

公民及政治权利
国际公约Distr.: General
22 September 2022
Chinese
Original: French

人权事务委员会

委员会根据《任择议定书》第五条第 4 款通过的关于
第 2921/2016 号来文的意见* **

来文提交人: Naïma Mezhoud (由律师 Sefen Guez Guez 代理)

据称受害人: 提交人

所涉缔约国: 法国

来文日期: 2016 年 11 月 1 日(首次提交)

参考文件: 根据委员会议事规则第 92 条作出的决定, 已于 2016 年 12 月 22 日转交缔约国(未以文件形式印发)

意见通过日期: 2022 年 3 月 14 日

事由: 禁止在培训场所戴面纱

程序性问题: 可否受理 — 属事理由

实质性问题: 表明宗教信仰的自由; 基于宗教和性别的歧视

《公约》条款: 第十八条和第二十六条

《任择议定书》条款: 第二条

1. 来文提交人 Naïma Mezhoud, 法国国民, 生于 1977 年。她声称缔约国侵犯了她在《公约》第十八条和第二十六条之下的权利。《任择议定书》于 1984 年 5 月 17 日对缔约国生效。提交人由律师 Sefen Guez Guez 代理。

* 委员会第一百三十四届会议(2022 年 2 月 28 日至 3 月 25 日)通过。

** 委员会下列委员参加了本来文的审查: 塔尼亚·玛丽亚·阿布多·罗乔利、瓦法·阿什拉夫·莫哈拉姆·巴西姆·亚兹·本·阿舒尔、阿里夫·布尔坎、马久巴·海巴、古谷修一、卡洛斯·戈麦斯·马丁内斯、马西娅·克兰、邓肯·莱基·穆胡穆扎、福蒂妮·帕扎尔齐斯、瓦西尔卡·桑钦、若泽·曼努埃尔·桑托斯·派斯、徐昌禄、科波亚·查姆加·克帕查、伊梅鲁·塔姆拉特·伊盖祖、根提安·齐伯利。按照委员会议事规则第 108 条, 埃莱娜·提格乎德加没有参加本来文的审查。



提交人陈述的事实

2.1 提交人是穆斯林，由于她的宗教信仰，她戴着头巾遮住头发。作为职业培训的一部分，她在一个成人继续教育公共机构 Greta Tertiaire 94 注册，以便参加学习，获得中小企业和工业管理助理高级技术员证书。提交人已经获得若干学位，她希望 Greta 的这次培训能让她找到一份可持续的工作。

2.2 2010 年 5 月 14 日收到了提交人的档案，并通知她到 Greta Tertiaire 94 总部进行个人面试。提交人称，她戴着头巾参加了面试。通过面试和入学考试后，她收到了 2010 年 8 月 30 日的信函，邀请她参加 Greta 的管理助理培训。2010 年 9 月 6 日，她前往克雷泰伊的圣埃克絮佩里高中，在那里参加培训。然而，她被该校校长口头拒绝，无法进入学校，原因是禁止在公立学校佩戴宗教标志。2010 年 9 月 18 日，Greta 的主管以书面形式确认了这一口头拒绝，并规定提交人必须摘下头巾才能进入学校。

2.3 2010 年 9 月 20 日，提交人再次要求参加培训，并向 Greta 的上级主管部门——克雷泰伊大学区区长办公处提出了初步上诉。在 2011 年 1 月 25 日的信函中，后者确认了该机构主管的决定。

2.4 提交人向默伦行政法院提出申诉，并在申诉中指出，存在《刑法》和《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第 9 条和第 14 条所指的基于宗教的歧视。2013 年 11 月 19 日，法院驳回了提交人的申诉，并明确指出，经 2004 年 3 月 15 日第 2004-228 号法修正的《教育法》第 L141-5-1 条不适用于提交人，该法根据世俗主义原则规定了在公立小学、初中和高中佩戴表明宗教信仰的标志或服饰的情况(2004 年 3 月 15 日法)，禁止公立学校学生佩戴明显表明宗教信仰的标志。法院认为，在本案中并没有证据表明存在扰乱公共秩序的风险；然而，法院认为，由于 Greta 的培训是在学校场地进行的全日制课程，而场地的布局必然意味着培训学员和高中学生(他们被禁止佩戴显眼标志)将会共处，因此该机构的正常运作足以证明对提交人的限制是合理的，仅仅根据这一理由，主管部门也会作出同样的决定。法院得出结论认为，从公共利益的目的这一角度看，并未证明提交人的表达自由和表明宗教信仰的自由受到任何过度侵犯。

