



## Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Distr. general  
7 de diciembre de 2018  
Español  
Original: francés e 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. 2747/2016\* \*\* \*\*\*

<i>Comunicación presentada por:</i>	Sonia Yaker (representada por el abogado Roger Kallas)
<i>Presunta víctima:</i>	La autora
<i>Estado parte:</i>	Francia
<i>Fecha de la comunicación:</i>	22 de febrero de 2016 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión sobre la admisibilidad de 26 de julio de 2017
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	17 de julio de 2018
<i>Asunto:</i>	Derecho a la libertad de religión; trato discriminatorio de una religión y de sus practicantes
<i>Cuestiones de procedimiento:</i>	Admisibilidad; otro procedimiento de examen o arreglo internacional; agotamiento de los recursos internos
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Libertad de religión; no discriminación
<i>Artículos del Pacto:</i>	18 y 26
<i>Artículo del Protocolo Facultativo:</i>	5, párr. 2 a) y b)

\* Aprobado por el Comité en su 123<sup>er</sup> 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, miembro del Comité, no participó en el examen de la comunicación.

\*\*\* Se adjunta al presente documento: voto particular conjunto (concurrente) de Ilze Brands Kehris, Sarah Cleveland, Christof Heyns, Marcia V. J. Kran y Yuval Shany, miembros del Comité; voto particular conjunto (concurrente) de Ilze Brands Kehris y Sarah Cleveland, miembros del Comité; voto particular (disidente) de Yadh Ben Achour, miembro del Comité; y voto particular (disidente) de José Manuel Santos Pais, miembro del Comité.



1.1 La autora de la comunicación es Sonia Yaker, ciudadana francesa nacida en 1974 y residente en Saint-Denis (Francia). Afirma ser víctima de una violación por Francia de los derechos que la asisten en virtud de los artículos 18 y 26 del Pacto<sup>1</sup>. Está representada por el abogado Roger Kallas.

1.2 El Primer Protocolo Facultativo del Pacto entró en vigor para Francia el 17 de mayo de 1984. Francia ha formulado una reserva<sup>2</sup>.

1.3 El 5 de septiembre de 2016, el Relator Especial sobre nuevas comunicaciones y medidas provisionales informó al Estado parte y a la autora de su decisión de examinar la cuestión de la admisibilidad separadamente de la del fondo, de conformidad con el artículo 97, párrafo 3, del reglamento del Comité.

### Los hechos expuestos por la autora

2.1 La autora es musulmana y usa el *niqab* (velo integral). El 6 de octubre de 2011 se le dio el alto en un control de identidad cuando vestía un *niqab* en una calle de Nantes. A continuación fue procesada y declarada culpable de la infracción consistente en vestir una prenda destinada a ocultar el rostro en un lugar público.

2.2 En consecuencia, el 26 de marzo de 2012, la autora fue condenada por el Juzgado de Proximidad de Nantes<sup>3</sup> al pago de una multa de 150 euros, que es el importe máximo correspondiente a esa infracción, establecida en la Ley núm. 2010-1192, de 11 de octubre de 2010. El artículo 1 de la Ley dispone que “en los lugares públicos quedará prohibido vestir una prenda destinada a ocultar el rostro”. El artículo 2, en el que se define el ámbito de aplicación, dispone que “se entiende por lugares públicos las vías públicas y los lugares abiertos al público o utilizados para la prestación de servicios públicos”. También dispone que “la prohibición prevista en el artículo 1 no se aplicará a las prendas autorizadas por las disposiciones legislativas o reglamentarias..., que esté justificado llevar 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 prevé como sanción por la comisión de esa infracción “la multa prevista para las infracciones de segunda clase”, “la obligación de asistir a un curso de ciudadanía” o ambas opciones. En la Ley se tipifica también como delito más grave el acto de obligar a alguien a ocultarse el rostro, que se ha incluido en el artículo 225-4-10 del Código Penal de la forma siguiente: “Todo aquel que obligue a ocultarse el rostro a otra u otras personas mediante amenaza, violencia, coacción, abuso de autoridad o de poder en razón de su sexo será castigado con una pena de prisión de un año y una multa de 30.000 euros. Si el acto se cometiera en perjuicio de un menor de edad, la pena será de dos años de prisión y una multa de 60.000 euros”.

2.4 La autora impugna, a la luz del artículo 18 del Pacto, la prohibición de ocultarse el rostro en un lugar público, que priva a quienes deseen llevar un velo integral de la posibilidad de hacerlo.

2.5 Con respecto a las medidas adoptadas por la autora, como el fallo del juez de proximidad no es susceptible de apelación, la autora interpuso un recurso de casación ante la Sala de lo Penal del Tribunal de Casación. En su recurso, la autora sostuvo que la Ley núm. 2010-1192, que prohibía el uso en los lugares públicos de prendas de vestir destinadas a ocultarse el rostro y constituía el fundamento jurídico de la infracción por la que había

<sup>1</sup> Aunque no lo invoca directamente, la autora hace referencia también al artículo 12 del Pacto.

<sup>2</sup> En el momento de la ratificación, Francia 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”.

<sup>3</sup> El juez de proximidad tiene competencia para conocer de litigios civiles de hasta 4.000 euros. En el plano penal, el juzgado de proximidad es competente en las infracciones de primera a cuarta clase. El artículo 15 de la Ley de Modernización de la Justicia para el Siglo XXI contempla la eliminación de los juzgados de proximidad el 1 de julio de 2017. En esa fecha, los procedimientos civiles que estén tramitando esos juzgados se transferirán a los tribunales de primera instancia.

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. También invocó, en cuanto al fondo, el carácter discriminatorio de la Ley, e invitó al Tribunal de Casación a que verificase si no constituía “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 “la invocación de una vulneración del Convenio Europeo de Derechos Humanos, puesto que no se planteó en primera instancia ante el juez competente y presenta nuevos elementos de hecho, constituye un argumento nuevo y, como tal, inadmisibles”. El fallo tiene carácter definitivo. La autora afirma haber agotado todos los recursos de la jurisdicción interna.

2.7 La autora subraya que ante el Juzgado de Proximidad de Nantes no estuvo representada por un abogado, que se trata de un procedimiento muy rápido, con un único juez que, en principio, ni siquiera es un juez profesional, y que el procedimiento no es susceptible de apelación, lo que habría permitido presentar argumentos basados en la libertad de religión y el carácter discriminatorio de la Ley.

2.8 La autora añade que el Tribunal de Casación, al mantener que “la invocación de una vulneración del Convenio Europeo de Derechos Humanos, puesto que no se planteó en primera instancia ante el juez competente y presenta nuevos elementos de hecho, constituye un argumento nuevo y, como tal, inadmisibles”, hizo una aplicación incorrecta del artículo 619 del Código de Procedimiento Civil, en el que se establece que: “Los argumentos nuevos no serán admisibles ante el Tribunal de Casación. No obstante, podrán invocarse por primera vez, salvo disposición en contrario: 1) los argumentos que sean exclusivamente de derecho, 2) los argumentos que emanen de la decisión impugnada”.

2.9 Según la autora, como el argumento invocado de la incompatibilidad de una ley constituye un “argumento exclusivamente de derecho”, su impugnación ante el Tribunal de Casación de la prohibición del velo integral era perfectamente admisible, aunque en el argumento se incluyese un elemento nuevo. La autora pone como ejemplo el control de la constitucionalidad *a posteriori*; desde 2010 es posible pedir un control inicial mediante una solicitud de revisión judicial en un recurso de casación. Añade que la evaluación objetiva de la constitucionalidad de una ley es, por naturaleza, una cuestión abstracta “exclusivamente de derecho” que no entraña una evaluación de las circunstancias del caso. Según la autora, lo mismo puede decirse de la evaluación, igualmente objetiva, de la validez de una ley nacional a la luz de una obligación dimanante de un tratado.

2.10 Así pues, la autora invita al Comité a que dictamine que la inadmisibilidad no se aplica a su recurso, porque el argumento planteado ante el Tribunal de Casación no implicó la presentación de nuevos elementos de hecho y de derecho, sino que se trataba de una cuestión “exclusivamente de derecho”.

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 por un solo juez, porque “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 vestir el *niqab* entrañan una vulneración de los derechos que la asisten en virtud de los artículos 18 y 26 del Pacto.

3.2 En lo referente al artículo 18, llevar el *niqab* o el burka no es más que usar una prenda de vestir que responde a la costumbre de una fracción de la religión musulmana. Se trata de un acto motivado por una creencia religiosa. Por tanto, corresponde a la celebración de un rito y a la práctica de una religión cuya libertad de manifestación está garantizada por el artículo 18 del Pacto, aunque vestir el *niqab* o el burka no sea un precepto religioso que

observen todas las musulmanas practicantes. La autora se remite a la observación general núm. 22 del Comité (1993), sobre la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, según la cual 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. Como llevar el *niqab* o el burka equivale a vestir una prenda de ropa que responde a la costumbre de una fracción de la religión musulmana, motivada por una creencia religiosa, se trata de la celebración de un rito y la práctica de una religión cuya libertad de manifestación está protegida por el artículo 18 del Pacto.

3.3 Según la autora, la injerencia del Estado en la libertad de religión de las mujeres pertenecientes a las minorías musulmanas que usan el velo integral —menos de 2.000 mujeres según una comisión parlamentaria que examinó la cuestión— es indiscutible. A este respecto, la autora recuerda el texto 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<sup>4</sup>: “La prohibición de ocultarse el rostro en los lugares públicos no debe restringir el ejercicio de la libertad de religión en los lugares de culto abiertos al público, pues de lo contrario se socavaría lo dispuesto en el artículo 10 de la Declaración de 1789”. Según la autora, invirtiendo ese argumento se llega a la conclusión de que, en efecto, el legislador ha restringido el ejercicio de la libertad de religión en los demás lugares públicos.

3.4 La autora se remite a la jurisprudencia del Comité, en particular al dictamen del asunto *R. Singh c. Francia*<sup>5</sup>, en el que el Comité determinó que se había producido una violación del artículo 18 en relación con una injerencia puntual, con motivo de una fotografía tomada a una persona con la cabeza descubierta para renovar su permiso de residencia. Según la autora, la prohibición de llevar el velo integral en los lugares públicos es, con más razón, una forma de injerencia en su libertad de religión, puesto que debe mostrarse sin su velo integral en todo momento.

3.5 La autora añade que las restricciones impuestas al artículo 18 no se han justificado por motivos admisibles, como los que se mencionan en el artículo 18, párrafo 3, del Pacto. Aunque tales restricciones están previstas en la ley, no son ni necesarias ni proporcionales al objetivo perseguido. Ante todo, porque el legislador no ha definido claramente el objetivo. La Ley núm. 2010-1192 no contiene ninguna exposición de motivos ni se pronuncia sobre su fundamento jurídico, y ni siquiera se hace referencia en ella a una resolución parlamentaria de 11 de mayo de 2010 en la que la Asamblea Nacional expresó la opinión de que el uso del velo integral era contrario a los principios de la República Francesa<sup>6</sup>. De un examen rápido de la génesis de la Ley se desprende que la única justificación del texto es la voluntad política de prohibir, por principio, el uso del velo integral<sup>7</sup>, lo que priva a esa Ley de todo objetivo legítimo en el sentido del artículo 18, párrafo 3, del Pacto. La falta de un objetivo legítimo pone en entredicho el argumento de que la Ley fuese siquiera necesaria.

3.6 Aun suponiendo que se hubiera establecido tal objetivo, la restricción de derechos no puede considerarse necesaria ni proporcional. El Estado parte ha presentado el argumento<sup>8</sup> de que la Ley núm. 2010-1192 perseguía dos objetivos principales: la igualdad

<sup>4</sup> El 14 de septiembre de 2010, el Parlamento sometió la cuestión al Consejo Constitucional, de conformidad con lo previsto en el artículo 61, párr. 2, de la Ley por la que se prohíbe la ocultación del rostro en los lugares públicos. En su dictamen de 7 de octubre de 2010, el Consejo declaró que la Ley era conforme con la Constitución, si bien formuló una reserva sobre los lugares de culto abiertos al público.

<sup>5</sup> *R. Singh c. Francia* (CCPR/C/102/D/1876/2009), párr. 8.4. La autora se remite también a los asuntos *B. Singh c. Francia* (CCPR/C/106/D/1852/2008), párr. 8.7, y *S. M. Singh c. Francia* (CCPR/C/108/D/1928/2010), párr. 9.5.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> La autora señala que el 22 de junio de 2009, ante el Congreso reunido en sesión conjunta en Versalles, Nicolas Sarkozy, a la sazón Presidente de la República, declaró: “El burka no es bienvenido en la República Francesa”.

<sup>8</sup> La autora hace referencia al quinto informe periódico presentado por Francia al Comité (CCPR/C/FRA/5), párrs. 429 y ss.

entre hombres y mujeres y la protección del orden público. Sin embargo, esos objetivos no bastan para justificar el menoscabo 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, en cuanto tal, con ninguno de los objetivos que se contemplan en el artículo 18, párrafo 3. El Comité ha manifestado, en su observación general núm. 22 (párr. 8), que no se permiten limitaciones por motivos que no estén 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, y que las suposiciones sobre la actitud de dichas mujeres en relación con la desigualdad de género se fundamentan únicamente en los prejuicios de algunas personas sobre el modo de vida de determinados grupos. Ninguna mujer que llevara un 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 admitir si el legislador hubiera decidido, atendiendo a la opinión de algunos parlamentarios, limitar la prohibición de usar el velo integral a ciertos lugares y ocasiones, o establecer la obligación de mostrar el rostro momentáneamente con fines de identificación. Sin embargo, no fue eso lo que el Gobierno de Francia decidió hacer.

3.9 La autora señala que nunca se ha dicho que las mujeres que usan el burka o el *niqab*, que por lo demás son una exigua minoría, pongan en peligro la seguridad pública o alteren el orden público. Si bien puede alegarse legítimamente la necesidad, en circunstancias concretas, de identificar a una persona que transita por un lugar público haciendo que muestre el rostro, no cabe imaginar que esa obligación de “desvelarse” pueda ser permanente y absoluta. Solo podrían aceptarse las restricciones circunscritas a situaciones concretas. Así pues, dado su carácter general, la prohibición prevista en la Ley núm. 2010-1192 no puede considerarse necesaria para la protección del orden público.

3.10 En cualquier caso, esa prohibición no es proporcional al objetivo que persigue, ya que es permanente, se aplica en todos los lugares públicos y su violación constituye una infracción penal. La autora observa además que el velo integral, que es el modo de ocultación del rostro mencionado expresamente en el proyecto de ley y en los debates que precedieron la aprobación de la Ley, no parece que pueda autorizarse nunca en virtud de las excepciones previstas en el artículo 2 II)<sup>9</sup>.

3.11 El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su sentencia en el asunto *S. A. S. c. Francia*, desestimó, en virtud del principio de proporcionalidad, el objetivo de proteger la seguridad y el orden públicos invocado por Francia<sup>10</sup>. La autora concluye, pues, que la prohibición de ocultarse el rostro en los lugares públicos no es necesaria para proteger la seguridad y el orden públicos, en la medida en que es manifiestamente desproporcional al 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 núm. 2010-1192 fue indirectamente discriminatoria porque tuvo el efecto de obstaculizar el ejercicio de su libertad de religión y de su libertad de circulación. La Ley no trata del mismo modo a la autora que al resto de la población. La obliga, so pena de incurrir en una sanción penal, a prescindir de su velo integral en los lugares públicos, cuando para ella llevarlo es un precepto religioso. Como la única manera de llevarlo sería no salir y circular por lugares públicos, su libertad de circulación, garantizada expresamente en el artículo 12 del Pacto, quedaría restringida.

3.13 Por mucho que la Ley núm. 2010-1192 sea, supuestamente, aplicable a toda persona que se oculte el rostro en un lugar público, sin distinción, no puede negarse que, en la

<sup>9</sup> El artículo 2 II) dispone que la prohibición no se aplicará “a las prendas prescritas o autorizadas por disposiciones legislativas o reglamentarias..., que esté justificado llevar 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 define lo que es una “procesión religiosa”.

<sup>10</sup> *S. A. S. v. France* [Gran Sala] (demanda núm. 43835/11), sentencia de 1 de julio de 2014, párr. 139.

práctica, constituye una discriminación indirecta contra las mujeres que usan el velo integral. Los debates que precedieron la aprobación de la Ley ponen de manifiesto claramente que se contempló como una solución global que prohibiría expresamente por ley el uso del velo integral. La discriminación indirecta se confirma también en las cifras correspondientes a la aplicación de la Ley, que en teoría se aplica a todo medio de ocultación del rostro, incluidos los cascos o los pasamontañas<sup>11</sup>.

3.14 Por último, la autora reitera que en Francia hay 2.000 mujeres que usan el velo integral. Sin embargo, representan más de la mitad de las personas que han sido objeto de controles por incumplimiento de la Ley, lo que demuestra que son controladas desproporcionadamente.

3.15 Por las razones expuestas, la autora pide que se dictamine que se ha producido una vulneración de los artículos 18 y 26 del Pacto.

### **Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad**

4.1 El 17 de mayo de 2016, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad de la comunicación y pidió al Comité que la declarase inadmisibile.

4.2 El Estado parte señala que la autora fue declarada culpable, en dos ocasiones, de llevar en un lugar público una prenda destinada a ocultarse el rostro, concretamente un *niqab*. El Juzgado de Proximidad de Nantes condenó a la autora en ambas ocasiones y le impuso sendas multas de 140 y 150 euros los días 21 de noviembre de 2011 y 26 de marzo de 2012, respectivamente. La autora fue condenada el 21 de noviembre de 2011 al pago de una multa de 140 euros por llevar una prenda de vestir que le ocultaba el rostro en un lugar público, en contra de lo dispuesto en la Ley núm. 2010-1192. Esta infracción fue constatada durante un control de tráfico. El 26 de marzo de 2012, el juez de proximidad condenó de nuevo a la autora al pago de una multa de 150 euros por la misma infracción a raíz de que se negó a quitarse el velo en el control de seguridad situado a la entrada del tribunal que debía decidir sobre la primera infracción. La autora no compareció en ninguna de las dos audiencias.

4.3 La autora interpuso sendos recursos ante la Sala de lo Penal del Tribunal de Casación para impugnar los fallos mencionados. La autora reclamó por primera vez ante este último Tribunal que la Ley núm. 2010-1192, fundamento jurídico de las infracciones por las que fue condenada, era contraria a los artículos 9 y 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

4.4 El Estado parte sostiene que el Comité ya ha señalado que la condición del agotamiento de los recursos internos no se ha cumplido, puesto que la autora formuló por primera vez en casación la reclamación invocada ante el Comité, y este recurso fue declarado inadmisibile por la más alta instancia jurisdiccional nacional porque los motivos de reclamación no se habían planteado ante el tribunal de primera instancia<sup>12</sup>.

4.5 La autora presentó una demanda ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que se refería a los mismos hechos que se expusieron ante el Comité y, el 11 de septiembre de 2014, fue informada de que su demanda era inadmisibile en virtud de los artículos 34 y 35 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El Estado parte recuerda la reserva relativa al artículo 5, párrafo 2 a), que formuló al ratificar el Protocolo Facultativo. Recuerda también la práctica del Comité según la cual un asunto no puede considerarse “examinado” por otro órgano internacional cuando la causa haya sido desestimada únicamente por razones de procedimiento. En cambio, una decisión de inadmisibilid

<sup>11</sup> En el informe correspondiente a 2013 del Observatorio del Laicismo, entidad dependiente de la oficina del Primer Ministro francés, se afirma que “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 de ellas fueron objeto de control en varias ocasiones. En total, se impusieron 1.038 multas y 61 infractores recibieron una amonestación. De las 594 mujeres con velo integral que fueron objeto de control, 461 habían nacido en Francia y 133 en el extranjero. Esas últimas provenían principalmente del Magreb (97) y del Oriente Medio (9). Nueve mujeres pertenecían a la comunidad subsahariana”.

<sup>12</sup> El Estado parte se remite al asunto *B. Singh c. Francia*, párr. 7.4.

basada en un examen del fondo —aunque sea muy breve— constituye un examen en el sentido del artículo 5, párrafo 2 a).

4.6 En el presente caso, la decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos dirigida a la Sra. Yaker en la que se declara inadmisibles su demanda no menciona el motivo de la inadmisibilidad. No obstante, cabe señalar que los motivos de inadmisibilidad previstos en los artículos 34 y 35 del Convenio Europeo de Derechos Humanos son seis, a saber: 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 sometida a otra instancia internacional de investigación o de acuerdo; 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.

4.7 Teniendo en cuenta que la demanda se presentó dentro del plazo de seis meses, que no fue anónima, que se presentó únicamente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y que el presunto perjuicio era importante en el sentido del artículo 35 del Convenio, el Estado parte considera que de manera implícita, pero necesaria, el Tribunal Europeo solo pudo rechazar la demanda en razón del no agotamiento de las vías de recurso internas o porque consideró que la demanda era manifiestamente mal fundada o abusiva.

4.8 En el primer supuesto, el Comité habrá de llegar forzosamente a la misma conclusión que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, constatando que la autora invocó por primera vez la reclamación relativa a la vulneración de los artículos 18 y 26 del Pacto en su recurso de casación. Por consiguiente, como hizo en el asunto *B. Singh*, el Comité deberá declarar inadmisibles la demanda por no haberse agotado los recursos internos.

4.9 En el segundo supuesto, si el Tribunal Europeo de Derechos Humanos rechazó la demanda por considerarla manifiestamente mal fundada, dicho órgano necesariamente realizó un examen de las reclamaciones formuladas por la demandante, lo que supondría que examinó la cuestión en cuanto al fondo. Ello excluiría también la competencia del Comité en virtud de la reserva formulada por Francia.

4.10 El argumento de que no se trata del mismo asunto es inaceptable. La comunicación se refiere a los mismos hechos y las mismas circunstancias que la demanda presentada ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Es más, las cuestiones planteadas son las mismas. En conclusión, el Comité debe declarar la comunicación inadmisibles.

#### **Comentarios de la autora acerca de las observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad**

5.1 El 20 de julio de 2016, la autora señaló que no tenía nada más que añadir, puesto que había analizado detenidamente la cuestión de la admisibilidad en su comunicación inicial.

5.2 No obstante, la autora señala el cinismo del Estado parte, que, al tiempo que subraya que el perjuicio fue importante en el sentido del artículo 35 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, pide al Comité que no examine el fondo de la denuncia, a pesar de que la autora ya ha sido víctima de una denegación de justicia ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Casación de Francia.

#### **Decisión del Comité sobre la admisibilidad**

6.1 El 26 de julio de 2017, el Comité examinó la admisibilidad de la comunicación.

6.2 El Comité observó que la autora había presentado una demanda por los mismos hechos ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y que, en carta de fecha 11 de septiembre de 2014, fue informada de que un juez único había decidido “declarar la demanda inadmisibles porque no se cumplían las condiciones de admisibilidad establecidas en los artículos 34 y 35 del Convenio”. El Comité recordó que, al ratificar el Protocolo Facultativo, Francia había formulado una reserva por la que excluía la competencia del Comité en relación con los asuntos que hubieran sido o estuvieran siendo examinados por otro procedimiento de examen o arreglo internacional. No obstante, el Comité, tras leer la carta del Tribunal, observó que la demanda de la autora no parecía haber sido declarada

inadmisible por motivos exclusivamente de procedimiento y que, en vista de la brevedad de la argumentación del Tribunal, tampoco parecía que se hubiese proporcionado a la autora ningún argumento o aclaración acerca del fundamento de la decisión de inadmisibilidad para justificar el rechazo de la demanda en cuanto al fondo. Por consiguiente, el Comité consideró que no le era posible determinar con certeza que el asunto presentado por la autora hubiera sido ya objeto de examen, siquiera limitado, en cuanto al fondo de la cuestión<sup>13</sup>, en el sentido de la reserva formulada por Francia. Por esas razones, el Comité consideró que la reserva formulada por Francia en relación con el artículo 5, párrafo 2, del Protocolo Facultativo no constituía, de por sí, un impedimento para que el Comité examinase el fondo de la cuestión.

6.3 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 Comité observó que la autora había planteado por primera vez la denuncia sustantiva de la vulneración de sus derechos, que ahora exponía ante el Comité, en el recurso que interpuso ante la Sala de lo Penal del Tribunal de Casación, que la consideró inadmisibles porque debía haberse invocado ante el tribunal inferior. No obstante, el Comité observó también que, según la autora, la única oportunidad de plantear sus reclamaciones antes de recurrir al Tribunal de Casación habría sido el Juzgado de Proximidad. A ese respecto, la autora dijo que el procedimiento ante el Juzgado de Proximidad había sido sumamente rápido, que esta jurisdicción se componía de una única persona que por lo general no era un juez profesional, que el procedimiento no era susceptible de apelación y que la autora no había contado con la asistencia de un abogado. La autora sostuvo además que era procedente presentar sus reclamaciones ante el Tribunal de Casación porque, al igual que los controles de la constitucionalidad *a posteriori*, planteaban argumentos “exclusivamente de derecho” en el sentido del artículo 619 del Código de Procedimiento Civil.

6.4 El Comité observó que el Estado parte no había refutado estas alegaciones, en particular las relativas al procedimiento ante el Juzgado de Proximidad y a su disponibilidad y efectividad en el caso de la autora. El Comité observó además que el Juzgado de Proximidad era un lugar público en el que, con arreglo a la Ley, vestir un *niqab* sería una infracción penal, y que, de acuerdo con las observaciones del Estado parte, cuando la autora trató de asistir a la audiencia ante el Juzgado de Proximidad, se le impuso por segunda vez una multa por negarse a quitarse el velo integral en el control de seguridad, y que finalmente no compareció en la audiencia. El Comité también observó que el asunto *Singh c. Francia* invocado por el Estado parte no se refería a un procedimiento penal en el que el derecho de apelación debiera estar garantizado, y que el autor de esa comunicación había tenido la oportunidad de plantear sus reclamaciones ante dos tribunales inferiores antes de tratar de plantear otras nuevas ante el Tribunal de Casación. Por el contrario, el Comité entendió que, en el presente caso, la autora no había conseguido que sus reclamaciones fueran reconsideradas en apelación ante otra instancia que no fuera el Tribunal de Casación<sup>14</sup>, por lo que llegó a la conclusión de que la autora había agotado los recursos internos razonablemente disponibles.

6.5 El Comité declaró que la comunicación era admisible en la medida en que planteaba cuestiones relacionadas con los artículos 18 y 26 del Pacto.

### **Observaciones del Estado parte sobre el fondo**

7.1 En sus observaciones sobre el fondo de la comunicación, de fecha 16 de septiembre de 2016, el Estado parte señala que la Ley núm. 2010-1192 fue aprobada por la Asamblea Nacional y el Senado por unanimidad de los votos emitidos menos uno, después de un amplio debate democrático. En este contexto, se constituyó una comisión parlamentaria, compuesta de diputados de todas las tendencias políticas, que procedió a escuchar las

<sup>13</sup> Véase también el dictamen del Comité en *A. G. S. c. España* (CCPR/C/115/D/2626/2015), párr. 4.2.

<sup>14</sup> En el párrafo 48 de la observación general núm. 32 (2007), relativa al derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, se dispone que el Estado parte tiene 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 permita tomar debidamente en consideración la naturaleza de la causa.



opiniones variadas de numerosas personas de la sociedad civil, musulmanas y no musulmanas.

7.2 El Estado parte informa también de que, el 11 de mayo de 2010 —antes de que se aprobara la Ley—, la Asamblea Nacional aprobó una resolución en la que afirmaba que “las prácticas radicales que atentan contra la dignidad y la igualdad entre hombres y mujeres, entre las cuales se cuenta el uso del velo integral, son contrarias a los valores de la República” y reclamaba la adopción de todos los medios necesarios “para asegurar la protección eficaz de las mujeres que sufren violencias o presiones, y en particular las que son obligadas a llevar un velo integral”<sup>15</sup>.

7.3 El Estado parte señala que la prohibición general prevista en la Ley tiene un objetivo extremadamente limitado, puesto que solo se prohíbe la ocultación del rostro. Además, es indispensable para la defensa de los principios que motivaron su adopción, y las sanciones que se contemplan son proporcionadas, ya que el legislador optó por un planteamiento pedagógico. Así pues, según el Estado parte, en la Ley se observa un equilibrio razonable entre la preservación de los principios esenciales de una sociedad democrática y la libertad de vestirse con arreglo a las creencias religiosas o de otro tipo que se profesen.

7.4 El Estado parte subraya que no es el único en haber prohibido el uso en los lugares públicos de prendas de vestir que oculten el rostro. El Parlamento Federal belga aprobó una prohibición idéntica, y la Cámara Baja del Parlamento italiano ha aprobado también un proyecto de ley en ese sentido.

7.5 El Estado parte añade que la prohibición prevista por la Ley se aplica a toda prenda de vestir destinada a ocultar el rostro en los lugares públicos, sean cuales fueren la forma o el motivo de hacerlo. Así pues, no se prevé ningún trato especial para las prendas de vestir usadas por motivos religiosos o culturales. No obstante, como quiera que algunas prendas de vestir destinadas a ocultar el rostro se llevan por motivos religiosos, la prohibición puede verse como una “restricción” de la libertad de manifestar la religión o las creencias (fuero externo).

7.6 El Estado parte alega que, en el presente caso, la restricción de que se trata está prescrita por la ley, persigue un objetivo legítimo y es proporcional a dicho objetivo. Tanto la prohibición como las excepciones están redactadas en términos claros y precisos. El Estado parte añade que en una circular de 2 de marzo de 2011 se da una explicación exhaustiva del alcance y las modalidades de aplicación de la Ley, y que dicha circular se complementó con una campaña en los lugares públicos, un folleto distribuido en las dependencias oficiales y un sitio web informativo. El Estado parte subraya que la Ley prevé un plazo de seis meses entre su promulgación y su entrada en vigor, por lo que satisface el requisito de previsibilidad, y la autora sabía que se exponía a una sanción.

7.7 Los objetivos legítimos de la ley impugnada son la protección de los derechos y las libertades de los demás y la protección del orden público, objetivos estos enunciados en el artículo 18, párrafo 3, del Pacto. Según el Estado parte, esos objetivos están claramente definidos en la exposición de motivos 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 francés definía como el respeto de las normas mínimas de la vida en sociedad. El Estado parte alega que los lugares públicos son el escenario por excelencia de la vida social en el que los ciudadanos se interrelacionan. En esa interacción social, 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 propio indica que se 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

<sup>15</sup> Resolución de la Asamblea Nacional sobre la defensa de los valores republicanos frente a la aparición de prácticas radicales que los socavan.

impide identificar a la persona y puede alterar la interacción entre los individuos y socavar las condiciones que permiten la convivencia en una sociedad diversa.

7.8 El Estado parte afirma que, para garantizar la seguridad y el orden públicos, debe estar en condiciones de poder identificar a toda persona cuando sea necesario para impedir las amenazas contra la seguridad de las personas y los bienes y luchar contra la usurpación de la identidad. Para ello se debe mostrar el rostro, requisito indispensable en el actual contexto internacional de riesgo de atentados terroristas<sup>16</sup>.

7.9 El Estado parte se opone a la presentación de la Ley como una disposición que prohíba a las musulmanas manifestar sus creencias religiosas llevando el velo y destaca que dicho instrumento solo prohíbe ocultarse totalmente el rostro, independientemente 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 en que entra en juego el deber de neutralidad del Estado. 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 ocultan por completo el rostro. Solo atañe a las prendas más radicales, que hacen a la persona invisible a los demás. La autora podría acceder sin dificultad a los lugares públicos llevando un velo que manifestara sus creencias religiosas sin ocultarle el rostro. Además, el Consejo Constitucional ha aclarado que la prohibición no debe 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 el Estado parte no ha sobrepasado su margen de apreciación en el presente caso, como confirmó el Tribunal Europeo en el mencionado asunto *S. A. S. c. Francia*. 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, el Estado parte señala que las sanciones establecidas por la Ley —como máximo, la multa prevista para las infracciones de segunda clase (150 euros)— son moderadas y proporcionales a los objetivos perseguidos. En cuanto a la otra pena prevista, la obligación de asistir a un curso de ciudadanía, se trata de una sanción clásica del derecho penal francés que puede aplicarse a numerosas infracciones; tiene por objeto recordar al infractor los valores republicanos de tolerancia y respeto de la dignidad humana, y hacerlo consciente de su responsabilidad penal y civil y de los deberes que entraña la vida en sociedad.

7.10 El Primer Ministro, en su 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 descubrirse el rostro. Por lo tanto, no puede decirse que sea una restricción desproporcionada de la libertad religiosa.

7.11 Con respecto a la reclamación relativa a la vulneración de los artículos 12 y 26 del Pacto, el Estado parte señala que la autora no ha demostrado que la prohibición prevista en la Ley se aplique únicamente a las mujeres que llevan el velo integral o que no se controle a las personas que se ocultan el rostro por otro medio. 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, por cuanto tiene una justificación objetiva y razonable.

<sup>16</sup> El Estado parte cita el dictamen del Comité en el asunto *R. Singh c. Francia*, párr. 8.4, en el que 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.

## Deliberaciones del Comité

### *Examen de la cuestión en cuanto al fondo*

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

8.2 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 núm. 2010-1192 y su condena por llevar el *niqab* vulneraron los derechos que la asisten en virtud del artículo 18 del Pacto. El Comité toma nota del argumento del Estado parte según el cual la prohibición general establecida por la Ley se aplica al uso en público de toda prenda de vestir destinada a ocultar el rostro, 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, el Comité observa que el artículo 2 II) de la Ley prevé exenciones generales para las prendas que se lleven por “razones sanitarias o profesionales”, o “para practicar un deporte o con motivo de fiestas o manifestaciones artísticas o tradicionales”, incluidas las “procesiones religiosas”, así como para otras prendas que estén prescritas o autorizadas legalmente por disposiciones legislativas o reglamentarias. 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 usan el velo integral, y que la gran mayoría de los controles realizados por infracciones de la Ley se han practicado a mujeres que llevaban el velo integral<sup>17</sup>.

8.3 El Comité recuerda su observación general núm. 22, según la cual la libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias puede ejercerse individual o colectivamente, tanto en público como en privado. La observancia y la práctica de la religión o de las creencias pueden incluir no solo actos ceremoniales, sino también costumbres tales como el uso de prendas de vestir o tocados distintivos<sup>18</sup>. Está fuera de toda duda que, como afirma la autora, el uso del velo integral responde a una costumbre de una fracción de la religión musulmana y corresponde a la celebración de un rito y a la práctica de una religión. Tampoco hay duda de que la Ley núm. 2010-1192, por la que se prohíbe el uso en público de prendas de vestir destinadas a ocultar el rostro, es aplicable al *niqab* que lleva la autora, que, por consiguiente, se ve obligada a renunciar a vestir con arreglo a sus criterios religiosos o exponerse a una sanción. Así pues, el Comité considera que la prohibición impuesta por la Ley constituye una restricción o limitación del derecho de la autora a manifestar su religión o sus creencias —llevando el *niqab*— en el sentido del artículo 18, párrafo 1, del Pacto.

8.4 Por consiguiente, el Comité ha de determinar si esa restricción está autorizada por el artículo 18, párrafo 3, del Pacto. El Comité recuerda que el párrafo 3 del artículo 18 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 necesarias<sup>19</sup>. El Comité recuerda también que el párrafo 3 del artículo 18 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 discriminatoria<sup>20</sup>.

8.5 En el presente caso, el Comité observa que, indiscutiblemente, la prohibición de llevar el *niqab* queda claramente incluida en el ámbito de aplicación establecido en el artículo 1 de la Ley núm. 2010-1192. Por consiguiente, corresponde al Comité evaluar si

<sup>17</sup> Véase el informe mencionado del Observatorio del Laicismo.

<sup>18</sup> Observación general núm. 22, párr. 4.

<sup>19</sup> *Ibid.*, párr. 8.

<sup>20</sup> *Ibid.*

esa limitación, que está prescrita por la ley, persigue un objetivo legítimo, es necesaria para lograrlo y es proporcional y no discriminatoria.

8.6 El Comité observa que, según el Estado parte, la Ley persigue dos objetivos: la protección de la seguridad y el orden públicos y la protección de los derechos y libertades de los demás.

8.7 Por lo que respecta a la protección de la seguridad y el orden públicos, el Estado parte sostiene que debe estar en condiciones de poder identificar a toda persona cuando sea necesario para impedir las amenazas contra la seguridad de las personas y los bienes y luchar contra la usurpación de la identidad. El Comité reconoce la necesidad de los Estados, en determinados contextos, de exigir que se muestre el rostro, lo que podría entrañar la obligación de descubrirlo ocasionalmente en circunstancias concretas de riesgo para la seguridad o el orden públicos, o con fines de identificación. No obstante, el Comité observa que la Ley no se limita a esos contextos, sino que establece la prohibición absoluta de 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 tal 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 —usando un *niqab*— pero se permite ocultarse el rostro con muchos otros fines, como deportivos, artísticos y otros fines tradicionales y religiosos. El Comité observa además que el Estado parte no ha descrito ningún contexto específico, ni ofrecido ningún ejemplo, en que existiera una amenaza concreta y significativa para la seguridad y el orden públicos que justificase la prohibición absoluta del velo integral. Tampoco se describe semejante amenaza en la exposición de motivos de la Ley núm. 2010-1192 ni en la resolución de la Asamblea Nacional de 11 de mayo de 2010 que precedió su aprobación.

8.8 Aun en el supuesto de que el Estado parte pudiera demostrar la existencia, en principio, de una amenaza concreta y significativa para la seguridad y el orden públicos, no ha demostrado que la prohibición que figura en la Ley núm. 2010-1192 sea proporcional a dicho objetivo, en vista del enorme impacto que tiene en la autora por ser una mujer que usa el velo integral. El Estado parte tampoco ha intentado demostrar que la prohibición fuera la medida menos restrictiva necesaria para proteger la libertad de religión o de creencias<sup>21</sup>.

8.9 Con respecto al segundo objetivo presentado por el Estado parte —la protección de los derechos y libertades fundamentales de los demás, con arreglo al artículo 18, párrafo 3—, el Comité toma nota de su argumento sobre el concepto de “convivencia”, o el respeto de las normas mínimas de la vida en sociedad, en el sentido de que los lugares públicos son el escenario por excelencia de la vida social en el que los ciudadanos se interrelacionan. Según el Estado parte, mostrar el rostro propio indica que se acepta ser identificado como individuo por la otra parte y no ocultarle “de manera desleal” el propio estado de ánimo, lo cual constituye “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 legislador no definió claramente ese objetivo, ni en la Ley propiamente dicha ni en la exposición de motivos. El Comité reconoce el interés que puede tener un Estado en promover la sociabilidad y el respeto mutuo entre las personas, en toda su diversidad, que se encuentran en su territorio, y que ocultarse el rostro podría percibirse como un obstáculo potencial a esa interacción.

8.10 Sin embargo, el Comité observa que la protección de los derechos y libertades fundamentales de los demás requiere identificar qué derechos fundamentales concretos resultarían mermados y qué personas se verían afectadas. Las excepciones previstas en el artículo 18, párrafo 3, deben interpretarse estrictamente y no aplicarse en abstracto<sup>22</sup>. En el presente caso, el Comité observa que el concepto de “convivencia” es 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

<sup>21</sup> E/CN.4/2006/5, párr. 58.

<sup>22</sup> Observación general núm. 22, párr. 8.

oculten el rostro, incluidas las mujeres que llevan el velo integral. Tampoco ha explicado por qué esos derechos resultarían 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 sentirse molesto porque alguien lleve el velo integral no están amparados por el Pacto, por lo que no pueden considerarse limitaciones permisibles en el sentido de su artículo 18, párrafo 3.

8.11 Aun suponiendo que el concepto de convivencia pudiera considerarse un “objetivo legítimo” en el sentido del artículo 18, párrafo 3, el Comité observa que el Estado parte no ha demostrado que la prohibición penal de ocultarse el rostro por determinados medios en los lugares públicos, que supone una importante limitación de los derechos y libertades de la autora en cuanto 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.

8.12 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 *niqab* fuera necesaria y proporcional en el sentido del artículo 18, párrafo 3, del Pacto. Por consiguiente, el Comité llega a la conclusión de que la prohibición establecida en la Ley núm. 2010-1192 y la condena de la autora con arreglo a dicha Ley por llevar el *niqab* vulneró los derechos que la asisten en virtud del artículo 18 del Pacto.

8.13 En cuanto a las reclamaciones de la autora a tenor del artículo 26 del Pacto, en el sentido de que la Ley discrimina indirectamente a la minoría de mujeres musulmanas que usan 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 sin dificultad a los lugares públicos llevando un velo que manifestara sus creencias religiosas sin ocultarle el rostro”. No obstante, el Comité observa que la Asamblea Nacional francesa, 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 atentan contra la dignidad y la igualdad entre hombres y mujeres, entre las cuales se cuenta el uso del velo integral, son 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 sean una prioridad del Estado”. El Comité observa además que la Ley núm. 2010-1192, a pesar de 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 que la Ley se ha aplicado principalmente a mujeres que llevaban el velo integral. Por lo tanto, basándose en el texto de la Ley, en los debates que precedieron su aprobación y en su ejecución en la práctica, el Comité observa que la Ley se aplica principalmente al velo integral islámico, que es una forma de observancia religiosa y de identificación de una minoría de mujeres musulmanas.

8.14 El Comité recuerda su observación general núm. 22 (párr. 2), en la que veía con preocupación cualquier tendencia a discriminar contra cualquier religión o creencia por cualquier razón, en particular el hecho de que representaran a minorías religiosas que pudieran ser objeto de la hostilidad por parte de una comunidad religiosa predominante. 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 26<sup>23</sup>. Sin embargo, no toda diferenciación por los motivos enumerados en el artículo 26 entraña una discriminación, siempre que se base en criterios razonables y objetivos<sup>24</sup> y persiga un objetivo que sea legítimo a tenor del Pacto<sup>25</sup>. Por lo tanto, el Comité debe decidir si la diferencia de trato que afecta a la autora, que usa el velo integral islámico, mientras que

<sup>23</sup> Véase *Althammer y otros c. Austria* (CCPR/C/78/D/998/2001), párr. 10.2.

<sup>24</sup> Véanse, por ejemplo, *Broeks c. los Países Bajos* (CCPR/C/29/D/172/1984), párr. 13; y *Zwaan-de Vries c. los Países Bajos* (CCPR/C/29/D/182/1984), párr. 13.

<sup>25</sup> Véase *O'Neill y Quinn c. Irlanda* (CCPR/C/87/D/1314/2004), párr. 8.3.

otras formas de ocultarse el rostro están autorizadas en virtud de las excepciones establecidas en el artículo 2 de la Ley núm. 2010-1192, cumple los criterios de razonabilidad, objetividad y legitimidad del objetivo perseguido.

8.15 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, teniendo en cuenta las excepciones permitidas por la Ley<sup>26</sup>. El Comité 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 usan son obligadas a hacerlo. Si bien 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 sucede en el caso de la autora<sup>27</sup>. El Comité considera además que la prohibición, en lugar de proteger a las mujeres que usan el velo integral, podría tener el efecto contrario de confinarlas a su hogar, obstaculizar su acceso a los servicios públicos y exponerlas al riesgo de sufrir malos tratos y marginación. El Comité ya ha expresado su preocupación de que la prohibición de ocultarse el rostro en los lugares públicos establecida por la Ley atenta contra la libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias y afecta en particular a las personas pertenecientes a determinadas religiones, así como a las niñas, y que la Ley podría tener efectos contraproducentes por lo que respecta al sentimiento de exclusión y de marginación de determinados grupos<sup>28</sup>. 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 aborda específicamente esa preocupación.

8.16 Por último, aunque el Estado parte sostiene que las sanciones impuestas a las mujeres que deciden llevar el velo integral en público son “moderadas”, el Comité observa que tienen carácter penal y se han impuesto a algunas mujeres en más de una ocasión, como sucede en el caso de la autora. Ineludiblemente, esas sanciones repercuten negativamente en el derecho de la autora a manifestar su religión llevando el velo y posiblemente también en otros derechos.

8.17 A la luz de lo que antecede, el Comité considera que la prohibición penal establecida por el artículo 1 de la Ley núm. 2010-1192 afecta de manera desproporcionada a la autora en cuanto mujer musulmana que opta por usar el velo integral e introduce una distinción entre ella y otras personas que pueden ocultarse legalmente el rostro en público que no es necesaria ni proporcional a un interés legítimo, por lo que no es razonable. Así pues, el Comité llega a la conclusión de que esa disposición y su aplicación a la autora constituyen una forma de discriminación cruzada por motivos de género y religión, por lo que contravienen el artículo 26 del Pacto.

9. El Comité, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, dictamina que el Estado parte ha violado los derechos que asisten a la autora en virtud de los artículos 18 y 26 del Pacto.

10. 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 han sido vulnerados. En el presente caso, el Estado parte debe, en particular, proporcionar a la autora medidas de satisfacción adecuadas y una indemnización económica por el perjuicio sufrido. El Estado parte tiene también la obligación de evitar que se cometan violaciones semejantes

<sup>26</sup> Véase, a ese respecto, *C. c. Australia* (CCPR/C/119/D/2216/2012), párr. 8.6.

<sup>27</sup> De manera análoga, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos determinó, en *S. A. S. v. France*, (párr. 119), 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”.

<sup>28</sup> CCPR/C/FRA/CO/5, párr. 22.

en el futuro, y para ello debe modificar la Ley núm. 2010-1192 a la luz de las obligaciones que le incumben en virtud del Pacto, en particular de sus artículos 18 y 26<sup>29</sup>.

11. 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 presente dictamen. Se pide asimismo al Estado parte que publique el presente dictamen y que le dé amplia difusión.

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, párr. 22.

## Anexo I

### **Voto particular conjunto (concurrente) de Ilze Brands Kehris, Sarah Cleveland, Christof Heyns, Marcia V. J. Kran y Yuval Shany, miembros del Comité**

1. Coincidimos con la mayoría del Comité en que Francia, Estado demandado, no explicó adecuadamente cuáles son los motivos de seguridad que podrían justificar la prohibición general del velo integral de la religión musulmana, especialmente a la luz de las exenciones para otras formas de ocultación completa del rostro previstas en la Ley núm. 2010-1192. También coincidimos con la mayoría en que el Estado parte no ha explicado convincentemente la manera en que el interés de preservar la “convivencia” podría justificar que se obligase, bajo amenaza de sanción penal, a las personas pertenecientes a una minoría religiosa a vestir de forma que se favorezca la interacción social “normal”.

2. Sin embargo, somos más afines a la alegación implícita de que el velo integral es discriminatorio (párr. 8.15), ya que consideramos que su uso responde a una práctica tradicional que ha permitido a los hombres someter a las mujeres so pretexto de preservar su “modestia”<sup>1</sup>, lo que conduce a que estas no tengan derecho a ocupar el espacio público en las mismas condiciones que los hombres. Por lo tanto, no nos cuesta reconocerle a Francia el derecho (y, de hecho, la obligación, con arreglo a los artículos 2, párrafo 1, 3 y 26 del Pacto, así como el artículo 5 a) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer) a adoptar todas las medidas apropiadas para hacer frente a este patrón de conducta para evitar que dé lugar a la discriminación de la mujer.

3. No obstante, la cuestión sigue siendo si la introducción de una prohibición general del uso del velo integral en público, aplicada a través de la imposición de una sanción penal a las mismas mujeres a las que se pretende proteger con tal prohibición, es una medida apropiada en las circunstancias del presente caso (es decir, si se trata de una medida razonable y proporcional aplicada contra la autora y otras mujeres musulmanas). A ese respecto, opinamos que el Estado parte no ha demostrado al Comité que la adopción de medidas menos intrusivas que la prohibición general, como la educación y la sensibilización contra las consecuencias negativas del uso del velo integral, la penalización de todas las formas de presión sobre las mujeres para llevar tal velo y una prohibición limitada de llevar ese velo en determinados contextos, aplicada mediante sanciones no penales apropiadas y haciendo hincapié en la oposición del Estado a esa práctica (por ejemplo, mediante la prohibición del uso del velo integral por las profesoras en las escuelas públicas o por las funcionarias que trabajan de cara al público), no habría bastado para modificar la práctica de llevar el velo integral respetando los derechos a la intimidad, la autonomía y la libertad religiosa de las propias mujeres, incluidas las que decidan llevar el velo.

---

<sup>1</sup> Véase el documento A/HRC/29/40, párr. 19, en el que el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica declaró que los movimientos extremistas religiosos conservadores imponen códigos de modestia estrictos para someter a las mujeres y las niñas en nombre de la religión.



4. Teniendo en cuenta las duras consecuencias que tiene la prohibición total para la capacidad de las mujeres que decidan llevar el velo de moverse libremente en público, no podemos aceptar la Ley núm. 2010-1192 como una medida razonable y proporcionada compatible con el Pacto. Consideramos que nuestra postura, que defiende que se establezca un umbral elevado para justificar la prohibición del uso de prendas escogidas por las mujeres es, en general, compatible con las partes pertinentes de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *S. A. S. c. Francia*, en la que el Tribunal negó que la lucha contra la discriminación, entre otros motivos, justificase la prohibición<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *S. A. S. v. France* (demanda núm. 43835/11), sentencia de 1 de julio de 2014, párrs. 118 a 120.

## Anexo II

### Voto particular conjunto (concurrente) de Ilze Brands Kehris y Sarah Cleveland, miembros del Comité

1. Coincidimos con la opinión de la mayoría. En relación con el objetivo declarado de promover la seguridad y el orden públicos, consideramos que el Estado parte no solo no ha demostrado que exista una amenaza amplia, significativa y concreta que justifique una prohibición general del uso del velo integral en público (párr. 8.7), sino que tampoco ha explicado los motivos por los que la legislación que ya estaba vigente en el Estado parte, que prevé la obligación de destaparse el rostro en el espacio público para fines específicos o en momentos específicos, como en controles de seguridad y controles de identidad, o en lugares específicos, como en escuelas y hospitales (disposiciones cuya validez no se cuestiona en la presente declaración) no basta para garantizar la seguridad y el orden públicos. Por lo tanto, además de que el carácter penal de la sanción y sus consecuencias para la autora y para las mujeres musulmanas que, como ella, escojan llevar el velo integral no es proporcional al objetivo declarado (párr. 8.11), no se ha demostrado que esta prohibición general sea necesaria o proporcionada a su objetivo legítimo declarado de promover la seguridad pública.

2. Con respecto a la protección de los derechos y libertades fundamentales de los demás y el concepto de “convivencia” que el Estado parte vincula a ese objetivo, no quedan claros los derechos fundamentales concretos que se pretende proteger (párr. 8.10). En la posición del Estado parte tampoco queda claro si ese concepto abarca el respeto por los derechos de las personas pertenecientes a minorías, incluidas las minorías religiosas, con miras a salvaguardar el valor del pluralismo y a evitar que la mayoría abuse de su posición dominante<sup>1</sup>. Esto confirma las dudas en lo que respecta a la afirmación de que el concepto de “convivencia” constituye un fin legítimo en el marco de la protección de los derechos y libertades fundamentales de los demás con arreglo al artículo 18, párrafo 3, del Pacto.

3. Aunque el Estado parte no se refiere explícitamente a la igualdad entre el hombre y la mujer en sus argumentos, en los documentos de antecedentes de los debates nacionales y los trabajos preparatorios de la Asamblea Nacional, la igualdad se señalaba como un factor importante para la aprobación de esta legislación. En ese sentido, el argumento de que el velo integral es inherentemente opresivo y resulta del sometimiento patriarcal de la mujer, que trata de impedir su participación en pie de igualdad en la sociedad, resulta pertinente. Sin embargo, puesto que el artículo 4 de la misma ley contiene otra disposición penal, cuya validez no se cuestiona, por la que se sanciona como delito grave obligar a una persona a llevar ese velo, el argumento aplicado a la prohibición general del uso del velo integral parece dar a entender que cuando una mujer se pone esta prenda no puede hacerlo por decisión propia consciente y autónoma, lo que puede reforzar el estereotipo de que las mujeres musulmanas están oprimidas. Así, en lugar de promover la igualdad entre los géneros, la penalización del uso del velo integral para proteger a las mujeres podría contribuir a una mayor estigmatización de las mujeres musulmanas que decidan llevar el velo integral, y en general de los musulmanes, sobre la base de una percepción estereotipada del papel de la mujer en la comunidad musulmana. En cualquier caso, la opinión del Estado o de la mayoría de que la práctica es opresiva debe adaptarse a la elección explícita de la autora de llevar determinadas prendas en público para manifestar sus creencias religiosas<sup>2</sup>. Por lo tanto, el argumento de la igualdad no es convincente como

<sup>1</sup> Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *S.A.S. v. France* (demanda núm. 43835/11), sentencia de 1 de julio de 2014, párr. 127.

<sup>2</sup> Véase el documento A/68/290, párr. 74 d), en el que el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias señaló que las políticas diseñadas para empoderar a las personas expuestas a la discriminación relacionada con el género no pueden reclamar credibilidad a menos que presten especial atención a la comprensión propia, los intereses y las valoraciones expresados por las personas interesadas, incluidas las mujeres pertenecientes a minorías religiosas. Este principio

objetivo legítimo de una prohibición general del velo integral en todos los espacios públicos en Francia.

4. Por último, en el presente dictamen se tiene en cuenta el contexto específico del caso en Francia, en particular el hecho de que son muy pocas las mujeres que han optado por llevar el velo integral. Así, aparte de la vulnerabilidad a los estereotipos negativos que experimentan de forma inherente los miembros de una minoría (en realidad una minoría dentro de una minoría), la desproporción de las medidas legislativas que se han aprobado y aplicado, supuestamente para promover el respeto de los derechos de los demás, es particularmente grave en un contexto en el que resulta muy poco probable que una persona se cruce con una mujer con velo integral en un espacio público. Por la misma razón, la difusión de folletos de sensibilización entre el público en general en relación con la ley y la penalización de uso del *niqab* y el *burka* pueden tener el efecto no deseado de aumentar los prejuicios y la intolerancia hacia este grupo minoritario.

---

siempre debe observarse, en particular antes de establecer límites legislativos o jurisdiccionales del derecho a la libertad, por ejemplo, el derecho a llevar símbolos religiosos.

## Anexo III

### Voto particular (disidente) de Yadh Ben Achour, miembro del Comité

1. En los dos asuntos que se abordan en las comunicaciones núms. 2747/2016 y 2807/2016, el Comité constata que el Estado parte, al aprobar la Ley núm. 2010-1192, de 11 de octubre de 2010, por la que se prohíbe la ocultación del rostro en el espacio público, violó los derechos que asisten a las autoras en virtud de los artículos 18 y 26 del Pacto. Lamento no poder compartir esa conclusión por las razones que expongo a continuación.

2. En primer lugar, me sorprende que el Comité afirme que “el Estado parte no ha demostrado que el uso del velo integral en sí mismo constituya una amenaza tal para la seguridad o el orden públicos que justifique esa prohibición absoluta”. No me extenderé hablando de la amenaza para la seguridad pública, porque me parece que resulta evidente en el contexto de la lucha contra los terroristas, que en algunos casos han perpetrado atentados o asesinatos en Francia y en otros lugares travistiéndose con *niqabs*. Estas razones de seguridad bastan por sí mismas para justificar la necesidad tanto de la prohibición como de la penalización. En cambio, quisiera detenerme más en el significado de la expresión “protección del orden”, considerada conjuntamente con la de “proteger la moral o los derechos y libertades fundamentales de los demás” del artículo 18, párrafo 3, del Pacto.

3. En este artículo, el término “orden” hace referencia, evidentemente, al del Estado autor de la limitación. El orden en Francia es, en virtud de la Constitución, un orden republicano, laico y democrático. La igualdad entre hombres y mujeres constituye uno de los principios más fundamentales de este orden, al igual que uno de los principios más fundamentales del Pacto. Ahora bien, el *niqab* representa, en sí mismo, un símbolo de la estigmatización y el trato de inferioridad hacia la mujer y, por lo tanto, es contrario al orden republicano y a la igualdad de género en el Estado parte, pero también al artículo 3 y el artículo 26 del Pacto. Los defensores del *niqab* limitan a la mujer a su condición biológica y primaria de hembra, objeto sexual, carne sin espíritu ni razón, responsable principal del desorden cósmico y del desorden moral, que debe hacerse invisible a la mirada masculina y, por esa razón, tiene prácticamente prohibido ocupar el espacio público. Un Estado democrático no puede permitir esa estigmatización, en consideración a todas las demás mujeres. El uso del *niqab* viola “los derechos y libertades fundamentales de los demás”, es decir, precisamente los derechos de las demás mujeres y de la mujer como tal. Su prohibición no es, por lo tanto, contraria al Pacto.

4. Estoy de acuerdo con el Comité en admitir que las limitaciones establecidas en el artículo 18, párrafo 3, deben interpretarse estrictamente. Ahora bien, “estrictamente” no significa que estas restricciones queden exentas de respetar las demás disposiciones del Pacto, así como el espíritu del mismo artículo 18, tal y como hemos explicado en el párrafo precedente.

5. En los dos asuntos que se examinan, el Comité admite que “el uso del *niqab* o el burka responde a una costumbre de una fracción de la religión musulmana y corresponde a la celebración de un rito y a la práctica de una religión”. Sin embargo, los dictámenes del Comité no explican la misteriosa transformación de una costumbre en una obligación religiosa de carácter cultural, en el sentido del artículo 18 del Pacto. En realidad, el uso del *niqab* o del burka es una costumbre practicada en algunos países llamados “musulmanes” que, como resultado del islamismo político y de las tendencias rigoristas, lo han vinculado artificialmente a algunos versos del Corán, en particular la aleya 31 de la sura de La Luz y la aleya 59 de la sura de La Coalición. Sin embargo, los estudiosos más autorizados del islam no reconocen la ocultación del rostro como una obligación religiosa. Incluso si se admite la interpretación del Comité de que el *niqab* es una expresión de la libertad de religión, cabe recordar que no todas las interpretaciones tienen la misma validez desde el punto de vista de una sociedad democrática que fundamenta su sistema jurídico en los derechos humanos, los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el

Pacto, y que ha erigido el principio de laicidad en principio constitucional, en particular en el contexto histórico y jurídico específico de Francia. Ciertas interpretaciones no pueden gozar de carta de naturaleza.

6. Así, la poligamia, la escisión, la desigualdad en materia de sucesiones, el repudio, el derecho del esposo a reprender a su esposa, el levirato y el sororato representan, para todos aquellos que los practican, la observancia y la práctica de una religión en la misma medida que el uso del velo integral para sus adeptos. Sin embargo, el Comité siempre ha considerado que ese tipo de prácticas era incompatible con las disposiciones del Pacto y ha pedido constantemente a los Estados que las abolieran. ¿No es contradictorio considerar, en un caso, que la prohibición de una de esas prácticas que atentan contra la igualdad de los ciudadanos y la dignidad de la mujer es contraria al Pacto y estimar, en otro, que esas prácticas constituyen una violación del artículo 18?

7. Conviene señalar un problema más grave. Se trata de la cuestión de la “convivencia” planteada por Francia, que ha motivado la aprobación de la Ley núm. 2010-1192. No estoy en absoluto de acuerdo con el Comité cuando “observa que el concepto de ‘convivencia’ es muy vago y abstracto” y que “el Estado parte no ha señalado qué derecho o libertad fundamental de los demás resulta mermado”. La exposición de motivos de la ley es muy significativa en lo que respecta a esa cuestión y no obvia señalar que el ocultamiento del rostro constituye un incumplimiento del contrato social, del mínimo de civilidad, de fraternidad y de convivencia. Lamentablemente, en sus dictámenes, el Comité olvida que el derecho fundamental que se ve afectado en este caso no es ni el de unas pocas personas ni el de un grupo en particular, sino el derecho de la sociedad en su conjunto a reconocer a sus miembros a través de los rasgos de su rostro, que son al mismo tiempo una señal de su sociabilidad, e incluso de su humanidad. Al contrario de lo que se afirma en los dictámenes, la noción de convivencia ni es vaga, ni es abstracta. Es precisa y concreta. Se basa en una idea muy simple: que la sociedad democrática solo puede funcionar a cara descubierta. En términos más generales, como ya he señalado, la comunicación humana más básica se basa en el rostro, por encima de cualquier otro lenguaje. Una persona que oculta su rostro total y permanentemente en el espacio público, en particular en un contexto democrático, está renegando de su propia sociabilidad y rompiendo el vínculo con sus semejantes. Prohibir y sancionar por ley con una simple multa el uso del velo integral no es, por lo tanto, ni excesivo ni desproporcionado. En ese sentido, no es posible comparar el hiyab y el *niqab*. Son dos cuestiones de distinta naturaleza.

8. Por lo tanto, el hecho de que el Comité estime que “la prohibición penal establecida por el artículo 1 de la Ley núm. 2010-1192 afecta de manera desproporcionada a la autora en cuanto mujer musulmana que opta por usar el velo integral e introduce una distinción entre ella y otras personas que pueden ocultarse legalmente el rostro en público que no es necesaria ni proporcional a un interés legítimo, por lo que no es razonable” constituye una inversión total del orden de los derechos. Así pues, el Comité concluye que dicha disposición y su aplicación a la autora constituyen una forma de discriminación interseccional basada en el género y la religión, con la consiguiente vulneración del artículo 26 del Pacto. Sin embargo, no hay duda de que la prohibición es necesaria, aunque solo sea por el riesgo que representa para la seguridad (véase el párr. 2), y su proporcionalidad queda de manifiesto en la levedad de la sanción: una multa de 150 euros y un curso de ciudadanía, bien merecidos, además, teniendo en cuenta, en el presente caso, la gravedad del atentado contra la igualdad ciudadana y la dignidad de la mujer.

9. Abordemos ahora la cuestión de esas personas que, al contrario de las que llevan velo integral, están autorizadas por la Ley núm. 2010-1192 a ocultar su rostro, lo que constituiría, según los dictámenes, una discriminación contraria al artículo 26. Se trata de las personas mencionadas en el artículo 2.II de la Ley, en el que se establecen exenciones a esa prohibición. ¿Pueden equipararse y compararse estas exenciones a la práctica del velo integral? ¿Es el artículo 2 de la Ley núm. 2010-1192 discriminatorio y contrario al artículo 26? Yo creo que no. Esas exenciones, en general circunstanciales y concretas, tienen en su mayoría un carácter lúdico, recreativo, festivo, folclórico o deportivo, o son necesarias por razones de servicio o de seguridad, en particular de seguridad vial. Existen en todos los países y no constituyen en ningún caso símbolos o mensajes con connotación

discriminatoria que puedan dar lugar a la aplicación del artículo 26 del Pacto como en el caso del velo integral.

10. Mi conclusión es que la prohibición y penalización del velo integral a través de una multa no contraviene, en particular en el contexto francés, ni el artículo 18 ni el artículo 26 del Pacto.

## Anexo IV

### Voto particular (disidente) de José Manuel Santos Pais, miembro del Comité

1. Lamento no poder compartir la conclusión, formulada por la mayoría de los miembros del Comité, de que el Estado parte vulneró los derechos que asisten a las autoras en virtud de los artículos 18 y 26 del Pacto.
2. Ambos asuntos se refieren al uso del *niqab* y son los primeros de este tipo que examina el Comité. La cuestión es muy delicada y, por lo tanto, debería llegarse a una solución meditada, dado que tiene consecuencias de gran alcance.
3. Resulta bastante significativo que ninguna de las dos denuncias se refiera a un Estado islámico, sino a un país europeo con una sólida tradición democrática y un historial admirable en lo que respecta a los derechos humanos. Las posibles soluciones son controvertidas, ya que pueden invocarse argumentos convincentes tanto a favor como en contra de la existencia de una violación de determinados derechos. En ambos casos, las decisiones tendrán, además de las cuestiones jurídicas subyacentes, una importante repercusión política, no solo para Francia, sino también para otros muchos países de Europa, África y Asia, donde también puede surgir el problema del uso del *niqab*. Por lo tanto, se trata de encontrar una solución que cause el menor perjuicio posible sin dejar de tener en cuenta todos los factores pertinentes y evitando el riesgo de suscitar interpretaciones injustificadas y abusivas de la decisión del Comité.
4. Me inclino a considerar que, en ambos casos, las denuncias son artificiales, ya que se valen del argumento de la restricción de la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión como medio para abordar lo que es ante todo un problema político. Las autoras no explican en ningún momento cuáles son las prescripciones religiosas que les imponen el uso del *niqab* ni en qué parte del Corán fundamentan sus conclusiones. Sin embargo, reconocen que llevar el *niqab* o el burka supone llevar una prenda que responde a una costumbre de algunas practicantes de la religión musulmana y que es un acto motivado por creencias religiosas. Por lo tanto, está relacionado con la observancia y la práctica de una religión, a pesar de que el hecho de llevar el *niqab* o el burka no es un requisito religioso común a todas las musulmanas practicantes (párr. 3.2). Por lo tanto, estamos ante una costumbre religiosa, no un imperativo religioso incontestable.
5. En el pasado, el Comité se negó a aceptar que se hubiesen vulnerado las disposiciones del Pacto en casos relacionados con ciertas costumbres y prácticas sociales o religiosas que son contrarias a los derechos humanos (la mutilación genital femenina, los asesinatos por honor y los asesinatos rituales, los ataques contra personas con albinismo y otras muchas). Por lo tanto, el hecho de que las autoras aleguen que se han vulnerado sus creencias religiosas no conduce necesariamente a la conclusión de que se han violado sus derechos.
6. Ambas autoras son ciudadanas francesas nacidas y domiciliadas en Francia. Sin embargo, se niegan a acatar la legislación vigente en el Estado parte en cuestión, pese a reconocer que pertenecen a una minoría de mujeres musulmanas que lleva el velo integral. Según una comisión parlamentaria que examinó la cuestión, se trata de menos de 2.000 mujeres (párrs. 3.3 y 3.14), lo que constituye una exigua minoría (párr. 3.9). Las autoras consideran que esta minoría puede imponer sus creencias al resto de la población, pero no quieren reconocer ese mismo derecho a los demás, lo que, desde el punto de vista de la proporcionalidad, parece bastante inquietante, sobre todo porque ambas autoras pueden utilizar, siempre dentro de la observancia de sus creencias religiosas, otras prendas de vestir menos rigurosas y extremas, como por ejemplo el velo no integral. A mi juicio, el Comité debería examinar con cautela esta forma extrema y radical de creencia religiosa para poder adoptar una decisión justa y razonable, lo que, lamentablemente, no se ha producido en el presente caso.

7. Al encontrarse con una sociedad determinada, la necesidad de respetar sus hábitos y costumbres, así como los valores sociales predominantes, debería surgir de forma natural. Más aún cuando se tiene una relación permanente con esa sociedad, como sucede en el caso de ambas autoras. Sin embargo, ellas se niegan a aceptar este extremo.

8. Los Estados tienen poderes legítimos para definir democráticamente el marco legislativo de sus sociedades respetando sus obligaciones internacionales. El Estado parte lo ha hecho escrupulosamente. La Ley núm. 2010-1192 fue aprobada por unanimidad (con la excepción de un voto) por la Asamblea Nacional y el Senado después de un amplio 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 miembros de la sociedad civil (párr. 5.1)<sup>1</sup>. 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 eficazmente a las mujeres que sufrían violencia o eran presionadas para obligarlas a llevar el velo integral (párr. 5.2)<sup>2</sup>.

9. El alcance de la prohibición general prevista en la Ley es limitado, pues solo se prohíbe la ocultación del rostro. Las sanciones son mesuradas, pues el Parlamento favoreció la vía pedagógica (párr. 5.3)<sup>3</sup>. La prohibición 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 (párr. 5.5)<sup>4</sup>, y no persigue el uso de ninguna prenda en concreto y no distingue entre hombres y mujeres (párr. 5.11)<sup>5</sup>. Por lo tanto, no se prevé ningún trato especial para las prendas que se utilicen por razones religiosas o culturales y solo atañe a las prendas más radicales que hacen a la persona invisible a los demás. La prohibición no puede restringir el ejercicio de la libertad religiosa en los lugares de culto abiertos al público (párr. 5.9)<sup>6</sup>. La Ley prevé exenciones para las prendas que se lleven por razones sanitarias o profesionales, o que formen parte de prácticas deportivas, fiestas o manifestaciones artísticas tradicionales, incluidas las procesiones religiosas, así como para otras prendas que estén autorizadas legalmente (para. 7.2)<sup>7</sup>, lo que confirma el carácter general y razonable de la prohibición. En una circular de 2 de marzo de 2011 se ofrecía una explicación exhaustiva del alcance y las modalidades de aplicación de la Ley, complementada con una campaña en los lugares públicos y un folleto disponible en las dependencias oficiales y un sitio web informativo. Además, en la Ley se establece un período de seis meses desde el momento de su promulgación hasta su entrada en vigor por cumplir las previsiones requeridas (párr. 5.6)<sup>8</sup>.

10. La Ley persigue un objetivo legítimo —proteger los derechos y libertades de los demás y el orden público— claramente definido en su exposición de motivos, que reafirma los valores de la República y las normas necesarias para la convivencia (párr. 5.7)<sup>9</sup>. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su sentencia en el asunto *S. A. S. c. Francia*, aceptó que la observancia de los requisitos mínimos de la vida en sociedad era parte de la protección de los derechos y libertades de los demás y, por consiguiente, concluyó que la prohibición impuesta era proporcionada al objetivo perseguido (párrs. 140 a 159).

11. Por motivos de seguridad y orden públicos, toda persona debe poder ser identificada en caso necesario para evitar los atentados contra las personas y los bienes y luchar contra la usurpación de la identidad. Para ello se debe mostrar el rostro, requisito indispensable en el contexto internacional actual de riesgo de atentados terroristas (párr. 5.8)<sup>10</sup>. El Comité, al

<sup>1</sup> Párr. 7.1 de *Yaker c. Francia*.

<sup>2</sup> *Ibid.*, párr. 7.2.

<sup>3</sup> *Ibid.*, párr. 7.3.

<sup>4</sup> *Ibid.*, párr. 7.5.

<sup>5</sup> *Ibid.*, párr. 7.11.

<sup>6</sup> *Ibid.*, párr. 7.9.

<sup>7</sup> *Ibid.*, párr. 8.2.

<sup>8</sup> *Ibid.*, párr. 7.6.

<sup>9</sup> *Ibid.*, párr. 7.7.

<sup>10</sup> *Ibid.*, párr. 7.8.



no abordar adecuadamente el problema subyacente, no parece haber sopesado suficientemente este último requisito (párr. 7.7)<sup>11</sup>.

12. Es cierto que, en la sentencia del asunto *S. A. S.*, el Tribunal desestimó el argumento de que, en una sociedad democrática, la prohibición era necesaria para la seguridad pública, puesto que “una prohibición general del uso de prendas destinadas a ocultar el rostro en lugares públicos únicamente puede considerarse proporcionada cuando existe una amenaza general para la seguridad pública” (párr. 139). No obstante, desde que se dictó la sentencia, Francia ha sufrido varios ataques terroristas por parte de Al-Qaida y el Estado Islámico en el Iraq y el Levante: Isla de Francia, en enero de 2015 (20 muertos, 22 heridos), París, en noviembre de 2015 (137 muertos, 368 heridos) y Niza, en julio de 2016 (87 muertos, 434 heridos). En 2017, se informó de un total de 205 ataques terroristas frustrados, fallidos o consumados en nueve Estados miembros de la Unión Europea (Francia sufrió 54 ataques). Ese mismo año, en la Unión Europea se detuvo a 975 personas por delitos relacionados con el terrorismo. La mayor parte de las detenciones (705 de un total de 791) tenían relación con el terrorismo yihadista (123 mujeres, de las cuales el 64 % eran ciudadanas de un Estado miembro de la Unión Europea y habían nacido en la Unión). Solo en Francia se registraron 411 detenciones y 114 condenas. En cuanto al número de sospechosos detenidos por terrorismo de motivación religiosa/yihadista (705), en Francia hubo 373<sup>12</sup>. En este contexto, resulta sumamente importante identificar y localizar rápidamente a los posibles sospechosos, ya que viajan por diferentes países para llegar a su destino y pueden servirse del *niqab* para pasar desapercibidos. Por lo tanto, en las circunstancias del presente caso, la prohibición impuesta parece proporcional al objetivo perseguido por la ley, aunque debería someterse a evaluaciones periódicas del riesgo (art. 7 de la Ley).

13. A diferencia de lo que opina la mayor parte del Comité (párr. 7.16), yo creo que las sanciones son mesuradas. Aunque tienen carácter penal en Francia, en otros países probablemente serían multas administrativas. La sanción consiste en una multa para faltas de segunda clase (máximo de 150 euros), lo que constituye una sanción moderada que, de todos modos, puede ser reemplazada por un curso obligatorio de ciudadanía. Si, aun así, la persona se niega a acatar la ley, ¿qué debería hacer el Estado? ¿Aceptar ese comportamiento? En el asunto *Yaker*, la autora fue condenada en dos ocasiones; la segunda vez, por negarse a quitarse el velo para someterse al control de seguridad en la entrada del tribunal. ¿Es razonable obligar a un juez a aceptar que una persona a la que va a juzgar lleve el rostro cubierto durante el juicio? Una solicitud como esa probablemente no sería aceptada en ningún tribunal, cualquiera que fuese el país. Además, ambos casos fueron juzgados por un tribunal comunitario, lo que confirma, si fuese necesario, que se considera una infracción de poca gravedad. Por lo tanto, las sanciones no son desproporcionadas.

14. Por último, en lo que respecta a la afirmación de que las sanciones se han impuesto en particular a mujeres musulmanas, el motivo parece obvio: vulneraron la prohibición. ¿Se consideraría, por ejemplo, que el enjuiciamiento de los conductores ebrios o los traficantes de drogas les afecta de manera desproporcionada? ¿No es el mero resultado de la política de aplicación de la legislación?

15. Así pues, mi conclusión es que no se ha producido una violación de los artículos 18 y 26 del Pacto. Lamentablemente, algunos Estados podrían considerar que el rechazo de la prohibición está tan solo a un paso de la aceptación de la imposición de una política favorable al velo integral.

<sup>11</sup> *Ibid.*, párr. 8.7.

<sup>12</sup> Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial, *Informe sobre la situación y las tendencias del terrorismo en la Unión Europea 2018* (La Haya, 2018).