

Mandats de la Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels; du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités; du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction et du Groupe de travail sur la discrimination à l'égard des femmes et des filles

Réf. : AL FRA 7/2024

(Veuillez utiliser cette référence pour répondre)

22 octobre 2024

Excellence,

Nous avons l'honneur de nous adresser à vous en nos qualités de Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels; Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités; Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction et Groupe de travail sur la discrimination à l'égard des femmes et des filles, conformément aux résolutions 55/5, 52/5, 49/5 et 50/18 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 **l'application par le Gouvernement français et par les instances dirigeantes sportives françaises de décisions administratives visant à interdire aux femmes et aux filles de porter des vêtements démontrant ostensiblement une appartenance religieuse, et particulièrement, l'abaya et le hijab, résultant en leur exclusion et à des formes de discrimination dans la pratique du sport.**

Des préoccupations concernant l'application de ces décisions administratives ont déjà été soulevées par les titulaires de mandat au titre des procédures spéciales dans une communication du 27 octobre 2023 (FRA 13/2023). Nous remercions le gouvernement de votre Excellence pour la [réponse](#) envoyée à cette communication le 22 décembre 2023, expliquant l'interprétation française du principe de laïcité, mais ne traitant pas la question relative à la participation aux sports dans une perspective de droits humains (voir A/79/299 à ce propos). Nous restons donc préoccupés par les effets discriminatoires de l'application des décisions à ce domaine, décrits dans la communication précédente, et par les nouvelles informations qui nous sont parvenues depuis.

Analyse de la réponse du 22 décembre 2023 :

La réponse du 22 décembre 2023 considère l'application de l'interdiction du port du hijab dans la pratique des sports aux paragraphes 33 et 34. Le gouvernement y rappelle que le ministère des sports doit appliquer le principe de laïcité de façon juste et conforme au droit, dans le but d'atteindre son objectif « d'empêcher toute discrimination sur un fondement à caractère religieux et de permettre l'expression de toutes les convictions dans une mesure compatible avec l'ordre public et le bon fonctionnement de la société », et qu'il continuera à être attentif à ce que les éventuelles interdictions prises par les fédérations sportives soient fondées sur des motifs tenant à la sécurité, la santé ou l'ordre public et nécessaires au bon fonctionnement du service public ou à la protection des droits et libertés d'autrui, et que les mesures prises soient toujours proportionnées.

Les Rapporteurs spéciaux rappellent que c'est sur l'État que repose la charge de justifier une restriction à la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, qui soit fondée sur la protection de la sécurité publique, de l'ordre public, de la santé ou de la morale, ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui ; qui réponde à une nécessité pressante d'ordre public ou social, qui poursuive un but légitime et qui soit proportionnée à ce but.¹ Par conséquent, une interdiction de porter des symboles religieux qui est fondée sur une simple spéculation ou présomption plutôt que sur des faits démontrables est considérée comme une violation de la liberté religieuse des individus. De plus, tel qu'énoncé par le Comité des droits de l'homme dans son observation générale 22, il ne peut être imposé de restrictions à des fins discriminatoires, ni de façon discriminatoire (para. 8).

La réponse du Gouvernement ne précise pas comment les autorités françaises entendent assurer la compatibilité des décisions des fédérations sportives avec ses obligations en matière de droits humains. Elle n'inclut pas d'information permettant d'établir comment l'interdiction du port du hijab dans la pratique des sports est compatible avec l'objectif d'empêcher toute discrimination sur un fondement à caractère religieux, et de permettre l'expression de toutes les convictions. Aucune information n'est fournie afin d'identifier une menace à l'ordre public et au bon fonctionnement de la société, ni pour établir un risque que le port du hijab dans la pratique du sport pourrait représenter pour la sécurité ou la santé des joueuses, ou pour la protection des droits et libertés d'autrui. En l'absence d'information concernant les menaces à ces fins légitimes, il n'est pas possible de déterminer si les critères de nécessité et de proportionnalité de l'interdiction pour toutes du port du hijab dans les sports sont respectés.

Du point de vue des Rapporteurs spéciaux, la réponse du gouvernement ne fait pas la démonstration de la nécessité et de la proportionnalité de l'interdiction pour atteindre des fins légitimes reconnues par le droit international des droits humains, ni de la compatibilité de cette mesure avec l'obligation de la protection contre toute discrimination dans l'exercice du droit de participer à la vie culturelle, à la liberté de conscience et de religion. Les Rapporteurs spéciaux rappellent que si une limitation des droits humains est considérée comme nécessaire, la proportionnalité exige que ce soit la mesure la moins restrictive qui soit adoptée.

La réponse du gouvernement n'apporte pas non plus d'éléments de réponse à la question de savoir si cette interdiction, qui limite les droits humains des filles et des femmes concernées, a des effets bénéfiques réels ni qui en seraient les bénéficiaires, ou comment elle n'est pas, en elle-même, une mesure créant une discrimination indirecte affectant particulièrement les femmes et filles musulmanes qui font le choix de porter le hijab (E/CN.4/2006/5, para. 55 a, 2^{ème} indicateur préoccupant).

Dans sa réponse, le Gouvernement français rappelle une observation de la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'application de la loi française de 2004 contre le port de signe religieux ostentatoire dans les écoles

¹ Voir Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 18.3, et les « Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte International relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations », E/CN.4/1985/4, Annexe, para. 10.

afin de préserver le caractère neutre et laïc des établissements d'enseignement.² Or, cette observation ne mentionne pas les autres espaces d'accès à des services publics, et ne peut être considérée comme s'appliquant de façon générale à tous les espaces de la pratique de sports, et à toutes les personnes, quel que soit leur âge.

Par ailleurs, divers mécanismes onusiens de protection des droits humains ont par le passé exprimé leurs préoccupations concernant l'interprétation française du principe de laïcité et l'application de la loi de 2004, comme étant particulièrement problématique pour les droits des mineurs d'exprimer leur liberté religieuse librement choisie et des musulmanes choisissant de porter le hijab (Voir CRC/C/15/Add.4, para. 25, CEDAW/C/FRA/CO/6 para. 20, CEDAW/C/FRA/CO/7-8 para. 32-33, et CERD/C/FRA/CO/16, para. 18), ainsi qu'en raison de la stigmatisation du hijab que cette loi a eu pour effet d'empirer, provoquant des actes d'intolérance religieuse à l'égard des femmes musulmanes (voir CCPR/C/FRA/CO/5 para. 22 et E/CN.4/2006/5/Add.4)

Les Rapporteurs spéciaux rappellent qu'aux termes du droit international, la neutralité et la laïcité de l'État ne sont pas des motifs légitimes d'imposition de restrictions des droits à la liberté d'expression et à la liberté de religion ou de conviction. Toute restriction de ces libertés doit être justifiée par des faits qui peuvent être démontrés, et non par des présomptions, des hypothèses ou des préjugés (A/HRC/46/30, Combattre l'islamophobie et la haine antimusulmane pour éliminer la discrimination et l'intolérance fondées sur la religion ou la conviction).

Selon les informations reçues :

L'interdiction du port du hijab dans le sport

Il est reporté qu'une série de décisions administratives récemment introduites ou appliquées par des instances dirigeantes sportives telles que celles qui régissent le football et le basketball féminin (entre autres sports), avec le soutien du gouvernement français, ont effectivement discriminé les femmes et les filles musulmanes dans l'exercice de leur droit de participer aux sports en France.

Ces décisions, appliquées dans les clubs et associations sportives à tous les niveaux, ont non seulement un impact sur les athlètes de niveaux compétitifs, rendant impossible toute carrière professionnelle si elles portent le hijab, mais également sur l'exercice des droits de toutes les femmes et filles ayant choisi de porter le hijab, dans leur pratique du sport contribuant à leur récréation, à leur santé physique et mentale, à leur participation à la vie sociale et à la société, et à leur mode de vie quotidien.

Interdiction par la fédération française de football

Le 31 août 2021, le président de la Fédération française de football a rejeté la demande de modification de l'article 1^{er} des statuts de la Fédération, amendé en 2006, interdisant le port de tout signe ou tenue manifestant ostensiblement

² Réponse du 22 décembre 2023, para. 59-60.

une appartenance religieuse à l'occasion de compétitions ou de manifestations organisées par la Fédération, et interprété comme une interdiction stricte pour le port du hijab.

Entre novembre 2021 et avril 2023, cinq mémoires ont été déposés au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat. La Fédération française de football a rejeté chacun de ces mémoires, sans entrer en matière pour fournir des explications aux préoccupations des plaignants concernant la nécessité et la proportionnalité de l'interdiction pour atteindre des fins légitimes, sa valeur pour promouvoir l'égalité homme-femme et sa compatibilité avec les principes de non-discrimination pour des motifs religieux, également inscrits dans ses statuts.

Bien que l'International Football Association Board (IFAB) et la FIFA, la fédération internationale gouvernante globalement le football, aient explicitement autorisé le port du hijab sportif pendant les matchs en 2014, l'inscrivant à l'article 19.6 du *Règlement de l'équipement*, le 29 juin 2023, le Conseil d'Etat, s'appuyant sur l'article 1 des statuts de la Fédération française de football, a décidé que la Fédération française pouvait imposer à ses joueurs une obligation de neutralité des tenues lors des compétitions et manifestations sportives, et donc que l'interdiction du port du hijab pendant les matchs était proportionnée afin de garantir le bon déroulement des matchs (bon fonctionnement du service public qui lui est délégué), la protection des droits et libertés d'autrui, et d'éviter tout affrontement ou confrontation sans lien avec le sport.³

La décision du Conseil d'Etat n'apporte pas d'argument concernant la manière dont l'interdiction du port du hijab contribuerait à la protection des droits et libertés d'autrui. La décision n'indique pas non plus contre quelle menace concrète et avérée au bon fonctionnement des matchs la proportionnalité de l'interdiction pourrait être établie. La Fédération n'évoque pas de trouble ou d'incident avérés qui auraient été causés par le port d'un signe religieux lors d'un match.

La décision du Conseil d'Etat ne semble pas considérer la situation particulière de monopole de la Fédération pour l'organisation des compétitions de football, qui implique que l'interdiction du port de signes religieux a pour conséquence une impossibilité pour les joueuses et joueurs concernés de participer à toute compétition, et donc toute possibilité de carrière dans cette discipline, situation qui devrait être prise en compte dans l'évaluation de la proportionnalité de la mesure.

L'ajout de la mention « sans lien avec le sport » dans la décision du Conseil d'Etat semble indiquer que la seule présence de hijabs dans l'espace public, le cas échéant, dans les lieux de jeux, qu'il soit porté par des joueuses ou non, pourrait provoquer des affrontements, indépendants de la pratique du sport en question. Sur la base de ce constat, la décision du Conseil d'Etat ne fournit pas d'information concernant toutes autres mesures qui devraient être prises par la Fédération française de football et par les autorités publiques pour réduire les risques d'affrontements et de confrontations dans les lieux jugés à risque, pour

³ N° 458088, para. 12 à 14.

prévenir les incidents ou intervenir pour les arrêter, lorsqu'ils ont lieux, et pour garantir la sécurité et protéger les joueuses et toutes les personnes sous l'autorité de la Fédération en cas de confrontations se manifestant dans les lieux de pratique du sport, avant d'avoir recours à une mesure qui limite les droits humains et les libertés fondamentales des joueuses concernées.

La décision du Conseil d'Etat contredit de ce fait la recommandation formulée par le Rapporteur public, magistrat indépendant chargé d'expliquer les points pertinents de la loi dans le cas en question. A la lumière de l'analyse détaillée de tous ces points, le Rapporteur public considère que l'interdiction par la fédération de l'expression religieuse des joueuses, qui ne sont pas sous son autorité mais sont considérées comme des usagers d'un service public, n'est pas légitime (p.16), ne répond pas aux critères de protection des droits et libertés d'autrui, et n'est ni nécessaire ni proportionnelle pour le maintien de l'ordre et de la sécurité publique ou pour le bon fonctionnement du service public (p.18 et 23).

Il est rapporté que plusieurs filles et femmes sont exclues des terrains de football chaque semaine en raison de l'application de cette interdiction.

En mars 2024, la Cour européenne des droits de l'homme a accepté de considérer l'application de ce cas.⁴

Interdiction du port du hijab par la fédération française de basketball

Le règlement de la Fédération française de basketball exclue également des compétitions les joueuses portant le hijab, même au niveau amateur.

Contrairement à la Fédération internationale de basketball, qui a aboli son interdiction de port de couvre-chefs religieux lors de match en 2017, la fédération française de basketball considère, selon la note relative à son article 4.4.2 des règlements officiels, que les « accessoires couvrant la tête » comme « inappropriés au jeu ». La note stipule que tout joueur portant des accessoires couvrant la tête « ne doit pas être autorisé à participer à la rencontre ». La Fédération française fait donc une distinction précise entre les couvre-chefs en général, qui sont listés à ce même article parmi les équipements autorisés dans la mesure où ils ne sont pas dangereux pour les joueurs, et les « accessoire couvrant la tête », qu'elle place au même niveau de restriction que les équipements fait de substance dure, « qui peuvent couper ou écorcher ». La note ne donne pas d'explication sur la raison de cette distinction ou le danger que les « accessoires couvrant la tête » représentent. Depuis juin 2022, la note a été interprétée comme justifiant l'interdiction pour des joueuses portant le hijab de participer à des matchs.

En décembre 2022, la Fédération française de basketball (FFBB) a ajouté l'article supplémentaire 9.3 aux Règlements sportifs généraux, qui interdit expressément « [l]e port de tout équipement à connotation religieuse ou politique [...] lors de l'ensemble des compétitions [...] sur l'ensemble du territoire ». L'arbitre ne doit pas faire débiter la rencontre s'il constate la présence d'un tel équipement, et le non-respect de l'article 9.3 peut entraîner

⁴ [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:\[%2238506/23%22\],%22itemid%22:\[%22001-233377%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:[%2238506/23%22],%22itemid%22:[%22001-233377%22]})

des procédures disciplinaires contre les joueuses, les entraîneuses et les arbitres portant un foulard, et les personnes ayant permis le déroulement de la compétition.

En 2023, plus de 65 clubs de basketball d'Ile-de-France se sont consultés avec l'objectif de rédiger une lettre à l'intention de la Fédération française, demandant de modifier le règlement pour permettre aux joueuses de porter le hijab si elles le choisissaient. Le 10 octobre 2023, les autorités régionales annonçaient publiquement que tous les soutiens financiers publics seraient retirés aux clubs qui co-signeraient une telle lettre, et assimilaient les préoccupations par rapports aux droits humains des joueuses musulmanes à des attaques contre la laïcité, et à des tentatives de déstabilisation islamistes. Il est reporté que la position des autorités publiques a eu un effet paralysant sur plusieurs des clubs, qui ont retiré leur soutien à la lettre, qui n'a jamais été envoyée à la Fédération.

Le 4 octobre 2023, une pétition a été lancée en ligne afin de recueillir du soutien pour demander l'abrogation de l'article 9.3 du règlement général de la fédération française de basketball.

Le 9 octobre 2023, des organisations de la société civile ont fait parvenir une lettre à la fédération française de basketball et au ministère des sports et des jeux olympiques et paralympiques, exprimant leurs préoccupations concernant les droits fondamentaux des basketteuses musulmanes en France, y compris leurs droits de participer aux sports sans discrimination et de prendre part aux consultations et processus de décision qui ont un impact sur leurs droits.

Dans sa réponse de décembre 2023, la fédération française de basketball justifiait l'inclusion de l'article 9.3 sur la base de la décision du Conseil d'Etat de juin 2023, concernant le football, avec les mêmes faiblesses mentionnées ci-dessus, et sur le respect du principe de laïcité.

Il est reporté que des arbitres, entraîneurs et autres personnes en position de pouvoir se sont appuyé plus régulièrement sur les deux articles cités ci-dessus depuis août 2023 pour exiger que des joueuses soit retirent leur hijab et une partie de leurs vêtements pour pouvoir jouer, soit quittent les lieux de jeux.

Cas de sanctions

Depuis 2023, la Commission fédérale disciplinaire de la fédération française de basketball a ouvert 3 procédures disciplinaires contre l'association noiséenne de basketball, certains de ses entraîneurs et de ses joueuses portant le hijab, pour refus d'appliquer l'article 9.3 du règlement général de la Fédération.

Il est reporté que, par solidarité, les joueuses de l'association, dans 2 catégories d'âges différents, auraient refuser en bloc de jouer des matchs après avoir été informées par les arbitres que celles d'entre elles qui portaient le hijab n'étaient pas admises sur le terrain. Le refus de jouer, résultant en un forfait pour les équipes concernées, aurait été répété à plusieurs reprises, menant à leur exclusion du calendrier des compétitions.

Dans le cas de l'équipe féminine de plus de 18 ans, la Commission a établi le 9 février 2024 que les joueuses, l'association et le président de l'association, M. Timotée Gauthierot, avaient enfreint la règle 9.3 et décidé de suspendre les joueuses du prochain match et d'imposer une amende à l'association. Dans le cas de l'équipe féminine de moins de 18 ans, la Commission a établi le 24 avril 2024 que l'association avait enfreint l'article 9.3, a suspendu l'entraîneur de l'équipe de toute participations aux événements sportifs de la fédération pour 6 semaines, banni le président M. Gauthierot de l'association de toutes ses fonctions pour 6 mois, et imposé une amende à l'association.

Dans sa défense, il est reporté que M. Gauthierot aurait expliqué à la Commission qu'il ne pouvait pas punir ses joueuses pour avoir agi dans un esprit de solidarité, exprimant ainsi une des valeurs importantes de la Charte d'éthique du basketball, et qu'il se considérait lié par le droit international des droits humains, la constitution et le droit français, concernant l'obligation de ne pas exclure de manière discriminatoire certaines de ses joueuses sur la base de l'expression de leur religion.

Le 8 juillet 2024, M. Gauthierot a saisi le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) d'une demande de conciliation. Le 11 septembre 2024, le conciliateur désigné a indiqué que la fédération française de basketball n'avait pas fait état de problèmes ou d'incidents particuliers rencontrés lors des compétitions organisées par elle ou par ses instances régionales en relation avec le port d'équipements à connotation religieuse ou politique. Plus généralement, la fédération française de basketball n'a pas apporté d'éléments permettant de démontrer que l'interdiction imposée par les dispositions litigieuses était nécessaire au bon déroulement des rencontres. Dans ces conditions, sur la base des documents soumis à la procédure de conciliation et des débats qui ont eu lieu lors de l'audience, le caractère approprié et proportionné d'une telle interdiction n'a pas été démontré, de sorte que le conciliateur a émis un doute sérieux sur la légalité de la règle 9.3. Toutefois, le conciliateur a noté que les autres infractions reprochées au club requérant, à son président et à l'entraîneur de l'équipe féminine des moins de 18 ans semblaient claires et de nature à justifier à elles seules l'imposition d'une sanction disciplinaire.

Il est reporté que l'association aurait jusqu'à présent déboursé plus de 2'000 Euro pour s'acquitter des amendes, des frais de procédures disciplinaires et des frais de représentations légales pour faire appels des décisions de la Commission, montant qui aurait autrement été investi dans la vie de l'association, l'accès et la participation aux sports.

L'interdiction du port du voile pour les athlètes olympiques françaises et le processus législatif

En septembre 2023, la Ministre du sport et des Jeux olympiques et paralympiques, Amélie Oudéa-Castéra, a déclaré sur les médias publics que les membres des délégations sportives françaises aux jeux olympiques et paralympiques de 2024 ne porteraient pas le foulard.

La déclaration de la Ministre n'affirme pas une règle générale, mais cible un groupe en particulier, soit les femmes appartenant à la religion musulmane

exclusivement, qui devraient être exclues des délégations françaises sur la base de leur genre et de leur croyance religieuse (E/CN.4/2006/5, para. 55 a, 5^{ème} indicateur préoccupant). Au moment de l'incident et jusqu'à ce jour, il n'existe pas de loi interdisant à tous le port de couvre-chefs ou le port de maillots de bain à connotation religieuse dans le sport en France.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels s'est inquiété de l'interdiction du port du hijab aux athlètes musulmanes françaises lors des Jeux olympiques de 2024, qui constitue une forme de traitement différencié entre les athlètes musulmanes étrangères, qui ne sont pas soumises à la même interdiction, et les athlètes musulmanes nationales et pourrait limiter leur droit de participer à la vie culturelle, et a recommandé à ce que les athlètes, quelles que soient leur origine raciale ou ethnique, leur religion, leur orientation sexuelle et leur identité de genre, puissent participer et concourir aux Jeux olympiques en toute sécurité et sans discrimination (E/C.12/FRA/CO/5, para. 61b).

Le 5 mars 2024, un projet de loi a été déposé devant le Sénat, visant à assurer le respect du principe de laïcité dans le sport.⁵ Le projet propose des modifications du code français du sport afin d'interdire le port de symboles religieux dans toutes les fédérations et associations sportives françaises affiliées (art. 1), de même que l'interdiction du port de tenues à caractère religieux, telles que le burkini, dans les piscines publiques (art. 3). Cet article affirme également que le port de tenue à caractère religieux peut « porter atteinte à l'ordre public et au bon fonctionnement d'un service public », mais n'apporte pas d'explication ou de preuve fondant cette menace.

En donnant précedence à la « neutralité » et à la « laïcité » dans la sphère publique, le projet de loi, tel que déposé, modifié et adopté par la Commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport, ignore les obligations de la France envers le droit de manifester sa religion ou croyance en privé et en public, et de prendre part à la vie culturelle sans discrimination.

Tel qu'établi par le mandat de Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, « quand une décision est prise par les pouvoirs publics au niveau national pour entraver la liberté de manifester une religion ou une conviction en ce qui concerne le port de symboles religieux, le principe de commensurabilité doit être entièrement respecté par l'administration et pendant le contrôle juridictionnel le cas échéant. » À cette fin, il faudrait pouvoir répondre aux questions suivantes par l'affirmative :

- L'ingérence, qui doit permettre de préserver l'intérêt légitime menacé, est-elle appropriée ?
- La mesure choisie est-elle celle qui restreint le moins le droit ou la liberté concerné ?
- La mesure est-elle proportionnée, c'est-à-dire établit-elle un juste équilibre entre des intérêts conflictuels ?

⁵ www.senat.fr/dossier-legislatif/pp123-376.html

- La mesure choisie est-elle à même de promouvoir la tolérance religieuse ?
- La mesure a-t-elle pour résultat d'éviter la stigmatisation d'une communauté religieuse en particulier ? (E/CN.4/2006/5, para. 55)

La proposition de texte législatif ne semble pas avoir suffisamment pris en compte les caractéristiques spécifiques des religions ou convictions afin d'éviter les effets discriminatoires, en particulier le fait qu'une religion, en l'occurrence, l'islam, prescrit de porter un vêtement religieux et que les adhérents de cette croyance seront donc plus profondément affectés par une interdiction totale que les adhérents à une religion ou une conviction qui n'accorde pas d'importance particulière à cette question (E/CN.4/2006/5, para. 55 a, 6^{ème} critère).

La proposition de loi devait être examinée en séance publique le 10 juin 2024. Au moment de la rédaction de cette communication, 21 amendements avaient été déposés et restaient en discussion.

Absence de processus consultatif

Il est reporté qu'aucune consultation n'aurait été organisée avec les femmes et les filles les plus touchées par l'interdiction du port du hijab dans le sport, ni dans le cas de l'introduction de nouveaux articles dans les règlements des fédérations sportives, ni dans la formulation de la proposition législative, et que celles qui auraient tenté de prendre la parole dans les réunions des assemblées régionales des fédérations sportives n'auraient pas pu expliquer les conséquences de cette interdiction sur les droits des joueuses concernées.

Il est rapporté que cette récente initiative législative s'inscrit dans la continuité d'une série de mesures ayant contribué à créer un environnement social hostile envers les musulmans, ou ceux et celles qui sont perçus comme musulmans, dans plusieurs domaines, incluant l'accès à l'emploi, au logement, et l'exercice des libertés d'expression et d'association pacifique. Dans ce contexte où la stigmatisation envers les musulmanes et l'islamophobie sont croissantes, l'expression en public d'une conviction religieuse, et en particulier le seul port d'un signe religieux, tel le hijab, est directement considéré comme une provocation et une « propagande religieuse ». Le contexte actuel laisse craindre que l'interdiction pourrait par la suite être étendue, en pratique, à d'autres domaines qui ne sont pas prévus par la loi, tels que dans les lieux de pratique de sports, ou lors d'entraînements.

Bien que nous ne souhaitons pas préjuger de l'exactitude de ces allégations, nous tenons à exprimer nos graves préoccupations au sujet des interdictions relatives au port de vêtements religieux dans le sport, qui conduisent à un ciblage discriminatoire des filles et des femmes musulmanes. Nous sommes gravement préoccupés par les atteintes faites au droit des filles et femmes portant librement le hijab de participer à la vie culturelle, qui inclut le droit d'exprimer leur identité culturelle et de participer à la vie sportive, et par rapport aux amalgames qui semblent être fait entre l'expression légitime d'une identité et d'une croyance dans l'espace public et une atteinte à l'ordre public. Les Rapporteurs spéciaux rappellent que le seul port d'un signe d'appartenance religieuse ne peut être considéré comme

constituant ni un acte de pression, ni un acte de prosélytisme, et que le prosélytisme n'est pas un acte illégal.

Contrairement aux normes du droit international des droits humains, demandant aux Etats de s'efforcer « d'adopter des mesures législatives ou de rapporter celles qui sont en vigueur, selon le cas, à l'effet d'interdire toute discrimination de ce genre, et de prendre toutes mesures appropriées pour combattre l'intolérance fondée sur la religion ou la conviction en la matière » (A/RES/36/55, art. 4.2), et contrairement aux objectifs d'inclusion dans la société et de respect du droit de chacun à la liberté de religion et de conviction énoncés par l'Etat, il semble que l'interprétation faite par les autorités et fédérations sportives françaises du principe de laïcité, dans les cas mentionnés ci-dessus, ait pour effet d'exclure de la participation aux sports et à la vie culturelle des filles et femmes ayant librement choisi de porter l'hijab, de restreindre leur droit de manifester leur identité, leur religion ou leur conviction, et de remettre en question leur liberté et capacité fondamentale de décider pour elles-mêmes.

En ciblant les jeunes filles issues des minorités, en particulier celles d'origine arabe et africaine ou perçues comme musulmane, ces mesures semblent également avoir pour effet l'augmentation de stigma envers les filles et les femmes concernées, alimentant l'intolérance et la discrimination à leur égard ainsi que des tensions identitaires sur la compréhension de la diversité culturelle française. Les Rapporteurs spéciaux rappellent que ce sont les droits humains et le respect de la diversité culturelle qui sont les meilleurs moyens de prévenir et de combattre les replis identitaires et les extrémismes.

Nous sommes également préoccupés par le fait que le projet de loi visant à rendre obligatoire et légale la mesure d'interdiction dans toutes les activités sportives, tel que formulé et présenté au moment d'écrire cette lettre, ne répond pas aux critères de nécessité et de proportionnalité pour atteindre un objectif légitime pour justifier la limitation des droits fondamentaux des femmes concernées et créerait une discrimination indirecte incompatible avec les obligations internationales de la France en matière de droits humains. De plus, le texte de cette loi semble attribuer la responsabilité de l'intolérance, de la discrimination et des confrontations instiguées par d'autres dans l'espace public aux femmes et filles choisissant de porter le hijab, plutôt que de protéger leurs droits, dans un contexte de fortes stigmatisations envers elles, et de promouvoir l'égalité et le respect mutuel de la diversité culturelle.