2.5 提交人就这一决定向巴黎行政上诉法院提出上诉。2015 年 10 月 12 日，法院驳回了提交人的上诉，认为 Greta 学员会遇见根据《教育法》被禁止佩戴明显表明宗教信仰的标志的高中学生，在本案的情况下，他们与佩戴这种标志的 Greta 学员同时出现，可能扰乱该机构的秩序，仅这一原因就足以证明该决定的合理性。法院还得出结论认为，鉴于该决定理由充分，就所追求的公共利益而言，该决定并未过度侵犯提交人表明宗教信仰的自由，也不构成任何歧视。提交人最后向最高行政法院提出上诉，而最高行政法院在 2016 年 5 月 2 日的决定中驳回了她的上诉。

2.6 提交人指出，她没有就此问题向其他国际调查或解决程序提出申诉。

申诉

3.1 提交人称，她在《经济社会文化权利国际公约》第十三条之下的受教育权受到侵犯，因为她由于自己的穆斯林信仰而被拒绝参加职业培训。

3.2 提交人还称，拒绝她戴头巾参加培训，侵犯了她在《公民及政治权利国际公约》第十八条之下的自由表明宗教信仰的权利。她认为，这种拒绝构成了《公约》第十八条第3款规定所不允许的限制，并回顾说，在一起非常类似的案件中，委员会认为，因佩戴宗教标志而被学校开除，既无必要，也与所求的目的不相称，违反了《公约》第十八条。¹ 首先，提交人认为，禁止她出于宗教原因戴头巾，不能被视为是“法律规定”的。没有任何法律规定禁止 Greta 学生佩戴宗教标志。的确存在一项限制性法律，即 2004 年 3 月 15 日法，但其目的是禁止公立小学、初中和高中学生佩戴宗教标志，他们通过这些标志明显地表明自己的宗教信仰。该法不适用于其他公众，如 Greta 学生，根据定义，他们是成年人。此外，2004 年 3 月 15 日法的执行通知中规定，该法不适用于学生家长和“在公共教育机构所在地参加考试或竞争性考试的考生，他们并不因此成为公共教育系统的学生”。²

3.3 对提交人施加的限制导致她表明宗教信仰的自由受到侵犯，与她在 Greta 所在地可能造成的据称扰乱公共秩序的情况不相称，而且对情况的事实分析表明，这种风险很小：由于他们的时间和空间聚集，很少有 Greta 学员会在共用校舍里遇到高中生，Greta 学员戴头巾的比例也很低。因此，从数字上看，即使存在扰乱公共秩序的风险，可能性也微乎其微。

3.4 此外，这种限制在民主社会中没有必要，因为缔约国没有证明佩戴头巾确实会损害公共秩序。提交人认为，国内法院利用法律拟制认定，她与受法律禁止措施约束的公众群体一起出现，有可能造成这种扰乱。这种推理预判了学校的其他使用者可能出现的负面反应。然而，提交人认为，还有其他情况导致类似的同时在场现象，而没有对公共秩序造成任何干扰。首先，她的情况可以类比陪同学生参加学校旅行的家长，司法部门承认了他们表明自己宗教信仰的权利，例如佩戴面纱的权利。³ 其二，在其他 Greta 机构中也有这种同时在场的情况，并且没有对公共秩序造成任何干扰：提交人提供了尽管高中校园里有戴伊斯兰头巾的妇女，但其他 Greta 机构顺利运行的证词。提交人还指出，在 2014 年 6 月 3 日的一份公函中，Hollerith 初中的校长回顾，“经过与大学区区长办事处的法律部门协商，并根据所引用的案文，证明这些培训学员完全有权佩戴[伊斯兰头巾]”。⁴ 此外，提交人还提到最高行政法院 2016 年 9 月 26 日的一项裁决，⁵ 其中废除了一个海滨市镇市长发布的禁止佩戴宗教标志进入海滩的法令(通常称为反布基尼法令)。最高行政法院裁定，没有任何经证实的损害公共秩序的风险能够证明市长对自由的限制是合理的，一个家庭(其中两名成员穿着布基尼)与其他海滩使用者

¹ 见 Singh 诉法国(CCPR/C/106/D/1852/2008)。

² France, Circulaire du 18 mai 2004 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, *Journal officiel de la République française*, n° 118, 22 mai 2004, art. 2.3.

³ 见 tribunal administratif de Nice, cinquième chambre, décision n° 1305386, 9 juin 2015. 另见 tribunal administratif d'Amiens, troisième chambre, décision n° 1401806, 15 décembre 2015.

⁴ 提交人在文件中附上了这份公函的副本。

⁵ Conseil d'État, décision n° 403578, 26 septembre 2016.

发生口角，这一事实并不表明存在任何经证实的扰乱公共秩序的风险，能够证明禁令是合理的。提交人认为，在她的案件中，所谓扰乱公共秩序的风险实际上也不是真实的。

3.5 提交人指出，她在《公约》第二十六条之下的权利受到侵犯，因为她没有得到应享有的免受歧视的保护，并且受到歧视性待遇。她认为，拒绝让她参加培训是基于与她的宗教和宗教信仰有关的理由；在这方面，提交人回顾，欧洲人权法院⁶ 和委员会⁷ 都承认戴面纱是一种受宗教信仰驱动或启发的行为。

3.6 提交人请委员会认定，缔约国有义务向她提供有效的补救，对她遭受的损害进行赔偿，采取必要措施防止今后发生类似的侵权行为，并公布委员会的意见。

缔约国关于可否受理的意见

4. 缔约国在 2017 年 2 月 22 日的普通照会中表示，不打算对来文可否受理问题提出异议。然而，缔约国希望指出，提交人声称存在违反《经济社会文化权利国际公约》第十三条的情况，而审议据称违反该公约的指控不属于委员会的职权范围。

缔约国关于实质问题的意见

5.1 在 2017 年 6 月 22 日的普通照会中，缔约国提交了对来文实质问题的意见。

5.2 缔约国介绍了保障宗教自由和不歧视的准据法，提及 1789 年 8 月 26 日《人权和公民权宣言》第十条，以及 1958 年 10 月 4 日《宪法》第一和第二条。

5.3 缔约国解释说，在行使宗教自由与教育领域公共服务中立性的要求之间取得平衡的问题日益突出，而公共服务的中立性是一项具有宪法地位的强制要求。⁸

5.4 关于学生表明其宗教信仰的自由，最高行政法院在 1989 年 11 月 27 日发表了一项意见，随后在 1992 年 11 月 2 日作出一项裁决，⁹ 其中指出，世俗主义原则要求“在提供教育时，一方面要尊重课程和教师的这种中立性，另一方面要尊重学生的良心自由”。因此，最高行政法院承认学生有佩戴宗教标志的自由，但这种自由不是绝对的。例如，行使这一自由不得损害“教学活动、课程内容和出勤义务”，因此，当行使这一自由会损害公共服务运作的固有要求时，可以加以限制，最高行政法院对此提出了四类假设情况：

- (a) 当宗教信仰的表现构成压力、挑衅、传教或宣传行为时；
- (b) 当这种表现可能导致侵犯学生或教育界任何成员的尊严、多元化或自由，或损害他们的健康和安全时；
- (c) 当这种表现可能扰乱教学活动或教师的教育作用时；
- (d) 当这种表现可能扰乱学校秩序或公共服务的正常运作时。

⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *Leyla Şahin c. Turquie*, requête n° 44774/98, arrêt, 10 novembre 2005, par. 78 ; *Kervanci c. France*, requête n° 31645/04, arrêt, 4 décembre 2008, par. 47 ; 以及 *Dogru c. France*, requête n° 27058/05, arrêt, 4 décembre 2008, par. 47。

⁷ Singh 诉法国，第 8.7 段。

⁸ 见 Conseil constitutionnel, décision n° 86-217 DC, 18 septembre 1986。

⁹ Conseil d'État, décision n° 130394, 2 novembre 1992。

5.5 修正《教育法》的 2004 年 3 月 15 日法根据世俗主义原则，规定了在公立小学、初中和高中佩戴表明宗教信仰的标志或服饰的情况。该法的动机陈述如下：

应维护学校，以确保机会平等、在获得价值观和知识方面平等、男女平等，以及在包括体育和运动在内的所有教学方面男女同校。这并不意味着改变世俗主义的边界。这也不意味着把学校变成一个统一和匿名的场所，那将忽视宗教事实。这是为了使教师和学校负责人能够确认我们长期以来的惯例和做法中的一条明确规则，从而安心地履行职责。公立小学、初中和高中的学生当然可以自由地信奉自己的信仰，但必须尊重共和国学校的世俗性。正是学校的中立性确保尊重学生的良心自由，平等尊重所有信仰。

因此，《教育法》第 L141-5-1 条规定：“在公立小学、初中和高中，禁止学生佩戴明显表明宗教信仰的标志或服饰。内部条例规定，在执行纪律处分程序之前，必须先与学生进行谈话。”“明显表明宗教信仰”这一表述指的是圆顶小帽、大十字架或面纱等标志。然而，缔约国明确指出，这项法律适用于公立小学、初中和高中学生，而最高行政法院的裁决仍然是大学等其他教育机构适用的法律框架。¹⁰

5.6 缔约国指出，本案所涉的自由不是信奉宗教的自由，而是表明其宗教的自由，这种自由不是绝对的，可以根据《公约》第十八条第 3 款加以限制。¹¹ 委员会在第 22 号一般性意见(1993 年)中阐明了《公约》第十八条第 3 款关于国家可对表明宗教信仰的自由施加限制的规定。委员会在第 8 段中回顾，这种限制必须符合严格的条件：必须合法(广义上的)、必要，并与所追求的目标(公共安全、秩序、卫生、道德或他人的基本权利和自由)相称。委员会还明确指出，施加限制的目的在于仅限于明文规定的，并且必需同所指特定需要直接有关并且相称，施加的限制不得基于歧视性的目的或采取歧视性的做法。缔约国指出，这三项条件与欧洲人权法院根据《欧洲人权公约》第 9 条第 2 款审查可能发生的侵权行为时所依据的三项条件相同。

5.7 缔约国并不质疑，提交人戴面纱属于表明宗教信仰的自由范畴，她由于戴面纱而被拒绝进入继续教育场所，构成了对这一自由的限制。然而，缔约国认为，所涉限制符合《公约》第十八条，因为它是法律规定的，是为了实现合法目的，并且与所追求的合法目的相称。

5.8 缔约国认为，这种限制是法律规定的。缔约国没有质疑提交人的论点，即《教育法》第 L141-5-1 条不适用于她的案件。然而，缔约国认为，拒绝提交人的决定有着充分界定和确切的法律依据，是合理的。在这方面，默伦行政法院和巴黎行政上诉法院就此案作出了裁决，排除了 2004 年 3 月 15 日法令的适用，但回顾了最高行政法院在其 1989 年意见以及 1992 年 11 月 2 日裁决中提出的适用原则。事实上，最高行政法院和所有行政法院都一再重申了这些适用的原则。¹² 缔约国

¹⁰ 见 Conseil d'État, décision n° 170106, 26 juillet 1996。

¹¹ 见 Hudoyberganova 诉乌兹别克斯坦(CCPR/C/82/D/931/2000)；以及 Prince 诉南非(CCPR/C/91/D/1474/2006)。

¹² 除其他外，见 Conseil d'État, décision n° 145656, 14 mars 1994；以及 Conseil d'État, décision n° 170106, 26 juillet 1996。

还指出，在 Ross 诉加拿大案中，¹³ 委员会在评估法律的可预测性要求时，尽管在诉讼程序中适用的条款不够明确，但仍考虑到最高法院审查了该案的所有方面，并认为最高法院恢复的命令条文在国内法中有充分的依据。委员会还考虑到，提交人在整个诉讼程序中都进行了陈述，他可以而且确实利用了对不利于他的裁决提出上诉的手段。最后，委员会认为，委员会无权重新评估最高法院关于这一问题的裁决，并认为施加的限制是法律规定的。Greta 主管以及克雷泰伊大学区区长拒绝提交人的决定明确表明，本案中的决定并非基于《教育法》第 L141-5-1 条，法院和行政上诉法院都确认了这一点。此外，提交人在整个行政程序和随后的司法程序中有效地提出了她的意见。因此，缔约国认为，对提交人施加的限制是法律规定的，这是无可争议的。

5.9 缔约国认为，限制提交人表明宗教信仰的自由的目的保护他人的权利和自由，以及保护秩序，这是《公约》第十八条第 3 款意义上的合法目的。在这方面，国民教育部长在回答议会的一个问题时明确指出，“对继续教育学员在教育机构中佩戴明显的宗教标志进行规范，原因是出于与确保此类机构正常运作的需要有关的公共利益考虑”，因为考虑到“受不同规则约束的基础教育和继续教育学员同时出现在同一机构中，这只会引起扰乱公共秩序的风险”。¹⁴ 例如，在 2004 年 3 月 15 日法通过之前，共和国世俗主义原则适用问题研究委员会的报告回顾，表达宗教自由的问题在学校环境中以非常具体的形式出现，“长期在校的学生必须在他们仍然容易受到外界影响和压力的情况下一起学习和生活”。¹⁵ 此外，委员会以前已经认定，2004 年 3 月 15 日法奉行的是保护他人权利和自由、公共秩序和公共安全的目的。¹⁶ 尽管该法不适用于本案，但缔约国认为，鉴于本案中对提交人施加的限制是为了同样的目的，因此不存在背离这一分析的客观理由。事实上，所涉的培训课程从星期一至星期五 8:30 至 17:30 在一所公立高中的校园内进行，因此提交人会在那里接触到受 2004 年 3 月 15 日法限制的高中生；因此，有必要在提交人享有的表明自己宗教信仰的自由与维护秩序和所涉公立学校正常运作的要求之间取得平衡。

5.10 缔约国认为，这种限制也与追求的目标相称。缔约国回顾，提交人提出，在最近几起案件中，法院推翻了禁止在法国海滩上穿戴明显表明宗教信仰的服饰的市政命令，引发争议，但这些案件与本案毫无关系，本案涉及宗教自由以及维护秩序和公立学校正常运作的要求。此外，缔约国还希望回顾，在公立小学、初中和高中以外适用的原则是自由表明信仰，尤其是宗教信仰。而且，委员会在关于 Singh 诉法国案的意见中已经指出了这些要点，指出缔约国并不认为世俗主义本身即要求政府服务的受惠者避免在政府公众建筑物内，尤其要回避在教学楼房内佩戴明显的宗教标志或服装。¹⁷ 缔约国认为，在本案中，由于提交人将要参加

¹³ Ross 诉加拿大(CCPR/C/70/D/736/1997)，第 11.4 段。

¹⁴ 国民教育部长对 2006 年 6 月 22 日第 81700 号议会问题的答复，可查阅：
<https://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-81700QE.htm>。

¹⁵ Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, *Rapport au Président de la République*, 11 décembre 2003, p. 28.

¹⁶ Singh 诉法国，第 8.6 段。

¹⁷ 同上。

的培训的特殊情况，限制是合理的。在举办培训的时间和地点，高中生与培训学员将会共处，而且高中生和培训学员都完全有可能前往所有向他们开放的地方，例如公共空间和通道。在这种情况下，似乎只有对同一机构的所有使用者施加同样的规则，才能保证维护公共秩序和服务正常运作。因此，Greta 的内部规则考虑到这种情况并禁止参加培训的学员佩戴宗教标志，似乎具有充分依据。正如国民教育部长在回答议会关于这一主题的问题时所指出的那样，¹⁸ 这一禁令自然仅限于学员实际上与在校学生共处的情况，也就是说，在 Greta 的培训时间与中学的运行时间重合的情况。缔约国回顾，委员会在 Singh 诉法国案中承认，该禁令仅涉及那些明显表明宗教信仰的标志和服饰，但不涉及那些低调不明显的宗教标志，而且最高行政法院对此问题须逐案作出裁定。¹⁹ 此外，缔约国回顾，欧洲人权法院认为，禁止佩戴明显的宗教标志是为了“保护他人的权利和自由以及公共秩序的合法目的”，“这种有争议的干涉原则上是合理的，并且与所追求的目标相称”。²⁰ 此外，欧洲人权法院还考虑了当事人被学校开除之前的“对话期”，因此认为这一处罚并非不相称。²¹ 欧洲人权法院还指出，当事人“可以在远程教育机构或私立教育机构继续上学”。²² 缔约国指出，在本案中，提交人、圣埃克絮佩里高中校长和 Greta 主管进行了对话。在向行政法院提出上诉之前，提交人还可以行使向上级机构上诉的权利，向大学区区长陈述自己的立场。因此，这些有争议的措施受到许多保障措施的监管，并受到行政法院的有效司法审查。最后，对提交人的处罚是有关各方对话无果后唯一可能产生的后续结果，以确保学校的正常运作。此外，提交人参加的是继续教育，而不是基础教育，因此，她可以在另一个机构或通过函授继续参加培训，例如通过国家远程学习中心，该中心为获得中小企业和工业管理助理高级技术员证书提供培训课程。因此，在本案的具体情况下，缔约国认为，对提交人表明宗教信仰的自由施加限制是必要的，与追求的目标相称，因此完全符合《公约》第十八条第 3 款的要求。

5.11 关于《公约》第二十六条之下的指称，缔约国认为，最高行政法院判例所确定的规则没有造成任何歧视，因为没有针对任何特定宗教或性别。事实上，无论涉及何种宗教，由此确立的规则以同样的方式适用。因此，提交人不能声称，根据这些规则，拒绝她的决定是歧视性的。诚然，在这种情况下，不希望表明其宗教信仰的人，或以符合服务正常运作和维护机构秩序的方式表明其宗教信仰的人，以及以不符合的方式表明其宗教信仰的人可能会受到差别待遇。然而，这种区别对待是基于合理和客观的标准，因此不能被视为《公约》第二十六条意义上的间接歧视。事实上，现行法律框架绝不禁止一个人表明其宗教信仰。然而，这种表现必须在上文所述的最高行政法院判例确立的假设情况下受到限制。因此，

¹⁸ 见上文注 14。

¹⁹ Singh 诉法国，第 8.7 段。

²⁰ 见 Cour européenne des droits de l'homme, *Dogru c. France*, requête n° 27058/05, arrêt, 4 décembre 2008 ; 以及 *Kervanci c. France*, requête n° 31645/04, arrêt, 4 décembre 2008。这两起案件涉及两名学生因在体育和运动课上拒绝摘下头巾而被公立学校开除。

²¹ 见 Cour européenne des droits de l'homme, *Singh c. France*, requête n° 27561/08, décision sur la recevabilité, 30 juin 2009。

²² 同上。

某些人希望基于信仰(无论是宗教信仰还是其他信仰)采取一些行为,但由于最高法院规定的法律框架所施加的限制而不能这样做,这一事实本身不能被视为歧视,只要禁令有合理的依据,并与所追求的合法目标相称,正如本案所表明的那样。

提交人对缔约国意见的评论

6.1 在 2019 年 11 月 4 日的信函中,申诉人提交了对缔约国关于来文实质问题的意见的评论。

6.2 提交人认为,鉴于 2004 年 3 月 15 日法并不适用,缔约国未能证明存在任何法律框架能够证明对她施加的限制是合理的。

6.3 提交人认为,缔约国在意见中未能证明,限制她表明宗教信仰的自由对于保护公共安全、秩序、健康、道德或他人的基本权利和自由是必要和相称的。特别是,缔约国没有证明提交人在高中出现如何会明显导致损害学校的秩序和正常运作。相反,缔约国没有提供任何证据反驳提交人提交的证据,即其他 Greta 学员的证词,她们被允许佩戴伊斯兰头巾进入高中,她们的出现也没有引起任何特殊反应。由于没有证据表明在高中内佩戴头巾会构成威胁,因此违反《公约》第十八条的特征很明显。

委员会需处理的问题和议事情况

审议可否受理

7.1 在审议来文所载的任何请求之前,人权事务委员会必须根据其议事规则第 97 条,决定来文是否符合《公约》的《任择议定书》规定的受理条件。

7.2 根据《任择议定书》第五条第二款(子)项的要求,委员会已确定同一事项不在另一国际调查或解决程序审查之中。

7.3 委员会注意到,缔约国对委员会受理与《经济社会文化权利国际公约》所载权利有关的指控的权限提出质疑。委员会回顾,根据《任择议定书》第一条,《公民及政治权利国际公约》的缔约国承认委员会有权接受并审查该国管辖下的个人声称该缔约国侵害公约所载任何权利的受害者的来文。因此,委员会认为,它无权审议与《经济社会文化权利国际公约》第十三条有关的指称,并根据《任择议定书》第二条宣布来文的这一部分不予受理。

7.4 委员会注意到,缔约国没有对来文其余部分的可受理性提出质疑。此外,委员会注意到,提交人向最高法院提出上诉,但最高法院在 2016 年 5 月 2 日的裁决中驳回了上诉。因此,委员会认为,《任择议定书》第五条第二款(丑)项的要求并不妨碍委员会审查本来文。

7.5 委员会还认为,就可否受理而言,提交人充分证实了她关于宗教自由权,包括表明其宗教信仰的权利,以及禁止基于宗教和宗教信仰的歧视的主张。因此,委员会宣布,就其提出的关于《公约》第十八条和第二十六条的问题而言,来文可予受理,并着手审议实质问题。

审议实质问题

8.1 委员会根据《任择议定书》第五条第一款，结合各当事方提交的所有资料审议了本来文。

8.2 委员会注意到，提交人指称，不让她戴头巾参加培训，侵犯了她在《公约》第十八条之下的自由表明宗教信仰的权利，因为这种拒绝构成的限制没有法律依据，在民主社会中既无必要，也不相称。

8.3 委员会回顾，正如委员会在与《公约》第十八条有关的思想、良心和宗教自由权的第 22 号一般性意见(1993 年)第 4 段中所述，表明宗教信仰的自由包括穿戴不同的服饰或头巾。委员会还注意到，对许多穆斯林妇女来说，戴头巾覆盖全部或部分头发是正常做法，她们认为，头巾是表达宗教信仰的一个组成部分。委员会还注意到，缔约国并不质疑，提交人戴面纱属于表明宗教信仰的自由，不让她戴头巾参加培训构成了对这一自由的限制。因此，委员会认为，对提交人的禁令限制了她行使自由表明宗教信仰的权利。

8.4 因此，委员会必须确定，对提交人根据《公约》第十八条第 1 款享有的表明宗教或信仰自由的限制是否符合《公约》第十八条第 3 款规定的条件，即该限制必须由法律规定，以及为保护公共安全、秩序、卫生或道德、或他人的基本权利和自由所必需。委员会回顾，正如委员会第 22 号一般性意见(1993 年)第 8 段所述，第十八条第 3 款应作严格解释：不许基于其中不曾规定的原因施加限制，即便这些限制作为《公约》中受保护的权利的的限制，例如国家安全，可予允许。施加限制的目的仅限于明文规定的，并且必需同所指特定需要直接有关或者相称。施加的限制不得基于歧视性的目的或采取歧视性的做法。

8.5 因此，委员会面临的第一个问题是，根据《公约》第十八条第 3 款，确定对提交人施加的限制是否可被视为由法律规定。这就提出了合法性原则，类似于《公约》其他条款中关于限制必须“经法律规定”的要求。²³ 有关规范必须向公众公布，措辞必须足够精确，使个人能够相应地规范自身行为，不得赋予负责执行规范的人不受约束或全面的裁量权。²⁴

