à craindre que certains articles du projet de loi puissent être instrumentalisés par des mouvements extrémistes qui ne cherchent que prétexte pour accomplir leur objectif de destruction. Nous saluons que l'un des objectifs de cette nouvelle législation est de réaffirmer les valeurs constitutionnelles de dignité humaine et d'égalité et invitons les autorités à travailler en ce sens, par l'adoption de mesures d'éducation et de tolérance et de lutte contre l'exclusion et la discrimination. Nous invitons instamment les autorités à promouvoir les valeurs de fraternité, de tolérance et de dialogue afin d'atteindre ce noble objectif, et de rejeter toute initiative qui pourrait favoriser la division ou l'intolérance.

Au regard de ces observations, nous invitons le Gouvernement de Votre Excellence à apporter des réponses aux points et préoccupations soulevés dans cette communication et celle envoyée le 1^{er} mars dernier. Nous encourageons également le Gouvernement à prendre toutes les mesures nécessaires pour procéder à un examen détaillé du projet de loi afin de s'assurer qu'il soit conforme au droit international des droits de l'homme. Nous sommes à votre disposition pour vous proposer une assistance technique et l'expertise de nos mandats respectifs sur toute question soulevée dans la présente communication.

Comme il est de notre responsabilité, en vertu des mandats qui nous ont été confiés par le Conseil des droits de l'homme, de solliciter votre coopération pour tirer au clair les cas qui ont été portés à notre attention, nous serions reconnaissants au Gouvernement de votre Excellence de ses observations sur les points suivants:

1. Veuillez nous fournir toute information ou tout commentaire complémentaire en relation avec les observations susmentionnées.
2. Veuillez préciser dans quelle mesure le public, la Commission nationale des droits de l'homme et la société civile, ont pu partager leurs vues et observations sur le projet de loi, et dans quelle mesure celles-ci ont été prises en compte. Veuillez préciser si les autorités comptent saisir la Cour constitutionnelle pour examen de la constitutionnalité du projet de loi.
3. Veuillez fournir des informations sur les mesures prises pour s'assurer que le projet de loi révisé ne porte pas atteinte aux droits à la liberté de pensée, de croyance et de religion, la liberté d'association, la liberté d'expression et la liberté de rechercher, de recevoir et de diffuser des informations.
4. Veuillez fournir des informations sur le partage de notre communication du 1er mars avec le Parlement. Nous vous remercions également de bien vouloir transmettre les observations et préoccupations soulevées dans cette communication avec les membres du Parlement concernés.

Cette communication, en tant que commentaire sur les lois, règlements ou politiques en instance ou récemment adoptés, ainsi que toute réponse reçue du gouvernement de votre Excellence, seront rendues publiques dans un délai de 48 heures sur le [site internet](#) rapportant les communications. Elles seront également disponibles par la suite dans le rapport habituel présenté au Conseil des Droits de l'Homme.

Veuillez agréer, Excellence, l'assurance de notre haute considération.

Irene Khan

Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression

Clement Nyaletsossi Voule

Rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association

Ahmed Shaheed

Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction