



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general
12 de diciembre de 2022
Español
Original: inglés

Comité de Derechos Humanos

Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2807/2016* ** ***

<i>Comunicación presentada por:</i>	Miriana Hebbadj (representada por el abogado Roger Kallas)
<i>Presunta víctima:</i>	La autora
<i>Estado parte:</i>	Francia
<i>Fecha de la comunicación:</i>	3 de marzo de 2016 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión adoptada con arreglo al artículo 97 del reglamento del Comité, transmitida al Estado parte el 14 de marzo de 2016 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	17 de julio de 2018
<i>Asunto:</i>	Derecho a la libertad de religión; trato discriminatorio hacia una religión y quienes la practican
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Admisibilidad: otro procedimiento de examen o arreglo internacionales; agotamiento de los recursos internos
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Libertad de religión o de creencias; no discriminación
<i>Artículos del Pacto:</i>	18 y 26
<i>Artículos del Protocolo Facultativo:</i>	5, párr. 2 a) y b)

* Aprobado por el Comité en su 123^{er} período de sesiones (2 a 27 de julio de 2018).

** Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: 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 y Margo Waterval. De conformidad con el artículo 90 del reglamento del Comité, Olivier de Frouville no participó en el examen de la comunicación.

*** Se adjuntan al presente dictamen un voto particular conjunto (concurrente) de Ilze Brands Kehris, Sarah Cleveland, Christof Heyns, Marcia V. J. Kran y Yuval Shany, miembros del Comité, un voto particular conjunto (concurrente) de Ilze Brands Kehris y Sarah Cleveland, miembros del Comité, un voto particular (disidente) de Yadh Ben Achour, miembro del Comité, y un voto particular (disidente) de José Manuel Santos Pais, miembro del Comité. Los anexos se distribuyen únicamente en el idioma en que fueron presentados.



1.1 La autora de la comunicación es Miriana Hebbadj, nacional de Francia nacida en 1974. Afirma que el Estado parte ha vulnerado los derechos que la asisten en virtud de los artículos 18 y 26 del Pacto¹. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 17 de mayo de 1984. La autora cuenta con representación letrada.

1.2 El 22 de septiembre de 2017, de conformidad con el artículo 97, párrafo 3, de su reglamento, el Comité, por conducto de su Relator Especial sobre nuevas comunicaciones y medidas provisionales, informó al Estado parte y a la autora de su decisión de examinar la admisibilidad de la comunicación junto con el fondo.

Los hechos expuestos por la autora

2.1 La autora es musulmana y usa el nicab (velo integral). El 21 de noviembre de 2011, mientras llevaba dicha prenda, la policía le dio el alto en una calle de Nantes para controlar su identidad. A raíz de ello fue enjuiciada y condenada por el delito leve de llevar una prenda destinada a ocultar el rostro en un lugar público.

2.2 El 26 de marzo de 2012, la autora fue condenada por el juzgado de proximidad de Nantes a pagar una multa de 150 euros, el importe máximo para ese delito, establecido en virtud de la Ley núm. 2010-1192, de 11 de octubre de 2010 (en adelante, “la Ley”)². En el artículo 1 de la Ley se establece la prohibición de llevar una prenda destinada a ocultar el rostro en los lugares públicos. En el artículo 2, relativo al ámbito de aplicación, se definen los lugares públicos como las vías públicas y los lugares abiertos al público o utilizados para la prestación de servicios públicos. En él también se dispone que dicha prohibición no se aplica a las prendas prescritas o autorizadas por la ley, o cuyo uso esté justificado por razones sanitarias o profesionales, para practicar un deporte o con motivo de fiestas o manifestaciones artísticas o tradicionales.

2.3 En el artículo 3 de la Ley se establecen como sanciones para esa infracción el pago de la multa prevista para los delitos de segunda clase o la obligación de asistir a un curso de ciudadanía, o ambas. En la Ley se tipifica también como delito más grave, que se ha incorporado al artículo 225-4-10 del Código Penal, el acto de obligar a otra persona a ocultar el rostro, estableciéndose que toda persona que obligue a ocultar su rostro a otra u otras personas mediante amenaza, violencia, coacción o abuso de poder o autoridad por razón de su sexo será castigada con una pena de prisión de un año y una multa de 30.000 euros. Si el acto se comete contra una persona menor de edad, la pena pasará a ser de dos años de prisión y una multa de 60.000 euros.

2.4 Basándose en el artículo 18 del Pacto, la autora impugna la prohibición de ocultarse el rostro en los lugares públicos, que priva a las mujeres que deseen llevar velo integral de la posibilidad de hacerlo.

2.5 Con respecto a las acciones que la autora emprendió al respecto, dado que la decisión del juzgado de proximidad no era apelable, interpuso un recurso de casación ante la Sala de lo Penal del Tribunal de Casación. En él sostuvo que la Ley, que prohibía el uso en los lugares públicos de prendas de vestir destinadas a ocultar el rostro y establecía el fundamento jurídico de la infracción por la que había sido condenada, contravenía el artículo 9 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (Convenio Europeo de Derechos Humanos), que protegía el derecho a manifestar la propia religión. En cuanto al fondo, también alegó que la Ley tenía carácter discriminatorio y pidió al Tribunal de Casación que verificara si suponía “un atentado contra el pluralismo, al discriminar una práctica minoritaria de la religión musulmana”.

2.6 El recurso fue desestimado por la Sala de lo Penal del Tribunal de Casación en su fallo de 3 de abril de 2013, porque “el argumento relativo a la vulneración del Convenio Europeo

¹ Si bien no lo invoca directamente, la autora hace referencia también al artículo 12 del Pacto.

² El juez de proximidad tiene competencia para conocer de litigios civiles con penas de hasta 4.000 euros. En el ámbito penal, el juzgado de proximidad es competente para examinar las cuatro primeras clases de delitos. En el artículo 15 de la Ley de Modernización de la Justicia del Siglo XXI se previó la eliminación de los juzgados de proximidad para el 1 de julio de 2017. En esa fecha, los procedimientos civiles que se estaban tramitando en esos juzgados se transfirieron a un tribunal de primera instancia.

de Derechos Humanos, dado que no se planteó ante el tribunal sentenciador y contiene pruebas de hecho adicionales, es nuevo y, por tanto, inadmisibles”. La decisión tiene carácter firme. La autora sostiene que ha agotado todos los recursos internos.

2.7 La autora señala que no dispuso de asistencia jurídica en el procedimiento celebrado ante el juzgado de proximidad de Nantes; que dicho procedimiento es muy rápido y cuenta con un único juez que, en general, ni siquiera es juez de profesión; y que el procedimiento no puede ser objeto de un recurso de apelación, por lo que no tuvo oportunidad de exponer sus argumentos sobre la libertad religiosa y el carácter discriminatorio de la Ley.

2.8 La autora añade que el Tribunal de Casación, al fallar que “el argumento relativo a la vulneración del Convenio Europeo de Derechos Humanos, dado que no se planteó ante el tribunal sentenciador y contiene pruebas de hecho adicionales, es nuevo y, por tanto, inadmisibles”, hizo una aplicación incorrecta del artículo 619 del Código de Procedimiento Civil, en el que se establece que los argumentos nuevos no son admisibles ante el Tribunal de Casación, pero permite invocar por primera vez, salvo disposición en contrario: a) argumentos puramente jurídicos; y b) argumentos emanados de la decisión impugnada.

2.9 Según la autora, dado que la incompatibilidad de una ley es un “argumento puramente jurídico”, su impugnación ante el Tribunal de Casación de la prohibición del velo integral era totalmente admisible, aunque se tratase de un argumento nuevo. La autora cita como ejemplo el control de la constitucionalidad *a posteriori*, que desde 2010 puede plantearse en un recurso ante el Tribunal de Casación. Añade que la evaluación *in abstracto* de la constitucionalidad de una ley es una cuestión “puramente jurídica” que no tiene en cuenta las circunstancias de un caso concreto. En su opinión, lo mismo se aplica cuando se evalúa con el mismo grado de objetividad la conformidad de una ley nacional con una obligación dimanante de un tratado.

2.10 Por ello, la autora pide al Comité que dictamine que su reclamación no puede ser considerada inadmisibles, puesto que el argumento planteado ante el Tribunal de Casación no conllevaba elementos fácticos o probatorios nuevos, sino que era “puramente jurídico”.

2.11 El 24 de junio de 2013, la autora presentó una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la que denunció la vulneración de los artículos 6, párrafo 1, y 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Dicha demanda fue declarada inadmisibles por el Tribunal, constituido entre el 21 de agosto y el 4 de septiembre de 2014 en formación de juez único, por cuanto no se satisfacían las condiciones de admisibilidad establecidas en los artículos 34 y 35 del Convenio.

La denuncia

3.1 Según la autora, la prohibición de ocultarse el rostro en los lugares públicos y su condena por llevar el *nicab* suponen una vulneración de los derechos que la asisten en virtud de los artículos 18 y 26 del Pacto.

3.2 En cuanto al artículo 18, el hecho de llevar un *nicab* o un *burka* no supone sino llevar una prenda que responde a una costumbre de algunas practicantes de la religión musulmana. Se trata de un acto motivado por una creencia religiosa. Por lo tanto, está relacionado con la observancia y la práctica de una religión, cuya libertad de manifestación está garantizada por el artículo 18 del Pacto, si bien llevar el *nicab* o el *burka* no es un precepto religioso que observen todos los musulmanes practicantes. La autora se remite a la observación general núm. 22 (1993) del Comité, en la que este afirma que la observancia y la práctica de la religión o de las creencias pueden incluir no solo actos ceremoniales sino también costumbres tales como la observancia de normas dietéticas o el uso de prendas de vestir o tocados distintivos. Dado que llevar el *nicab* o el *burka* equivale a usar una prenda de vestir que responde a una costumbre de algunas practicantes de la religión musulmana, siendo un acto motivado por una creencia religiosa, se trata, efectivamente, de la observancia y la práctica de una religión, cuya libertad de manifestación está protegida por el artículo 18 del Pacto.

3.3 En opinión de la autora, la injerencia del Estado en la libertad religiosa de las mujeres pertenecientes a las minorías musulmanas que llevan el velo integral —menos de 2.000, según una comisión parlamentaria que estudió la cuestión— es indiscutible. A este respecto, recuerda el contenido de la reserva formulada por el Consejo Constitucional de Francia con

respecto a los lugares de culto en su decisión de 7 de octubre de 2010: “La prohibición de ocultarse el rostro en los lugares públicos no debería restringir el ejercicio de la libertad de religión en los lugares de culto abiertos al público, por cuanto ello contravendría lo dispuesto en el artículo 10 de la Declaración de 1789”³. Según la autora, de esa afirmación se deduce que el Parlamento ha limitado el ejercicio de su libertad de religión en todos los demás lugares públicos.

3.4 La autora se remite a la jurisprudencia del Comité, en particular al dictamen pronunciado en el asunto *Ranjit Singh c. Francia*, en el que el Comité determinó que se había producido una vulneración del artículo 18, y por ende una injerencia en el ejercicio de la libertad religiosa, al fotografiarse a una persona con la cabeza descubierta para renovar el permiso de residencia⁴. Según la autora, la prohibición de llevar el velo integral en los lugares públicos constituye una injerencia en la libertad de religión no solo similar, sino aún más grave, pues la obliga a ir sin velo en todo momento.

3.5 La autora añade que las limitaciones impuestas al artículo 18 no están justificadas por motivos admisibles, como los establecidos en el artículo 18, párrafo 3, del Pacto. Si bien tales limitaciones están prescritas por la ley, no son necesarias ni proporcionales al objetivo perseguido por la Ley. En primer lugar, porque el objetivo no ha quedado claramente definido por el Parlamento. La Ley no contiene ninguna exposición de motivos, no se pronuncia sobre sus fundamentos y ni siquiera hace referencia a la resolución parlamentaria de 11 de mayo de 2010 en la que la Asamblea Nacional declaró que el uso del velo integral era contrario a los principios de la República Francesa⁵. De un examen rápido de la génesis de la Ley se desprende que la única justificación del texto era la voluntad política de prohibir, por principio, el uso del velo integral, lo que priva a la Ley de todo objetivo legítimo en el sentido del artículo 18, párrafo 3, del Pacto⁶. La falta de objetivo legítimo pone seriamente en duda la existencia misma de una necesidad.

3.6 La autora añade que, aun suponiendo que se hubiera establecido tal objetivo, una limitación como la que impone la Ley no puede considerarse necesaria ni proporcional. El Estado ha argumentado que la Ley perseguía dos objetivos principales: la igualdad entre hombres y mujeres y la protección del orden público⁷. No obstante, esos objetivos no bastan para justificar la vulneración del derecho a manifestar la religión que se profesa.

3.7 En primer lugar, el objetivo de la igualdad entre hombres y mujeres no guarda relación, como tal, con ninguno de los objetivos admisibles que se contemplan en el artículo 18, párrafo 3. En el párrafo 8 de su observación general núm. 22 (1993), el Comité estableció que no se permitían limitaciones por motivos que no estuvieran especificados en el párrafo 3. La autora añade que obligar a las mujeres que deseen llevar un velo integral a quitárselo cuando se encuentren en un lugar público equivale a imponerles una norma de vestimenta. Por otro lado, las suposiciones sobre la actitud de dichas mujeres en relación con la igualdad de género se fundamentan únicamente en los prejuicios que algunas personas tienen sobre el modo de vida de determinados grupos. Ninguna mujer con el velo integral ha abogado jamás por la desigualdad entre hombres y mujeres.

3.8 Con respecto a la protección del orden público, se trata del único fundamento que se habría podido alegar si el Parlamento hubiera decidido, atendiendo a la propuesta de algunos de sus miembros, limitar la prohibición de usar el velo integral a determinados lugares y

³ El 14 de septiembre de 2010, el Parlamento remitió el caso al Consejo Constitucional. En virtud de su decisión de 7 de octubre de 2010, el Consejo Constitucional declaró que la Ley era conforme a la Constitución, si bien formuló una reserva relativa a los lugares de culto abiertos al público.

⁴ *Ranjit Singh c. Francia* (CCPR/C/102/D/1876/2009), párr. 8.4. La autora se remite asimismo a los asuntos *Bikramjit Singh c. Francia* (CCPR/C/106/D/1852/2008), párr. 8.7; y *Shingara Mann Singh c. Francia* (CCPR/C/108/D/1928/2010), párr. 9.5.

⁵ Resolución de la Asamblea Nacional sobre la defensa de los valores republicanos frente a la aparición de prácticas radicales que los socavan, de 11 de mayo de 2010.

⁶ La autora señala que el 22 de junio de 2009, ante el Parlamento reunido en Versalles, Nicolas Sarkozy, el entonces Presidente de la República, declaró: “En la República Francesa no cabe el burka”.

⁷ La autora se remite al quinto informe periódico presentado por Francia al Comité (CCPR/C/FRA/5), párrs. 429 y ss.

ocasiones, o establecer la obligación de destaparse el rostro temporalmente con fines de identificación. Sin embargo, el Gobierno de Francia no optó por esa posibilidad.

3.9 La autora señala que nunca se ha afirmado que las mujeres que llevan el burka o el nicab, que por lo demás son una exigua minoría, pongan en peligro la seguridad pública o alteren el orden público. Si bien se puede defender legítimamente la necesidad, en circunstancias concretas, de poder identificar con el rostro destapado a una persona que se encuentre en un lugar público, no cabe imaginar que esa obligación de “destaparse el rostro” pueda ser permanente y absoluta. Solo podrían aceptarse las restricciones circunscritas a situaciones concretas. Así pues, dado su carácter general, la prohibición que figura en la Ley no puede considerarse necesaria para proteger el orden público.

3.10 En cualquier caso, la prohibición no es proporcional al objetivo que persigue, ya que es permanente, se aplica a todos los lugares públicos y vulnerarla se considera delito. No parece que llevar el velo integral —el modo de ocultarse el rostro mencionado específicamente en el proyecto de ley y en los debates que precedieron la aprobación de la Ley— pueda autorizarse en ningún caso aplicando las excepciones previstas en el artículo 2, párrafo 2, de la Ley⁸.

3.11 El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la sentencia dictada en el asunto *S. A. S. c. Francia*, desestimó, en virtud del principio de proporcionalidad, el objetivo invocado por Francia de proteger la seguridad y el orden públicos⁹. La prohibición de ocultarse el rostro en los lugares públicos no es, pues, necesaria para proteger la seguridad y el orden públicos, por cuanto es manifiestamente desproporcionada en relación con el objetivo perseguido.

3.12 En lo que respecta a la reclamación relacionada con el artículo 26, la autora sostiene que la aplicación de la Ley supuso una discriminación indirecta, ya que le impidió de hecho ejercer su libertad de religión y su libertad de circulación. La Ley no la trata del mismo modo que al resto de la población, pues la obliga, so pena de ser objeto de una sanción penal, a prescindir del velo integral en los lugares públicos, cuando para ella llevarlo es un precepto religioso. La única manera de llevar el velo sería evitar los lugares públicos, lo que supondría una limitación a su libertad de circulación, garantizada en el artículo 12 del Pacto.

3.13 Si bien, en teoría, la Ley se aplica por igual a cualquier persona que se oculte el rostro en un lugar público, en la práctica discrimina indirectamente a las mujeres que llevan el velo integral. Los debates que precedieron la aprobación de la Ley ponen claramente de manifiesto que se contempló como una solución global que prohibiría expresamente por ley el uso del velo integral. Esa discriminación indirecta se ve confirmada también en las cifras correspondientes a la ejecución de la Ley, que en teoría se aplica a todo acto de ocultación del rostro por cualquier medio, incluidos los cascos o los pasamontañas¹⁰.

3.14 Por último, la autora reitera que en Francia hay 2.000 mujeres que usan el velo integral. Representan más de la mitad de las personas que han sido objeto de controles por

⁸ En el artículo 2, párrafo 2, se dispone que la prohibición no se aplica a las prendas prescritas o autorizadas por la Ley, o cuyo uso esté justificado por razones sanitarias o profesionales, para practicar un deporte o con motivo de fiestas o manifestaciones artísticas o tradicionales. En la circular de 2 de marzo de 2011 se precisó en cierta medida el ámbito de aplicación de la Ley y se estableció, con respecto a las excepciones legales, que “las procesiones religiosas, habida cuenta de su carácter tradicional, quedan englobadas en las excepciones a la prohibición impuesta en el artículo 1”. No obstante, no se definió el término “procesión religiosa”.

⁹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *S. A. S. v. France*, demanda núm. 43835/11, sentencia de 1 de julio de 2014, párr. 139.

¹⁰ El Observatorio del Laicismo, entidad dependiente de la Secretaría del Primer Ministro, elaboró un informe en el que se afirma: “Desde el inicio de la aplicación de la Ley hasta el 21 de febrero de 2014 se llevaron a cabo 1.111 controles, la inmensa mayoría de los cuales se practicaron a mujeres que llevaban un velo integral. Algunas fueron objeto de esos controles en varias ocasiones. En total, se impusieron 1.038 multas y 61 infractores recibieron una advertencia. De las 594 mujeres con velo integral que fueron objeto de control, 461 habían nacido en Francia y 133 en el extranjero. Estas últimas provenían principalmente del Magreb (97) y de Oriente Medio (9). Nueve mujeres pertenecían a la comunidad subsahariana”.

incumplimiento de la Ley, lo que demuestra que se ven sometidas a dichos controles de forma desproporcionada.

3.15 Por ello, la autora solicita al Comité que determine que se ha producido una vulneración de los artículos 18 y 26 del Pacto.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad

4.1 Mediante nota verbal de fecha 15 de noviembre de 2016, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad de la comunicación y pidió al Comité que declarase la comunicación inadmisibles en virtud del artículo 5, párrafo 2 a) y b), del Protocolo Facultativo.

4.2 El 26 de marzo de 2012, el juzgado de proximidad de Nantes declaró a la autora culpable de llevar un nicab en un lugar público y le impuso una multa de 150 euros. La autora no asistió a la audiencia. Posteriormente, interpuso un recurso de casación ante la Sala de lo Penal del Tribunal de Casación, que lo desestimó el 3 de abril de 2013 aduciendo que “el argumento relativo a la vulneración del Convenio Europeo de Derechos Humanos, dado que no se planteó ante el tribunal sentenciador y contiene pruebas de hecho adicionales, es nuevo y, por tanto, inadmisibles”. A raíz de ese fallo, la autora presentó una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que le comunicó su inadmisibilidad por carta de fecha 11 de septiembre de 2014.

4.3 El Estado parte recuerda la reserva que formuló al artículo 5, párrafo 2 a), al ratificar el Protocolo Facultativo¹¹. Recuerda también la práctica del Comité según la cual un asunto no podrá considerarse “examinado” por otro procedimiento internacional cuando haya sido desestimado únicamente por razones de procedimiento. En cambio, una decisión de inadmisibilidad basada en un examen del fondo —aunque sea muy limitado o incluso implícito— sí constituye un examen en el sentido del artículo 5, párrafo 2 a)¹².

4.4 En el presente caso, la decisión que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos mandó a la autora y en la que declaraba inadmisibles la demanda no mencionaba el motivo de la inadmisibilidad. No obstante, los artículos 34 y 35 del Convenio Europeo de Derechos Humanos prevén seis motivos de inadmisibilidad: a) que la demanda se haya presentado fuera del plazo de seis meses a partir de la fecha de la decisión interna definitiva; b) que la demanda sea anónima; c) que la demanda ya haya sido presentada en el marco de otro procedimiento de examen o arreglo internacional; d) que no se hayan agotado las vías de recurso internas; e) que la demanda esté manifiestamente mal fundada o sea abusiva; y f) que el demandante no haya sufrido un perjuicio importante.

4.5 Teniendo en cuenta que la demanda se presentó dentro del plazo de seis meses, no tenía carácter anónimo, únicamente se presentó ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el supuesto perjuicio era importante con arreglo al artículo 34 del Convenio, el Estado parte considera que, implícita pero necesariamente, el Tribunal solo pudo desestimar la demanda porque no se habían agotado las vías de recurso internas o porque estaba manifiestamente mal fundada o era abusiva.

4.6 En el primer supuesto, el Comité no podrá sino llegar a la misma conclusión que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, puesto que la autora no invocó una vulneración de los artículos 18 y 26 del Pacto hasta que interpuso su recurso de casación. Por consiguiente, como ya hizo en el asunto relativo a Bikramjit Singh, que hacía referencia al artículo 17, el Comité habrá de declarar inadmisibles la comunicación por no haberse agotado los recursos internos.

4.7 En el segundo supuesto, para que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos desestimara la demanda por considerarla manifiestamente mal fundada, debió

¹¹ Al ratificar el Protocolo Facultativo, el Estado parte formuló la siguiente reserva: “Francia formula una reserva al artículo 5, párrafo 2 a), en el sentido de que el Comité de Derechos Humanos no tendrá competencia para examinar la comunicación presentada por un individuo cuando el mismo asunto esté siendo o haya sido examinado en el marco de otro procedimiento de examen o arreglo internacional”.

¹² El Estado parte se remite al asunto *Wdowiak c. Polonia* (CCPR/C/88/D/1446/2006), párr. 6.2.

necesariamente realizar un examen de las pretensiones planteadas por las partes, es decir, un examen de la cuestión en cuanto al fondo. Ello excluiría también la competencia del Comité en virtud de la reserva formulada por Francia.

4.8 El Estado parte sostiene que no se puede aceptar el argumento de que los dos casos son distintos. La comunicación se refiere a los mismos hechos y circunstancias que la demanda presentada ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Es más, las cuestiones planteadas son las mismas.

4.9 El Comité ya ha señalado que no se ha cumplido el requisito de agotar los recursos internos, puesto que la autora no formuló la reclamación invocada ante el Comité hasta que interpuso el recurso de casación. Dicha reclamación fue declarada inadmisibles por la más alta instancia judicial nacional porque no se había planteado ante el tribunal de primera instancia¹³.

4.10 La autora fue debidamente citada a la audiencia y hubiera podido solicitar asistencia jurídica para defenderse, posibilidad que desaprovechó, del mismo modo que optó por no comparecer. Así pues, no puede hacer valer sus propias omisiones como argumento. En conclusión, el Comité debe declarar la comunicación inadmisibles.

Observaciones del Estado parte sobre el fondo

5.1 En sus observaciones sobre el fondo de la comunicación, de fecha 14 de marzo de 2017, el Estado parte sostiene que la Ley fue aprobada por la Asamblea Nacional y el Senado unánimemente, con la excepción de un voto, y tras un dilatado debate democrático. Se estableció una comisión parlamentaria integrada por diputados de todas las tendencias políticas que escuchó las distintas opiniones de muy diversas personas, incluidas mujeres musulmanas y no musulmanas, así como agentes de la sociedad civil.

5.2 El 11 de mayo de 2010, antes de que se aprobara la Ley, la Asamblea Nacional aprobó una resolución en la que afirmó que las prácticas radicales que atentaban contra la dignidad humana y la igualdad entre los hombres y las mujeres, como el uso del velo integral, eran contrarias a los valores de la República, y pidió que se adoptaran todas las medidas posibles para proteger con eficacia a las mujeres que eran objeto de violencia o presiones, por ejemplo siendo obligadas a llevar el velo integral¹⁴.

5.3 El alcance de la prohibición general prevista en la Ley es muy limitado, pues solo se prohíbe ocultarse el rostro. Además, dicha prohibición es indispensable para defender los principios que motivaron su promulgación, y las sanciones previstas para quien infrinja el artículo 1, aplicables a las mujeres que lleven el velo integral islámico, son mesuradas, pues el Parlamento favoreció la vía pedagógica. Por consiguiente, la Ley establece un equilibrio razonable entre la preservación de los principios esenciales de una sociedad democrática y la libertad de vestir con arreglo a las creencias religiosas o de otra índole de cada persona.

5.4 El Estado parte subraya que no es el único que ha prohibido llevar prendas que oculten el rostro en los lugares públicos. Por ejemplo, el Parlamento federal de Bélgica ha aprobado la misma prohibición y la cámara baja del Parlamento de Italia ha aprobado un proyecto de ley en ese mismo sentido.

5.5 La prohibición establecida por la Ley se aplica a toda prenda de vestir destinada a ocultar el rostro en un lugar público, independientemente de su forma o del motivo por el que se lleve. Por lo tanto, no se prevé ningún trato especial para las prendas que se utilicen por razones religiosas o culturales. No obstante, en la medida en que algunas prendas destinadas a ocultar el rostro se llevan por motivos religiosos, la prohibición puede considerarse una “restricción” a la libertad de manifestar la religión o las creencias propias (derecho positivo).

5.6 La restricción en cuestión está prescrita por la ley, persigue un objetivo legítimo y es proporcional a ese objetivo. La prohibición y sus excepciones están establecidas en términos claros y precisos. En una circular de 2 de marzo de 2011 se ofreció una explicación exhaustiva

¹³ El Estado parte se remite al asunto *Bikramjit Singh c. Francia*, párr. 7.4.

¹⁴ Resolución de la Asamblea Nacional sobre la defensa de los valores republicanos frente a la aparición de prácticas radicales que los socavan, de 11 de mayo de 2010.

del alcance y las modalidades de aplicación de la Ley, que se complementó con una campaña realizada en lugares públicos, un folleto disponible en las dependencias oficiales y un sitio web informativo. La Ley prevé un período de seis meses entre su promulgación y la entrada en vigor, por lo que satisface el requisito de previsibilidad. Por consiguiente, la autora sabía que se exponía a ser sancionada.

5.7 La Ley impugnada persigue objetivos legítimos, la protección de los derechos y libertades de los demás y la protección del orden público, lo que figura entre los motivos de limitación permitidos en el artículo 18, párrafo 3, del Pacto. Dichos objetivos están claramente definidos en el preámbulo de la Ley, que reafirma los valores de la República y las normas necesarias para la convivencia. A este respecto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la sentencia del asunto *S. A. S. c. Francia*, sostuvo que la prohibición solo podía justificarse en la medida en que tratase de garantizar las condiciones de la “convivencia”, que el Gobierno definía como el respeto de las normas mínimas de la vida en sociedad. Los lugares públicos son el escenario social por excelencia en el que las personas se encuentran y relacionan. En esa interacción, el rostro es fundamental, pues es la parte del cuerpo en que se reconoce la humanidad que el individuo comparte con su interlocutor. Mostrar el rostro indica que uno acepta no solo ser identificado como individuo por su interlocutor, sino también no ocultarle de manera desleal el estado de ánimo con el que se aborda la relación, por lo que se trata de una muestra de la confianza mínima indispensable para convivir en una sociedad igualitaria y abierta como la francesa. La ocultación del rostro impide identificar a la persona y puede alterar la interacción entre los individuos y socavar las condiciones que permiten la convivencia en una sociedad plural.

5.8 Por motivos de seguridad y orden públicos, toda persona debe poder ser identificada en caso necesario para evitar los ataques a la seguridad de las personas y bienes y para luchar contra la usurpación de la identidad. Para ello se debe mostrar el rostro, requisito indispensable en el contexto internacional de riesgo de atentados terroristas¹⁵.

5.9 El Estado parte rechaza que se presente la Ley como una mera prohibición de que las mujeres musulmanas manifiesten sus creencias religiosas llevando el velo y precisa que solo se prohíbe la ocultación total del rostro, con independencia del motivo. Cualquier persona puede llevar en público prendas destinadas a expresar sus creencias religiosas, como un velo o un turbante, siempre que dejen el rostro a la vista. El problema que aquí se plantea es muy distinto del uso de símbolos religiosos por funcionarios del Estado en el ejercicio de sus funciones o del uso de esos símbolos en la escuela, situaciones que atentan contra el deber de neutralidad de la función pública. En el presente caso, la prohibición no se basa en la connotación religiosa de las prendas de vestir en cuestión, sino únicamente en el hecho de que tapan por completo el rostro, y solo atañe a las prendas más radicales que hacen a la persona invisible a los demás. La autora puede acceder sin ningún problema a los lugares públicos llevando un velo, que manifestaría sus creencias religiosas sin ocultarle el rostro. Además, el Consejo Constitucional ha afirmado que la prohibición no puede restringir el ejercicio de la libertad religiosa en los lugares de culto abiertos al público. Por consiguiente, la medida es proporcional al objetivo perseguido y, por tanto, el Estado parte no ha sobrepasado su margen de discrecionalidad en el presente caso, como confirmó el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *S. A. S. c. Francia*, antes mencionado. Además, en su sentencia de 5 de marzo de 2013, el Tribunal de Casación dictaminó que la Ley se ajustaba al artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (relativo a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión). Por último, las sanciones establecidas por la Ley —como máximo, la multa prevista para los delitos de segunda clase (150 euros)— son moderadas y proporcionales a los objetivos perseguidos. En cuanto a la otra pena prevista, un curso de ciudadanía, se trata de una sanción clásica del derecho penal francés que puede aplicarse a numerosas faltas y que tiene por objeto recordar al condenado los valores republicanos de tolerancia y respeto de la dignidad humana, y concienciarlo respecto de su responsabilidad penal y civil y de los deberes que entraña la vida en sociedad.

¹⁵ El Estado parte cita el dictamen del Comité en el asunto *Ranjit Singh c. Francia*, párr. 8.4, en el que el Comité reconoció la necesidad del Estado parte de garantizar y controlar, en aras de la seguridad y el orden públicos, que la persona que figuraba en la fotografía de la tarjeta de residencia fuera el titular del documento.

5.10 El Primer Ministro, en una circular de 31 de marzo de 2011 dirigida a los prefectos, aclaró las normas de actuación de la policía y la gendarmería respecto de las infracciones de la Ley, y destacó que los agentes no estaban autorizados en modo alguno a obligar a la persona a destaparse el rostro. Por lo tanto, no puede hablarse de una restricción desproporcionada de la libertad religiosa.

5.11 Con respecto a la supuesta vulneración de los artículos 12 y 26 del Pacto, la autora no ha demostrado que la prohibición prevista en la Ley se aplique únicamente a las mujeres que lleven el velo integral o que una persona que se ocultase el rostro de otra manera no sería sancionada. La realidad es que la Ley establece una prohibición general, no persigue el uso de ninguna prenda en concreto y no distingue entre hombres y mujeres. Además, esa prohibición no puede considerarse inherentemente discriminatoria o contraria a la libertad de circulación, pues se justifica en motivos objetivos y razonables.

Deliberaciones del Comité

Examen de la admisibilidad

6.1 Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité debe decidir, de conformidad con el artículo 93 de su reglamento, si dicha comunicación es admisible en virtud del Protocolo Facultativo.

6.2 El Comité observa que la autora presentó una demanda por los mismos hechos al Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Mediante carta de fecha 11 de septiembre de 2014, fue informada de que un juez único había decidido declarar la demanda inadmisibile porque no se cumplían las condiciones de admisibilidad establecidas en los artículos 34 y 35 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El Comité recuerda que, al ratificar el Protocolo Facultativo, Francia formuló una reserva por la que excluía la competencia del Comité en relación con los asuntos que hubieran sido o estuvieran siendo sometidos a otro procedimiento de examen o arreglo internacional.

6.3 El Comité recuerda su jurisprudencia en relación con el artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo¹⁶ en el sentido de que, cuando el Tribunal Europeo de Derechos Humanos basa una decisión de inadmisibilidad no solamente en razones de procedimiento, sino también en razones que incluyen en cierta medida un examen del fondo de la cuestión, se debe considerar que el asunto ha sido examinado en el sentido de las reservas al artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo¹⁷. Corresponde, por tanto, al Comité determinar si en el presente caso el Tribunal fue más allá de un mero examen de los criterios de admisibilidad estrictamente formales cuando declaró inadmisibile la demanda por no cumplir las condiciones de admisibilidad establecidas en los artículos 34 y 35 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

6.4 El Comité, tras leer la carta del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la que invoca los artículos 34 y 35, observa que la demanda de la autora no parece haber sido declarada inadmisibile por meros motivos de procedimiento. No obstante, el Comité señala que, por la brevedad del razonamiento del Tribunal, no parece que se facilitara a la autora ningún argumento o aclaración que justificara la desestimación de la demanda en cuanto al fondo¹⁸. A la luz de estas circunstancias concretas, el Comité considera que no le es posible determinar con certeza que el asunto presentado por la autora haya sido ya objeto de examen, aun limitado, en cuanto al fondo de la cuestión¹⁹. Por ello, considera que la reserva formulada por Francia en relación con el artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo no constituye, de por sí, un impedimento para que el Comité examine el fondo de la cuestión²⁰.

6.5 Por lo que se refiere al requisito del agotamiento de los recursos internos establecido en el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo, el Estado parte observa que la autora

¹⁶ Véase, por ejemplo, *Rivera Fernández c. España* (CCPR/C/85/D/1396/2005), párr. 6.2.

¹⁷ Véanse, entre otros, *Mahabir c. Austria* (CCPR/C/82/D/944/2000), párr. 8.3; *Linderholm c. Croacia* (CCPR/C/66/D/744/1997), párr. 4.2; y *A. M. c. Dinamarca*, comunicación núm. 121/1982, párr. 6.

¹⁸ *X c. Noruega* (CCPR/C/115/D/2474/2014), párr. 6.2.

¹⁹ *Mahabir c. Austria*, párr. 8.3.

²⁰ Véase también *A. G. S. c. España* (CCPR/C/115/D/2626/2015), párr. 4.2.

ya planteó la reclamación relativa a la vulneración de sus derechos que el Comité tiene ante sí en el recurso de casación que interpuso ante la Sala de lo Penal del Tribunal de Casación, que fue desestimado aduciendo que ese hecho debería haberse invocado ante el tribunal de rango inferior. El Estado parte se remite al asunto relativo a Bikramjit Singh para argumentar que no se han agotado los recursos internos²¹. La autora impugna esa posición y señala que dicho asunto no es comparable a su situación, ya que la única oportunidad que ella tuvo de plantear sus reclamaciones antes de hacerlo ante el Tribunal de Casación fue en el juzgado de proximidad. A este respecto, la autora destaca que los procedimientos celebrados ante el juzgado de proximidad son extremadamente rápidos, cuentan con un único juez que, en general, ni siquiera es juez de profesión y no pueden ser objeto de un recurso de apelación, y que no contó con asistencia jurídica. Sostiene además que sus reclamaciones se presentaron debidamente ante el Tribunal de Casación porque, como los controles de la constitucionalidad *a posteriori*, planteaban argumentos “puramente jurídicos” en el sentido del artículo 619 del Código de Procedimiento Civil.

6.6 El Comité observa que el Estado parte no ha refutado esas alegaciones, en particular las relativas a los procedimientos celebrados ante el juzgado de proximidad y a su disponibilidad y efectividad en el caso de la autora. Toma nota además de que el juzgado de proximidad es un lugar público en el que, con arreglo a lo dispuesto en la Ley, llevar un nicab sería un delito, y que la autora no compareció en la audiencia. Observa también que el asunto relativo a Bikramjit Singh no se refiere a actuaciones penales, en las que el derecho de apelación debe estar garantizado, y que el autor, en ese caso, tuvo la oportunidad de exponer sus reclamaciones ante dos tribunales de rango inferior antes de tratar de plantear nuevas reclamaciones ante el Tribunal de Casación. Por el contrario, en el presente caso la autora no tuvo la oportunidad de plantear sus reclamaciones en apelación ante otra instancia que no fuera el Tribunal de Casación²². A la luz de toda la información de que dispone el Comité, y a falta de más explicaciones del Estado parte, el Comité concluye que se han agotado los recursos internos razonablemente disponibles.

6.7 El Comité considera que las reclamaciones de la autora, que plantean cuestiones relativas a los artículos 18 y 26 del Pacto, han sido suficientemente fundamentadas a efectos de la admisibilidad, por lo que las declara admisibles y procede a examinarlas en cuanto al fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

7.1 En cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 1, del Protocolo Facultativo, el Comité ha examinado la presente comunicación teniendo en cuenta toda la información que le han facilitado las partes.

7.2 El Comité toma nota de la reclamación de la autora de que la prohibición penal de ocultarse el rostro en los lugares públicos establecida por la Ley y su condena por llevar el nicab vulneraron los derechos que la asisten en virtud del artículo 18 del Pacto. Toma nota también del argumento del Estado parte según el cual la prohibición general establecida por la Ley se aplica a toda prenda de vestir destinada a ocultar el rostro en un lugar público, independientemente de su forma o del motivo por el que se lleve, y que la Ley no trata de manera particular las prendas de carácter religioso. No obstante, observa que el artículo 2, párrafo 2, de la Ley prevé exenciones generales para las prendas que se lleven por razones sanitarias o profesionales, o que formen parte de prácticas deportivas, fiestas o manifestaciones artísticas o tradicionales, así como para otras prendas que estén autorizadas por la ley. El Comité toma nota además de la afirmación de la autora, no refutada por el Estado parte, de que en Francia menos de 2.000 mujeres llevan el velo integral, y que la gran mayoría de los controles realizados por infracciones de la Ley se han practicado a mujeres que lo llevaban²³.

²¹ *Bikramjit Singh c. Francia*, párr. 7.4.

²² En su observación general núm. 32 (2007), el Comité estableció que los Estados partes tenían la obligación de revisar sustancialmente el fallo condenatorio y la pena, en lo relativo a la suficiencia tanto de las pruebas como de la legislación, de modo que el procedimiento permitiera tomar debidamente en consideración la naturaleza de la causa (párr. 48).

²³ Véase el párrafo 3.13 y su nota a pie de página.

7.3 El Comité recuerda su observación general núm. 22 (1993), en la que estableció que la libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias podía ejercerse individual o colectivamente, tanto en público como en privado. La observancia y la práctica de la religión o de las creencias podían incluir no solo actos ceremoniales, sino también costumbres tales como el uso de prendas de vestir o tocados distintivos²⁴. Está fuera de toda duda que, como afirma la autora, el uso del velo integral responde a una costumbre de algunas practicantes de la religión musulmana y forma parte de la observancia y la práctica de una religión. Tampoco hay duda de que la Ley es aplicable al nicab que lleva la autora, por lo que esta se ve obligada a renunciar a vestir con arreglo a sus creencias religiosas o exponerse a ser sancionada. Así pues, el Comité considera que la prohibición impuesta por la Ley constituye una restricción o limitación del derecho de la autora a llevar el nicab para manifestar su religión o sus creencias, en el sentido del artículo 18, párrafo 1, del Pacto.

7.4 Por consiguiente, el Comité ha de determinar si la mencionada restricción está autorizada por el artículo 18, párrafo 3, del Pacto. El Comité recuerda que el artículo 18, párrafo 3, permite restringir la libertad de manifestar la religión o las creencias con el fin de proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás, a condición de que tales limitaciones estén prescritas por la ley y sean estrictamente necesarias²⁵. El Comité observa, además, que el artículo 18, párrafo 3, ha de interpretarse de manera estricta: no se permiten limitaciones por motivos que no estén especificados en él, aun cuando se permitan como limitaciones de otros derechos protegidos por el Pacto, tales como la seguridad nacional. Las limitaciones solamente se podrán aplicar para los fines con que fueron prescritas y deberán estar relacionadas directamente y guardar la debida proporción con la necesidad específica de la que dependen. No se podrán imponer limitaciones por propósitos discriminatorios ni se podrán aplicar de manera discriminatoria²⁶.

7.5 En el presente caso, el Comité observa que no se ha refutado que la prohibición de llevar el nicab quede claramente incluida en el ámbito de aplicación de la Ley, que se establece en su artículo 1. Por consiguiente, corresponde al Comité evaluar si esa limitación, prevista por la ley, persigue un objetivo legítimo, es necesaria para lograrlo y es proporcional y no discriminatoria.

7.6 El Comité observa que el Estado parte se ha referido a dos objetivos supuestamente perseguidos por la Ley: proteger la seguridad y el orden públicos y proteger los derechos y libertades de los demás.

7.7 Con respecto a la protección de la seguridad y el orden públicos, el Estado parte sostiene que toda persona debe poder ser identificada, en caso necesario, para evitar amenazas a la seguridad de las personas y bienes y para luchar contra la usurpación de la identidad. El Comité reconoce la necesidad del Estado parte, en determinadas circunstancias, de establecer la obligación de mostrar el rostro, lo que en ciertas ocasiones podría entrañar el deber de descubrirse el rostro en situaciones concretas de riesgo para la seguridad o el orden públicos, o con fines de identificación²⁷. No obstante, observa que la Ley no se limita a esos contextos, sino que prohíbe llevar en público, en todo momento, ciertos tipos de prendas destinadas a ocultar el rostro, y que el Estado parte no ha demostrado que el uso del velo integral en sí mismo constituya una amenaza para la seguridad o el orden públicos que justifique esa prohibición absoluta. El Estado parte tampoco ha justificado ni explicado en modo alguno por qué, desde el punto de vista de la seguridad pública, está prohibido ocultarse el rostro con determinados fines religiosos —por ejemplo, llevando un nicab—, pero se permite con muchos otros fines, como la práctica de deportes y la realización de manifestaciones artísticas y otras celebraciones tradicionales y religiosas. El Comité observa además que el Estado parte no ha descrito ningún contexto específico, ni ofrecido ningún ejemplo, en que existiera un riesgo concreto y significativo para la seguridad y el orden públicos que justificase la prohibición absoluta del velo integral. Tampoco parece que la existencia de tal riesgo se mencione en el preámbulo de la Ley ni en la resolución de la Asamblea Nacional de 11 de mayo de 2010 que precedió su aprobación.

²⁴ Observación general núm. 22 (1993), párr. 4.

²⁵ *Ibid.*, párr. 8.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Véase la sentencia en el asunto *S. A. S. v. France*, párr. 139.

7.8 Aun en el supuesto de que el Estado parte pudiera demostrar la existencia de un riesgo concreto y significativo para la seguridad y el orden públicos en principio, no ha demostrado que la prohibición que figura en la Ley sea una medida proporcional al objetivo perseguido, en particular teniendo en cuenta el gran número de excepciones que esta prevé y las enormes repercusiones que tiene en la autora por su condición de mujer musulmana que usa el velo integral. El Estado parte tampoco ha tratado de demostrar que la prohibición fuera la medida menos restrictiva necesaria para proteger la libertad de religión o de creencias²⁸.

7.9 Con respecto al segundo objetivo mencionado por el Estado parte, proteger los derechos y libertades fundamentales de los demás de conformidad con el artículo 18, párrafo 3, el Comité toma nota del argumento del Estado parte relativo al concepto de “convivencia” o el respeto de las normas mínimas de la vida en sociedad. Según el Estado parte, mostrar el rostro indica que uno acepta ser identificado por su interlocutor y no ocultarle de manera “desleal” su estado de ánimo, lo cual es “una muestra de la confianza mínima indispensable para convivir en una sociedad igualitaria y abierta”. El Comité toma nota también de la afirmación de la autora de que el Parlamento no definió claramente ese objetivo ni en la Ley propiamente dicha ni en la exposición de motivos. En este sentido, reconoce el interés que puede tener un Estado en promover la convivencia y el respeto entre las personas que se encuentran en su territorio y, en ese contexto, la interacción social entre individuos de orígenes diversos, y que ocultar el rostro podría considerarse un obstáculo a esa interacción.

7.10 Sin embargo, el Comité señala que para justificar una limitación aduciendo la necesidad de proteger los derechos y libertades fundamentales de los demás es preciso señalar qué derechos fundamentales concretos se pretende proteger y qué personas se ven afectadas. Las excepciones previstas en el artículo 18, párrafo 3, deben interpretarse estrictamente y no aplicarse en abstracto²⁹. En este caso, el Comité observa que el concepto de “convivencia” es un término muy vago y abstracto. El Estado parte no ha señalado qué derecho o libertad fundamental de los demás resulta mermado por el hecho de que algunas personas presentes en los lugares públicos se oculten el rostro, incluidas las mujeres que llevan el velo integral. Tampoco ha explicado por qué esos derechos resultan obstaculizados de manera “desleal” por el uso del velo integral, pero no por los muchos otros medios de ocultarse el rostro en público que están exentos de la aplicación de la Ley. El derecho a interactuar con cualquier persona en un lugar público y el derecho a no verse perturbado por el uso del velo integral por terceros no están amparados por el Pacto, por lo que las limitaciones mencionadas no pueden considerarse permisibles en el sentido del artículo 18, párrafo 3.

7.11 Aun suponiendo que el concepto de convivencia pudiera considerarse un “objetivo legítimo” en el sentido del artículo 18, párrafo 3, el Estado parte no ha demostrado que la prohibición penal de determinados medios para ocultar el rostro en los lugares públicos, que supone una importante limitación de los derechos y libertades de la autora en su condición de mujer musulmana que usa el velo integral, sea proporcional a ese objetivo, ni que sea el medio menos restrictivo posible para proteger la libertad de religión o de creencias.

7.12 A la luz de lo que antecede, el Comité considera que el Estado parte no ha demostrado que la limitación de la libertad de la autora de manifestar su religión o sus creencias llevando el nicab fuera necesaria y proporcional en el sentido del artículo 18, párrafo 3, del Pacto. Por lo tanto, el Comité concluye que la prohibición establecida en la Ley y la consiguiente condena de la autora por llevar el nicab vulneraron los derechos que la asisten en virtud del artículo 18 del Pacto.

7.13 En cuanto a las reclamaciones de la autora a tenor del artículo 26 del Pacto, en el sentido de que la Ley constituye una discriminación indirecta contra la minoría de mujeres musulmanas que llevan el velo integral, el Comité toma nota del argumento del Estado parte de que la prohibición impuesta por la Ley no obedece a las connotaciones religiosas de esa prenda, sino al hecho de que oculta el rostro. Según el Estado parte, la prohibición solo atañe a “las prendas más radicales que hacen a la persona invisible a los demás”, por lo que la autora podría acceder a los lugares públicos llevando un velo, que manifestaría sus creencias

²⁸ E/CN.4/2006/5, párr. 58.

²⁹ Observación general núm. 22 (1993), párr. 8.

religiosas sin ocultarle el rostro. Sin embargo, el Comité observa que la Asamblea Nacional, en su resolución sobre la defensa de los valores republicanos frente a la aparición de prácticas radicales que los socavan, consideró que las prácticas radicales que atentaban contra la dignidad humana y la igualdad entre los hombres y las mujeres, como el uso del velo integral, eran contrarias a los valores de la República, y pidió que la lucha contra la discriminación y la promoción de la igualdad entre los hombres y las mujeres fuera una prioridad del Estado. El Comité observa además que la Ley, pese a estar redactada en términos generales, incluye excepciones para la mayoría de las situaciones en que la gente se oculta el rostro en público, por lo que la prohibición queda prácticamente limitada al velo integral islámico, y observa también que en efecto la Ley se ha aplicado principalmente a mujeres que lo llevaban. Por lo tanto, basándose en el texto de la Ley, en el debate que precedió su aprobación y en su aplicación en la práctica, el Comité observa que esta se aplica principalmente al velo integral islámico, que es una forma de observancia religiosa y de identificación de una minoría de mujeres musulmanas.

7.14 El Comité recuerda su observación general núm. 22 (1993), en la que indicó que veía con preocupación cualquier tendencia a discriminar contra cualquier religión o creencia, en particular las que representaban a minorías religiosas que pudieran ser objeto de la hostilidad de una comunidad religiosa predominante³⁰. El efecto discriminatorio de una norma o medida que es a primera vista neutra o no tiene propósito discriminatorio puede dar lugar a una violación del artículo 26³¹. El Comité recuerda también que las normas que imponen a la mujer una forma de vestir en público pueden entrañar una infracción de diversas disposiciones del Pacto, como el artículo 26, relativo a la no discriminación³². Sin embargo, una diferenciación por los motivos enumerados en el artículo 26 puede no entrañar una discriminación si se basa en criterios razonables y objetivos³³ y persigue un objetivo legítimo a tenor del Pacto³⁴. Por lo tanto, el Comité debe decidir si la diferencia de trato que afecta a la autora, a la que se aplica la Ley por llevar el velo integral islámico, mientras que otras formas de ocultarse el rostro están autorizadas en virtud de las excepciones establecidas en el artículo 2 de la Ley, cumple los criterios de razonabilidad, objetividad y legitimidad del objetivo perseguido.

7.15 El Comité observa que el Estado parte no ha explicado por qué la prohibición general del velo de la autora es razonable o está justificada, al contrario que en el caso de las excepciones permitidas por la Ley³⁵. Observa además que la prohibición general del velo integral establecida por la Ley parece partir del supuesto de que dicha prenda es discriminatoria en sí misma y que las mujeres que la llevan son obligadas a hacerlo. Al tiempo que reconoce que algunas mujeres pueden ser objeto de presiones familiares o sociales para que se oculten el rostro, el Comité observa que el uso del velo integral también puede ser una decisión tomada por voluntad propia —o incluso una forma de reivindicación— atendiendo a creencias religiosas, como es el caso de la autora³⁶. Considera además que la prohibición, lejos de proteger a las mujeres que llevan el velo integral, podría tener el efecto contrario de confinarlas a su hogar, obstaculizar su acceso a los servicios públicos y exponerlas a malos tratos y marginación. El Comité ya ha expresado su preocupación por que la prohibición de ocultarse el rostro en los lugares públicos establecida por la Ley atente contra la libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias y afecte de manera desproporcionada a las personas pertenecientes a determinadas religiones y a las niñas, y por que la Ley pueda tener efectos contraproducentes por lo que respecta al sentimiento de exclusión y de

³⁰ *Ibid.*, párr. 2.

³¹ *Althammer y otros c. Austria* (CCPR/C/78/D/998/2001), párr. 10.2.

³² Observación general núm. 28 (2000), párr. 13.

³³ Véanse, por ejemplo, *Broeks c. los Países Bajos*, comunicación núm. 172/1984, párr. 13; y *Zwaan-de Vries c. los Países Bajos*, comunicación núm. 182/1984, párr. 13.

³⁴ Véase, por ejemplo, *O'Neill y Quinn c. Irlanda* (CCPR/C/87/D/1314/2004), párr. 8.3.

³⁵ A este respecto, véase *C y R c. Australia* (CCPR/C/119/D/2216/2012), párr. 8.6.

³⁶ En un razonamiento parecido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos determinó que “un Estado parte no puede invocar la igualdad de género para prohibir una práctica reivindicada por mujeres — como la demandante — en el marco del ejercicio de los derechos consagrados en dichas disposiciones, a menos que se admita que se puede proteger a alguien contra el ejercicio de sus propios derechos y libertades fundamentales” (*S. A. S. v. France*, párr. 139).

marginación de determinados grupos³⁷. El Comité observa además que otra disposición de la Ley, que se ha incorporado al artículo 225-4-10 del Código Penal, tipifica como delito grave el acto de obligar a otra persona a ocultarse el rostro, por lo que ya se atiende específicamente la preocupación aducida.

7.16 Por último, el Comité observa que, si bien el Estado parte sostiene que las sanciones impuestas a las mujeres que deciden llevar el velo integral en público son “meduradas”, dichas sanciones tienen carácter penal y a algunas mujeres se les han impuesto en más de una ocasión. Sin duda afectan negativamente al derecho de la autora a manifestar su religión llevando el velo y posiblemente también a otros derechos.

7.17 A la luz de lo que antecede, el Comité considera que la prohibición penal establecida por el artículo 1 de la Ley afecta de manera desproporcionada a la autora, en su condición de mujer musulmana que opta por llevar el velo integral, e introduce entre ella y otras personas que sí pueden ocultarse legalmente el rostro en público una distinción que no es necesaria ni proporcional a un interés legítimo, por lo que no es razonable. Por consiguiente, el Comité llega a la conclusión de que esa disposición y su aplicación a la autora constituyen una forma de discriminación interseccional por motivos de género y religión, por lo que contravienen el artículo 26 del Pacto.

8. El Comité, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, dictamina que los hechos que tiene ante sí ponen de manifiesto una vulneración de los derechos que asisten a la autora en virtud de los artículos 18 y 26 del Pacto.

9. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar a la autora un recurso efectivo. Ello implica que debe ofrecer una reparación integral a las personas cuyos derechos reconocidos en el Pacto hayan sido vulnerados. Por consiguiente, entre otras cosas debe proporcionar a la autora medidas de satisfacción adecuadas, como una indemnización económica, por el perjuicio sufrido. El Estado parte tiene también la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro, entre ellas modificar la Ley núm. 2010-1192 teniendo en cuenta las obligaciones que le incumben en virtud del Pacto, y en particular de sus artículos 18 y 26³⁸.

10. Teniendo presente que, por haber llegado a ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado parte ha reconocido la competencia del Comité para determinar si ha habido o no violación del Pacto y que, con arreglo al artículo 2 del Pacto, el Estado parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio o estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a proporcionar un recurso efectivo y jurídicamente exigible cuando se compruebe una violación, el Comité desea recibir del Estado parte, en un plazo de 180 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el dictamen del Comité. Se pide asimismo al Estado parte que publique el dictamen del Comité y que le dé amplia difusión en el idioma oficial del Estado parte.

³⁷ CCPR/C/FRA/CO/5, párr. 22.

³⁸ *Ibid.*

Annex I

Joint opinion of Committee members Ilze Brands Kehris, Sarah Cleveland, Christof Heyns, Marcia V.J. Kran and Yuval Shany (concurring)

1. We agree with the majority of the Committee that France, the respondent State, did not adequately explain a security rationale that could justify the blanket ban on Muslim religious full-face coverage, especially in the light of the exceptions for other forms of full-face coverage made under Act No. 2010-1192. We also agree with the majority that the State party has not persuasively explained how the interest of “living together” could justify compelling, under threat of criminal sanction, individuals belonging to a religious minority to dress in a manner conducive to “normal” social interaction.

2. We are more receptive, however, to the implicit claim that the full veil is discriminatory (para. 7.15), as we consider the wearing of the full veil to be a traditional practice that has allowed men to subjugate women in the name of preserving their “modesty”,¹ which results in women not being entitled to occupy public space on the same terms as men. We would therefore have no difficulty in regarding France as entitled – and, in fact, under an obligation, pursuant to articles 2 (1), 3 and 26 of the Covenant, as well as article 5 (a) of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – to take all appropriate measures to address this pattern of conduct so as to ensure that it does not result in discrimination against women.

3. The question remains, however, whether the introduction of a blanket ban on the full-face veil in public, enforced through a criminal sanction imposed on the very women such a ban would purport to protect, is an appropriate measure in the circumstances of the present case – that is, whether it was a reasonable and proportional measure directed against the author and other Muslim women. On this matter, we are of the view that the State party has not demonstrated to the Committee that less intrusive measures than the blanket ban, such as education and awareness-raising against the negative implications of wearing the full-face veil, criminalizing all forms of pressure on women to wear such a veil and a limited ban enforced through appropriate non-criminal sanctions on wearing the full veil in specific social contexts, underscoring the State’s opposition to the practice (such as prohibiting the full-face veil for teachers in public schools or government employees addressing the public), would not have resulted in sufficient modification of the practice of wearing the full veil, while respecting the rights to privacy, autonomy and religious freedom of the women themselves, including those who choose to wear the veil.

4. Given the harsh consequences of the full ban on the ability of women who choose to wear the veil to move freely in public, we are not in a position to accept the Act as a reasonable and proportionate measure compatible with the Covenant. We believe that our position on the high threshold for justifying a ban on clothing chosen by women is generally consistent with the relevant parts of the judgment of the European Court of Human Rights in *S.A.S. v France*, in which the Court rejected a justification of the ban on the grounds of, among others, anti-discrimination.²

¹ [A/HRC/29/40](#), para. 19, in which the Working Group on the issue of discrimination against women in law and in practice stated that conservative religious extremist movements imposed strict modesty codes in order to subjugate women and girls in the name of religion.

² European Court of Human Rights, *S.A.S. v. France*, application No. 43835/11, Judgment, 1 July 2014, paras. 118–120.

Annex II

Joint opinion of Committee members Ilze Brands Kehris and Sarah Cleveland (concurring)

1. We concur with the majority opinion. Regarding the stated aim of promoting public safety and order, we consider that the State party has not only failed to establish a comprehensive, significant and specific threat that would justify a blanket ban on wearing the full-face veil in public, but has also not explained in which ways the State party's previously existing legislation providing for uncovering one's face in public space for specific purposes or at specific times, such as security checks and identity checks, or in specific locations, such as schools and hospitals – which are not contested here – is not adequate to ensure public safety and order. Thus, in addition to the criminal nature of the sanction and its effect on the author and those Muslim women who, like her, choose to wear the full-face veil, which is not proportionate to the stated aim (para. 7.11), this blanket ban has not been shown to be either necessary or proportionate to its stated legitimate aim of promoting public safety.

2. With respect to protecting the fundamental rights and freedoms of others and the concept of “living together” that the State party relates to this aim, there is a lack of clarity regarding which fundamental rights are specifically intended to be protected (para. 7.10). The State party's position is also unclear on how respect for the rights of persons belonging to minorities, including religious minorities, are taken into account in this concept in order to safeguard the value of pluralism and avoid the abuse of a dominant position by the majority.¹ This reinforces the doubts about the claim that the concept of “living together” constitutes a legitimate aim under the fundamental rights and freedom of others in article 18 (3) of the Covenant.

3. Although the State party does not explicitly refer to equality between men and women in its arguments, in the background documents from the national debates and the preparatory work in the National Assembly, equality figured as a significant factor in the adoption of this legislation. In this regard, the argument that the full-face veil is inherently oppressive and stems from the patriarchal subjugation of women, which intends to prevent them from participating as equals in society, is relevant. However, in view of the fact that another criminal provision in article 4 of the same Act, which is not contested, penalizes the serious offence of compelling a person to wear such a veil, the argument as applied to the comprehensive ban on wearing the veil seems to imply that whenever a woman dons a full-face veil it cannot be her own informed and autonomous decision, which may reinforce a stereotype that Muslim women are oppressed. Penalizing wearing the full-face veil in order to protect women could thus, instead of promoting gender equality, potentially contribute to the further stigmatization of Muslim women who choose to wear the full-face veil, as well as more broadly of Muslims, based on a stereotypical perception of the role of women among Muslims. In any case, the State or the majority's view that the practice is oppressive must accommodate the author's own explicit choice to wear certain clothing in public to manifest her religious belief.² The equality argument is thus not convincing as a legitimate aim for a blanket prohibition of full-face veils in all public spaces in France.

4. Finally, the present Views take into account the specific context of the case in France, including the fact that a very small number of women have chosen to wear the full veil. Apart

¹ European Court of Human Rights, *S.A.S. v France*, application No. 43835/11, Judgment, 1 July 2014, para. 127.

² *A/68/290*, para. 74 (d), in which the Special Rapporteur on freedom of religion or belief stated that policies designed to empower individuals exposed to gender-related discrimination could not claim credibility unless they paid careful attention to the self-understandings, interests and assessments voiced by the concerned persons themselves, including women from religious minorities. That principle should always be observed, in particular before setting legislative or jurisdictional limits to a right to freedom, for example the right to wear religious garments.

from the inherent vulnerability to negative stereotyping of members of a minority – indeed, a minority within a minority – the disproportionality of the legislative measures that were adopted and implemented purportedly to promote respect for the rights of others is thus particularly acute in a context in which there is a very low likelihood that any person would encounter a fully veiled woman in a public space. For the same reason, disseminating awareness-raising leaflets to the general public regarding the law and criminalizing the wearing of the niqab and burka may have the unintended effect of increasing prejudice and intolerance towards this minority group.

Annex III

Individual opinion of Committee member Yadh Ben Achour (dissenting)

1. In both cases set out in communications Nos. 2747/2016 and 2807/2016, the Committee notes that the State party, by adopting Act No. 2010-1192 of 11 October 2010, prohibiting the concealment of the face in public, has violated the rights of the authors under articles 18 and 26 of the Covenant. I regret that I am unable to share this opinion for the following reasons.

2. First, I am surprised at the Committee's statement that "the State party has not demonstrated how wearing the full-face veil in itself poses a threat to public safety or public order that would justify such an absolute ban". I shall not dwell on the threat to public safety, which appears self-evident given the ongoing battle against terrorists, some of whom have carried out attacks and assassinations in France and elsewhere disguised with niqabs. Security considerations alone justify both prohibition and criminalization. I shall, however, spend more time on the meaning of the phrase "protect order" read conjointly with "protect the morals or the fundamental rights and freedoms of others" in article 18 (3) of the Covenant.

3. In that article, the term "order" clearly refers to that of the State at the origin of the restriction. In France, under its Constitution, the order is republican, secular and democratic. Equality between men and women is among the most fundamental principles of that order, just as it is among the most fundamental principles of the Covenant. The niqab in itself is a symbol of the stigmatization and degrading of women and as such contrary to the republican order and gender equality in the State party, but also to articles 3 and 26 of the Covenant. Defenders of the niqab reduce women to their primary biological status as females, as sexual objects, flesh without mind or reason, potentially to blame for cosmic and moral disorder, and in consequence obliged to remove themselves from the male gaze and thus be virtually banished from the public space. A democratic State cannot allow such stigmatization, which sets them apart from all other women. Wearing the niqab violates the "fundamental rights and freedoms of others" or, more precisely, the rights of other women and of women as such. Its prohibition is therefore not contrary to the Covenant.

4. I agree with the Committee that the restrictions provided for under article 18 (3) must be interpreted strictly. However, "strictly" does not mean that the restrictions need not respect the other provisions of the Covenant, or the spirit of article 18 itself, as I have explained in the preceding paragraph.

5. The Committee admits in both cases that "wearing the niqab or the burka amounts to wearing a garment that is customary for a segment of the Muslim faithful and that it is the performance of a rite or practice of a religion". However, the Committee does not explain the mysterious transformation of a custom into a religious obligation as part of worship, within the meaning of article 18 of the Covenant. The truth is that the wearing of the niqab or the burka is a custom followed in certain countries called "Muslim countries" that, under the influence of political Islamism and a growing puritanism, has been artificially linked to certain verses from the Qur'an, in particular to verse 31 of the Surah of Light and verse 59 of the Surah of the Confederates. However, the most knowledgeable authorities on Islam do not recognize concealing the face as a religious obligation. Even allowing, as the Committee wishes to do, that the wearing of the niqab may be interpreted as an expression of freedom of religion, it must not be forgotten that not all interpretations are equal in the eyes of a democratic society that has founded its legal system on human rights and the principles of the Universal Declaration of Human Rights and of the Covenant, and that has enshrined the principle of secularism within its Constitution – all the more so given the particular historical and legal context of France. Certain interpretations simply cannot be tolerated.

6. The same holds true for polygamy, excision, inequality in inheritance, repudiation of a wife, a husband's right to discipline his wife and levirate and sororate practices. All those constitute, for their practitioners, religious obligations or rites, just as wearing the full-face veil does for followers of that custom. But the Committee has always considered the former

practices to be contrary to the provisions of the Covenant and has consistently called on States to abolish them. Surely then, it is contradictory to decide in one case that it is the prohibition of one such practice, which undermines equality between citizens and the dignity of women, that contravenes the Covenant, while deciding in another case that it is the practices that contravene article 18?

7. A more serious problem must be raised. It concerns the concept of “living together” championed by France, which led to the adoption of the Act. I entirely disagree with the Committee that “the concept of ‘living together’ is presented by the State party in very vague and abstract terms” and that “the State party has not identified any specific fundamental rights or freedoms of others that are affected”. On the contrary, the preamble to the Act deals fully with this issue and clearly states that concealment of the face goes against the social contract, basic good manners and the notions of fraternity and living together. Unfortunately, the Committee fails to note that the fundamental right that is violated in this instance is not that of a few individuals, nor of any particular group, but the right of society as a whole to recognize its members by their faces, which are also a token of our social and, indeed, our human nature. Contrary to the Committee’s assertions, the concept of living together is neither vague nor abstract, but rather, precise and specific. It is founded on the very simple idea that a democratic society can only function in full view of all. More generally, as I have already suggested, the most basic human communication, preceding language of any other kind, is conveyed by the face. By totally and permanently concealing our faces in public, especially in a democratic context, we renounce our own social nature and sever our links with our peers. To prohibit the wearing of the full-face veil and penalize it with a small fine is therefore neither excessive nor disproportionate. In this connection, there can be no comparison between the hijab and the niqab. The two are essentially different.

8. By considering that “the criminal ban introduced by article 1 of the Act disproportionately affects the author as a Muslim woman who chooses to wear the full-face veil and introduces a distinction between her and other persons who may legally cover their face in public that is not necessary and proportionate to a legitimate interest and is therefore unreasonable”, the Committee is simply turning rights upside down. It concludes from this reasoning that article 1 of the Act constitutes a kind of intersectional discrimination based on sex and religion that violates article 26 of the Covenant. Yet there is no doubt that prohibition is necessary, if only because of the threat to security (para. 2 above); it is also proportionate, as shown by the light penalty: a fine of €150 and a course in citizenship, richly deserved given the seriousness of the infringement of equality between citizens and of the dignity of women.

9. Let us now turn to the question of those persons who, unlike women who wear the full-face veil, are authorized by the Act to cover their faces. This, according to the Committee’s Views, constitutes discrimination under article 26 of the Covenant. These are the persons referred to in article 2 (2) of the Act, which establishes exceptions to the prohibition. Can these exceptions be placed on an equal footing and compared with the practice of wearing the full-face veil? Is article 2 of the Act discriminatory within the meaning of article 26? I do not think so. These exceptions, generally speaking circumstantial and temporary, are for the most part made for recreational, festive, carnival or sporting purposes, or are required for service or security purposes, in particular road safety. They exist in all countries and in no way constitute discriminatory symbols or messages likely to trigger implementation of article 26 of the Covenant, as the full-face veil would.

10. I conclude that the prohibition of the wearing of the full-face veil and its penalization by fine, especially in the French context, is neither contrary to article 18 nor to article 26 of the Covenant.

Annex IV

Individual opinion of Committee member José Manuel Santos Pais (dissenting)

1. I regret not being able to share the conclusion, reached by the majority of the Committee, that the State party violated the author's rights under articles 18 and 26 of the Covenant.
2. Communications Nos. 2747/2016 and 2807/2016 concern the use of the niqab and are the first of their kind to be considered by the Committee. The issue is a very sensitive one and a solution should therefore be reached thoughtfully, due to its far-reaching implications.
3. Significantly enough, the two complaints do not concern an Islamic State, but a European one with a strong democratic tradition and an impressive human rights record. Possible solutions are dilemmatic, since persuasive arguments can be invoked both for and against finding a violation of certain rights. Decisions in both cases will have, apart from the underlying legal issues, a significant political impact, not only for France, but for many other countries in Europe, Africa and Asia, where the problem of the use of the niqab may also arise. The question was thus to find a solution that minimized the harm, while taking into account all the relevant factors and preventing the risk of any unwarranted and abusive interpretation of the Committee's decision.
4. I tend to consider the complaints in both cases as mostly artificial, using the argument of a restriction of freedom of thought, conscience and religion as a means to address what is foremost a political problem. The authors never explain which religious prescriptions impose the use of the niqab on them or which part of the Qur'an they base their conclusions on. Yet they acknowledge that wearing the niqab or the burka amounts to wearing a garment that is customary for a segment of the Muslim faithful and is an act motivated by religious beliefs. Therefore, it concerns the observance and practice of a religion, notwithstanding the fact that wearing the niqab or the burka is not a religious requirement common to all practising Muslims (para. 3.2). We are therefore facing a religious custom, not an undisputed religious obligation.
5. The Committee has in the past refused to accept as violations of the provisions of the Covenant certain social or religious customs and practices that run counter to human rights (female genital mutilation, honour and ritual killings, attacks against persons with albinism and many others). Therefore, the fact that the authors invoke a violation of their religious beliefs does not necessarily lead to the conclusion that their rights have been violated.
6. Both authors are nationals of France born and domiciled in France. Yet, they refuse to abide by the prevalent legislation of the State party concerned, although they acknowledge that they belong to a minority of Muslim women who wear the full-face veil. According to a parliamentary commission that studied the matter, fewer than 2,000 women are concerned (paras. 3.3 and 3.14), which constitutes a tiny minority (para. 3.9). They consider that such a tiny minority can impose their beliefs on the rest of the population, but do not wish to acknowledge the same right to the rest of the population, which, in terms of a proportionality test, seems quite disturbing, especially as both authors can use, still within the observance of their religious beliefs, other less rigorous and extreme forms of dressing, such as a headscarf. This extreme and radical form of religious belief should, in my view, be considered with caution so as to allow the Committee to reach a fair and reasonable decision, which unfortunately, in the present case, did not occur.
7. When one encounters a given society, the need for respecting its habits and customs should be a natural concern, as well as respect for social predominant values. Even more so, when one has a standing relationship with such a society, as is the case for both authors. Yet the authors refuse to accept this.
8. It falls within the legitimate powers of each State to democratically define the legislative framework of their societies, while respecting their international obligations. The State party has carefully done so. Act No. 2010-1192 was passed unanimously (bar one vote)

by the National Assembly and Senate after a wide-ranging democratic debate. A parliamentary task force was set up involving elected representatives from across the political spectrum, which proceeded to hear many persons of diverse opinions, including both Muslim and non-Muslim women and persons from civil society (para. 5.1).¹ On 11 May 2010 – prior to the adoption of the law – the National Assembly adopted a resolution in which it said that radical practices detrimental to human dignity and equality between men and women, including the wearing of a full-face veil, were contrary to the values of the Republic, and called for the implementation of all possible measures to ensure the effective protection of women subjected to violence or pressure, including by being forced to wear a full-face veil (para. 5.2).²

9. The general ban introduced by the Act is limited in scope, given that only the concealment of the face is prohibited. Sanctions are measured, lawmakers having prioritized the role of education (para. 5.3).³ The ban covers any article of clothing intended to conceal the face in public spaces, regardless of the form it takes or the reason for wearing it (para. 5.5),⁴ and does not target any specific article of clothing and makes no distinction between men and women (para. 5.11).⁵ Therefore, no special treatment is reserved for garments worn for religious or cultural reasons and only the most radical form of clothing that makes the person invisible in public is affected. The ban cannot restrict the exercise of religious freedom in places of worship open to the public (para. 5.9).⁶ Exemptions from the Act include clothing worn for health or professional reasons, or as part of sporting, artistic or traditional festivities or events, including religious processions, or that otherwise is legally authorized (para. 7.2),⁷ which confirm the general and reasonable character of the ban. A circular of 2 March 2011 provided a comprehensive explanation of the scope and modalities for the application of the law, complemented by a campaign in public places and a leaflet available in government offices, as well as an educational website. Moreover, the law provided for a period of six months from the time of its enactment to its entry into force to meet the predictability requirement (para. 5.6).⁸

10. The Act pursues a legitimate aim, the protection of the rights and freedoms of others and the protection of public order, as clearly defined in the Act's preamble, which reaffirms the values of the Republic and the requirements of living together (para. 5.7).⁹ The European Court of Human Rights, in its judgment in *S.A.S. v. France*, accepted the observance of the minimum requirements of life in society as part of the protection of the rights and freedoms of others and so concluded that the ban imposed was proportionate to the aim pursued (paras. 140–159).

11. Public safety and public order require that everyone can be identified if need be, to prevent attacks on the security of persons and property and to combat identity fraud. This implies that people must show their faces, a vital concern in the context of current international terrorist threats (para. 5.8).¹⁰ The Committee, failing to address the underlying problem properly, does not seem to have sufficiently weighed this last requirement (para. 7.7).¹¹

12. It is true that the European Court of Human Rights, in its judgment in the *S.A.S. v. France* case, dismissed the argument that the ban was necessary in a democratic society for public safety, since “a blanket ban on the wearing in public places of clothing designed to conceal the face can be regarded as proportionate only in a context where there is a general threat to public safety” (para. 139). However, since the judgment was delivered, France has experienced several terrorist attacks by Al-Qaida and Da'esh: Île-de-France in January 2015

¹ *Yaker v. France* (CCPR/C/123/D/2747/2016), para. 7.1.

² *Ibid.*, para. 7.2.

³ *Ibid.*, para. 7.3.

⁴ *Ibid.*, para. 7.5.

⁵ *Ibid.*, para. 7.11.

⁶ *Ibid.*, para. 7.9.

⁷ *Ibid.*, para. 8.2.

⁸ *Ibid.*, para. 7.6.

⁹ *Ibid.*, para. 7.7.

¹⁰ *Ibid.*, para. 7.8.

¹¹ *Ibid.*, para. 8.7.

(20 killed and 22 injured), Paris in November 2015 (137 killed and 368 injured) and Nice in July 2016 (87 killed and 434 injured). In 2017, a total of 205 foiled, failed and completed terrorist attacks were reported by nine European Union member States (France experienced 54 attacks). In 2017, a total of 975 individuals were arrested in the European Union for terrorism-related offences. Most arrests (705 out of 791) were related to jihadist terrorism (123 women, of whom 64 per cent held the citizenship of a European Union member State and were born in the Union). France alone accounted for 411 arrests and 114 convictions. As for the number of suspects arrested for religiously inspired/jihadist terrorism (705), France accounted for 373.¹² In this context, it is of extreme importance to quickly identify and locate possible suspects, since they travel through different countries to arrive at their destination and may avail themselves of the niqab to go unnoticed. Therefore, in the current circumstances, the ban imposed seems proportionate to the aim pursued by the Act, although it should be subject to periodic risk assessments (art. 7 of the Act).

13. In contrast to the view of the majority of the Committee (para 7.16), I believe that the sanctions are measured. Although they are of a criminal nature in France, in other countries they would probably be administrative fines. Sanctions comprise a category two fine (maximum €150), a moderate sanction that can, however, be replaced by a mandatory citizenship course. If, however, the person refuses to abide by the law, what should the State do? Accept such a behaviour? In the *Yaker* case, the author was sentenced twice, the second time because she refused to remove her full-face veil at the security checkpoint to enter the court. Is it reasonable to force a judge to accept persons that they are going to judge to have their faces covered during a trial? Such a demand will probably not be accepted in any court, in whichever country. Furthermore, both cases were tried by a community court, which confirms, if need be, the minor gravity of the violation. Sanctions are thus not disproportionate.

14. Finally, as regards the allegation that penalties have been imposed in particular on Islamic women, the reason seems obvious: they violated the ban. Would one consider, for instance, the prosecution of drunk drivers or drug traffickers as disproportionately affecting them? Is this not just the result of law enforcement policy?

15. I would therefore conclude that articles 18 and 26 of the Covenant were not violated. Rejecting the ban could, regrettably, be seen by some States as just a step away from accepting the imposition of a full-face veil policy.

¹² European Union Agency for Law Enforcement Cooperation, *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018* (The Hague, 2018).