En relation avec les faits allégués ci-dessus, nous vous prions de bien vouloir vous référer à l'annexe ci-jointe qui énonce **les textes relatifs aux instruments juridiques et autres standards établis en matière de droits de l'homme**.

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 allégations susmentionnées.
2. Veuillez fournir de plus amples informations sur les raisons ayant menées les autorités et fédérations sportives françaises, notamment de

basketball et de football, à adopter une interdiction stricte du port du hijab dans les compétitions; veuillez indiquer les facteurs qui ont été pris en compte pour établir la nécessité et la proportionnalité de la restriction du droit à la liberté de religion et de conviction et de participer à la vie culturelle et sportive des filles et des femmes concernées, telles qu'établies dans les normes et standards internationaux des droits humains.

3. Veuillez fournir des informations concernant toutes autres mesures, ayant un moindre impact sur les droits humains des femmes et filles concernées, qui auraient été considérées ou mises en application afin d'atteindre les buts légitimes recherchés, ainsi que les raisons pour lesquelles celles-ci ont été considérées insuffisantes ; si aucune autre mesure de ce type n'a été mise en œuvre, veuillez indiquer pourquoi.
4. Veuillez indiquer quelles garanties et mécanismes ont été mises en place par les autorités françaises pour veiller à ce que les restrictions adoptées par les fédérations sportives françaises ne soient pas appliquées de manière discriminatoire, et pour que les personnes puissent faire recours le cas échéant.
5. Veuillez fournir des informations sur les mesures prises afin d'évaluer les impacts de l'interdiction du port du hijab sur les droits des filles et des femmes de confession musulmane depuis l'adoption des articles restrictifs, notamment sur la possibilité des femmes et des filles portant le hijab à participer et à développer leur plein potentiel dans le basketball et le football sans discrimination, ainsi que sur les stigmas envers elles et leur marginalisation sociale ; Veuillez également inclure des informations sur l'impact de l'application de cette interdiction sur les droits des autres personnes impliquées dans la pratique de ces sports, tels que les arbitres, entraîneurs, autres joueuses et bénévoles impliqués dans la vie sportive, qui subissent également les conséquences de cette interdiction dans la pratique.
6. Veuillez indiquer comment la décision de la Ministre du Sport et des Jeux Olympiques et paralympiques d'interdire le port du voile islamique à toutes les athlètes des équipes de France était compatible avec les obligations de la France envers le principe de non-discrimination, notamment sur la base du sexe et du genre, de l'origine et de la conviction ou religion.
7. Veuillez fournir de plus amples informations sur les justifications fondant la nécessité et la proportionnalité de l'interdiction du port du hijab dans toute pratique sportive en France proposée par le projet de loi en cours de considération, ainsi que sa compatibilité avec l'obligation qui incombe au Gouvernement de respecter, protéger et réaliser le droit de participer à la vie culturelle, y compris à travers les activités sportives, sans discrimination aucune.
8. Veuillez fournir des informations sur les mesures que le Gouvernement de Votre Excellence a prises ou envisage de prendre pour garantir la liberté de religion ou de conviction et le droit de participer à la vie

culturelle et sportive de toutes et tous, et pour éviter toute discrimination dans l'exercice de ces droits dans les espaces publics.

Cette communication, ainsi que toute réponse reçue du gouvernement de votre Excellence, seront rendues publiques dans un délai de 60 jours 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.

Dans l'attente d'une réponse de votre part, nous prions le Gouvernement de votre Excellence de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection des droits et des libertés des individus mentionnés, et pour prévenir la répétition des faits mentionnés.

Nous pourrions exprimer publiquement nos préoccupations dans un proche avenir car nous considérons que l'information reçue est suffisamment fiable pour signaler une question justifiant une attention immédiate. Nous estimons également que l'opinion publique se doit d'être informée des répercussions potentiellement occasionnées par les faits allégués. Le communiqué de presse indiquera que nous avons pris contact avec le Gouvernement de votre Excellence afin de clarifier le sujet en question.

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

Alexandra Xanthaki
Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels

Nicolas Levrat
Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités

Nazila Ghanea
Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction

Laura Nyirinkindi
Présidente-Rapporteuse du Groupe de travail sur la discrimination à l'égard des femmes et des filles

Annexe

Références aux instruments juridiques et autres standards établis en matière de droits de l'homme

En relation avec les faits allégués ci-dessus, nous attirons l'attention du Gouvernement de Votre Excellence sur le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PDESC), auquel la France est partie depuis le 2 février 1981. Conformément aux articles 2.2 et 15 du Pacte, toute personne a le droit de participer à la vie culturelle, sans discrimination. Les sports et les jeux, tous comme les arts, les langues et les savoirs, font partie des activités de la vie culturelle, en tant que pratiques permettant l'expression et le développement d'identités individuelles et collectives, de valeurs et de sens, en tant qu'espaces d'interaction, de partage et de lien. Toute personne a donc le droit de participer aux sports, sans discrimination.

Comme indiqué par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son observation générale 21 sur le droit de chacun de participer à la vie culturelle (E/C.12/GC/21), « La *participation* recouvre en particulier le droit de chacun – seul, en association avec d'autres ou au sein d'une communauté – d'agir librement, de choisir sa propre identité, de s'identifier ou non à une ou plusieurs communautés données ou de modifier ce choix, de prendre part à la vie politique, d'exercer ses propres pratiques culturelles et de s'exprimer dans la langue de son choix. Chacun a aussi le droit de rechercher et de développer des connaissances et des expressions culturelles et de les partager avec d'autres, ainsi que d'agir de manière créative et de prendre part à des activités créatrices. »

Dans son rapport sur les droits culturels des femmes, la Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels a recommandé aux Etats de garantir des chances égales pour les filles et les femmes d'accéder, de participer et de contribuer à des activités culturelles et une répartition égale du soutien de l'État, en particulier dans les domaines des arts, des sports et des sciences (A/67/287, para. 80.e)). En outre, « nul ne doit souffrir de discrimination pour avoir choisi d'appartenir ou de ne pas appartenir à une communauté ou un groupe culturel donné, ou d'exercer ou de ne pas exercer une activité culturelle particulière. De même, nul ne doit être privé de l'accès aux pratiques, biens et services culturels » (para. 22). Ainsi, « une première étape importante vers l'élimination de la discrimination, directe ou indirecte, dans l'exercice du droit de chacun de participer à la vie culturelle est la reconnaissance par les États de la diversité des identités culturelles des individus et communautés présents sur leur territoire » (para. 23).

Concernant la question des codes vestimentaires, la Rapporteuse spéciale sur les droits culturels a recommandé aux États où il existe des codes vestimentaires formels ou informels pour les femmes et les hommes, d'évaluer ces codes et les conséquences des infractions à ces codes pour les filles et les femmes par comparaison aux hommes, à la lumière du niveau d'application ou de non-application des droits culturels des femmes, et adopter des mesures appropriées en réponse, en tenant compte de leur triple obligation de respect, de protection et de réalisation des droits culturels des femmes (A/67/287, para. 79i). Le respect et la réalisation des droits culturels des femmes et les filles concernées par l'application des codes vestimentaires impliquent qu'elles puissent participer aux processus de décisions ayant un impact sur leur vie culturelle.

Nous attirons l'attention du Gouvernement de Votre Excellence sur le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), auquel la France est partie depuis le 4 novembre 1980, et notamment sur les articles 2, 18, 19, 26 et 27, qui consacrent le principe de non-discrimination pour tout motif protégé – y compris la religion ou la conviction – le droit à la liberté de pensée, la conscience, la religion ou la conviction, l'opinion et l'expression, l'égalité devant la loi, ainsi que le droit des personnes appartenant à des minorités.

Le paragraphe 1 de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques souligne que « toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Ce droit comprend la liberté [...] individuellement ou en commun, en public ou en privé, de manifester sa religion ou sa conviction par le culte, l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement. » Dans son interprétation de cette disposition, le Comité des droits de l'homme explique en outre que « [l]a liberté de manifester sa religion ou sa conviction par le culte, l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement englobe un large éventail d'actes ... [L]'observance et la pratique de la religion ou de la conviction peuvent comprendre non seulement les actes cérémoniels, mais aussi des coutumes telles que l'observation des règles alimentaires, le port de vêtements ou de couvre-chefs distinctifs (...) » (voir l'observation générale n°22 ; CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, para. 4).

Bien que la manifestation d'une religion ou d'une conviction puisse être restreinte en vertu de l'article 18(3) du PIDCP, afin de protéger la sécurité, l'ordre, la santé, la moralité et les libertés et droits fondamentaux d'autrui, une telle limitation doit remplir un certain nombre de critères obligatoires 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.

Le Comité des droits de l'homme a souligné que « le paragraphe 3 de l'article 18 doit être interprété strictement : les restrictions ne sont pas autorisées pour des motifs qui n'y sont pas spécifiés, même si elles le seraient en tant que restrictions à d'autres droits protégés par le Pacte, tels que la sécurité nationale. Les limitations ne peuvent être appliquées qu'aux fins pour lesquelles elles ont été prescrites et doivent être directement liées et proportionnées au besoin spécifique sur lequel elles sont fondées. Les restrictions ne peuvent être imposées à des fins discriminatoires ou appliquées de manière discriminatoire ». En ce sens, les États devraient partir de la nécessité de protéger les droits garantis par le Pacte, y compris le droit à l'égalité et à la non-discrimination pour tous les motifs spécifiés aux articles 2, 23 et 26, pour déterminer si une pratique religieuse porte atteinte aux intérêts énoncés au paragraphe 3 de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et évaluer la légitimité d'éventuelles limitations à cette pratique.

L'Assemblée générale a souligné que « [l]'enfant est protégé contre toute forme de discrimination fondée sur la religion ou la conviction. Il sera élevé dans un esprit de compréhension, de tolérance, d'amitié entre les peuples, de paix et de fraternité universelle, de respect de la liberté de religion ou de conviction d'autrui... » (A/RES/36/55, art. 4, para. 3).

L'article 14(1) de la Convention relative aux droits de l'enfant, ratifiée par la France le 7 août 1990, impose aux Etats parties de « respecter le droit de l'enfant à la liberté de pensée, de conscience et de religion ». De plus, en vertu de son

article 12(1), « les Etats parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité ». Le Comité des droits de l'enfant souligne que les États parties prennent des mesures adéquates pour garantir à tout enfant le droit d'exprimer librement son opinion et de voir cette opinion dûment prise en considération sans discrimination fondée notamment sur la religion (voir CRC/C/GC/12, para. 75).

Nous voudrions nous référer à l'article 2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), ratifiée par la France le 14 décembre 1983, qui demande aux États de prendre toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, pour modifier ou abroger les lois, règlements, coutumes et pratiques qui constituent une discrimination à l'égard des femmes. Dans ses recommandations générales n°28, 33 et 35, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) a confirmé que la discrimination contre les femmes est intrinsèquement liée à d'autres facteurs qui influent sur leur vie, tels que le statut de minorité, la couleur, la religion, l'ethnie/la race.

Dans ses rapports au Conseil des droits de l'homme, le Groupe de travail sur la discrimination à l'égard des femmes et des filles a démontré la persistance d'une construction culturelle globale discriminatoire du genre, souvent liée à la religion, et le fait que les États continuent de s'appuyer sur des justifications culturelles pour adopter des lois discriminatoires ou pour ne pas respecter la législation et les normes internationales en matière de droits de l'homme. Le Groupe de travail se joint à d'autres mécanismes internationaux d'experts en droits de l'homme pour rappeler que la liberté de religion ou de conviction ou bien des arguments fondés sur la diversité culturelle ne doivent jamais être utilisés pour justifier la discrimination à l'égard des femmes et des filles (voir A/HRC/29/40, A/HRC/38/46, A/HRC/56/51).

La Déclaration des Nations Unies de 1981 sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction (A/RES/36/55) affirme en outre au paragraphe 1 de son article 2 : « Nul ne peut faire l'objet de discrimination de la part d'un État, d'une institution, d'un groupe de personnes ou d'une personne en raison de sa religion ou de toute autre conviction ». Selon l'article 2(2) de cette même Déclaration, « ... [l]'expression intolérante et discrimination fondées sur la religion ou la conviction s'entend de toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la religion ou la conviction et ayant pour but ou pour effet d'annuler ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur la base de l'égalité ». Au paragraphe 1 de l'article 4, l'Assemblée générale dispose également que « tous les États prennent des mesures efficaces pour prévenir et éliminer la discrimination fondée sur la religion ou la conviction dans la reconnaissance, l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales [...] ». Aux termes du paragraphe 2 de l'article 4, « tous les États ne ménagent aucun effort pour promulguer ou abroger des lois qui s'imposent pour interdire une telle discrimination et prendre toutes les mesures appropriées pour combattre l'intolérance fondée sur la religion ou d'autres convictions en la matière ».

Le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction (voir A/HRC/37/49, paragraphe 89) a réitéré « l'engagement IV du cadre « La foi pour les droits », qui met en garde contre l'utilisation de la notion de « religion d'État » pour

exercer une discrimination à l'encontre d'un individu ou d'un groupe, ainsi que contre le recours à la « laïcité doctrinale », qui risque de réduire l'espace pour le pluralisme religieux ou de croyance dans la pratique ».⁶ Il souligne que les États doivent satisfaire à une série d'obligations, notamment adopter des mesures qui garantissent l'égalité structurelle et réaliser pleinement la liberté de religion ou de conviction. À la lumière de ces obligations, le Rapporteur spécial souligne l'importance d'adopter un modèle de relation entre l'État et la religion qui soit en harmonie avec le concept de « distanciation respectueuse » - c'est-à-dire un détachement politique et juridique, mais non social, de la religion - qui repose sur un « ancrage profond de la laïcité fondée sur les droits de l'homme ». Un tel modèle garantit que « l'État ne recourt pas à l'exclusivité religieuse ou à la partialité dans la culture, l'identité, l'enseignement ou même le symbolisme à des fins à court terme et pour des intérêts particuliers, mais qu'il s'efforce continuellement de créer des espaces d'inclusion pour tous dans le cadre d'une démarche active et permanente ».⁷

En outre, le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction a noté que si certaines formes de discrimination fondée sur la religion ou la conviction, en droit ou en pratique, pouvaient être directes, [...] d'autres formes de discrimination pouvaient être indirectes. Par exemple, les lois qui semblent neutres mais qui ont un impact disproportionné sur les différents groupes confessionnels (A/72/365, para. 22).

Dans son rapport intitulé « Combattre l'islamophobie/la haine antimusulmane pour éliminer la discrimination et l'intolérance fondées sur la religion ou la conviction », le Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction a déclaré que « la discrimination, l'hostilité et la violence à l'égard des musulmans réels ou supposés sont souvent intersectionnelles, la discrimination fondée sur la religion recoupant ou aggravant la discrimination fondée sur la nationalité, le sexe ou l'origine raciale ou ethnique, entre autres caractéristiques protégées. Les musulmans sont fréquemment pris pour cible en raison de certaines caractéristiques « musulmanes » visibles, telles que la couleur de leur peau et de leurs vêtements religieux, y compris le foulard, et en raison de leurs noms. Les femmes musulmanes peuvent être passibles d'une triple peine parce qu'elles sont des femmes, appartiennent à une communauté ethnique minoritaire et parce qu'elles sont musulmanes » et a demandé aux États d'abroger toutes les restrictions à la liberté absolue de croyance dans le forum internum et d'abroger les restrictions discriminatoires au droit de manifester sa religion ou sa conviction dans le forum externum (A/HRC/46/30, paras. 75 et 79).

Nous voudrions appeler l'attention de Votre Excellence sur l'article 27 du PIDCP, qui dispose que dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ont le droit, en commun avec les autres membres de leur groupe, « de jouir de leur propre culture, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'utiliser leur propre langue ». La Déclaration des Nations Unies de 1992 sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 47/135, fait référence à l'obligation des États de protéger l'existence et l'identité des minorités religieuses ou de conviction sur leur territoire et d'adopter des mesures à cette fin (art. 1), pour faire en sorte qu'elles jouissent de leur propre culture et professent et pratiquent leur propre religion (art. 2), ainsi que d'adopter les mesures nécessaires pour faire en sorte que les personnes appartenant à des minorités puissent exercer leurs droits fondamentaux sans discrimination (art. 4).

⁶ Voir www.ohchr.org/Documents/Press/Faith4Rights.pdf.

⁷ Voir Bielefeldt, Ghana et Wiener, *Freedom of Religion or Belief* (note de bas de page 15), pp. 355–359.