8.6 在本案中，委员会注意到，据提交人称，她所遭受的限制并不是法律规定的，因为规定这种限制的 2004 年 3 月 15 日法对她并不适用，而是适用于公立小学、初中和高中学生。缔约国承认 2004 年 3 月 15 日法不适用于提交人，但认为限制是由最高行政法院 1989 年 11 月 27 日的意见以及 1992 年 11 月 2 日的裁决中所载的法律规定的，最高行政法院在其中指出，如果行使表明自己宗教信仰的自由会损害公共服务运作的固有要求，则可加以限制，最高行政法院对此提出了四种假设情况。委员会注意到，默伦行政法院和巴黎行政上诉法院的裁决都没有提到最高行政法院的上述裁决，尽管它们转载了其部分内容。法院和上诉法院认为，限制使用者佩戴表明其宗教信仰的标志的自由，是源于世俗主义原则，而这一原则来自《人权和公民权宣言》第十条和法国《宪法》第一条。委员会注意到，对本案的裁决没有提到其他任何直接适用的规定。

²³ 人权事务委员会，第 37 号一般性意见(2020 年)，第 39 段。

²⁴ 人权事务委员会，第 34 号一般性意见(2011 年)，第 25 段。

8.7 委员会注意到,《人权和公民权宣言》第十条规定如下:“任何人不应为其意见甚至其宗教观点而遭到干涉,只要它们的表达没有扰乱法律所建立的公共秩序。”《宪法》第一条规定:“法兰西是不可分的、世俗的、民主的和社会的共和国。它保证所有公民,不分出身、种族或者宗教,在法律面前一律平等。它尊重一切信仰。它的组织采取非集中形式。”委员会注意到,上述司法裁决遵循与最高行政法院 1992 年 11 月 2 日裁决中相同的推理,从这两项条文中推断出可以限制表明宗教信仰的自由的假设情况,认为提交人的情况符合这些假设之一,即表明宗教信仰会扰乱教学活动的进行。然而,委员会认为,这两项条文的内容适用范围很广,但不够精确,无法使个人据此规范自己的行为,也无法使负责执行这两条的人确定哪些宗教或信仰表现形式受到合法限制,哪些受到不适当限制。此外,委员会注意到,根据提交人提供的且缔约国未提出异议的资料,不同的执法人员对源自这两项规定的标准有不同的解释,因为还有其他与本案类似的教学中心,那里的主管部门认为适用的法律赋予培训学员佩戴伊斯兰面纱的权利,Hollerith 初中校长的公函和提交人提供的两名妇女的证词证明了这一点。

8.8 鉴于上述情况,委员会认为,无论是缔约国提到的最高行政法院的裁决,还是《宪法》和《人权和公民权宣言》的条文,都不够精确,无法使个人根据规则规范自己的行为,也无法使负责实施规则的人确定哪些宗教或信仰表现形式受到合法限制,哪些表现形式受到不适当的限制。因此,委员会认为,提交人受到的限制不是《公约》第十八条第 3 款意义上的经法律规定的限制。

8.9 关于根据《公约》第十八条第 3 款,限制可被认为是为保障公共安全、秩序、卫生、或道德、或他人的基本权利和自由所必需的要求,委员会回顾,根据其第 22 号一般性意见(1993 年)第 8 段,限制需同所指特定需要直接有关或者相称。委员会注意到缔约国的论点,即对提交人施加的限制具有合法目的,即保护他人的权利和自由以及保护公共秩序,因为这种限制是教育机构正常运作所必需的,考虑到“受不同规则约束的基础教育和继续教育学员同时出现在同一机构中,这只会引起扰乱公共秩序的风险”。²⁵ 因此,其推论是认为适用于学生的法律也应延伸适用于提交人,以避免出现妨碍机构正常运作的干扰。委员会还注意到,提交人提供的且缔约国未提出异议的证词表明,其他学员能够在佩戴伊斯兰面纱并与受 2004 年 3 月 15 日法限制的高中生共处的情况下接受培训,这并未对公共秩序造成任何干扰或妨碍机构的正常运作。委员会还回顾,它对关于在公立学校佩戴被视为“显眼”的宗教标志的法律规定表示关切,并认为该法侵犯了表明自身宗教或信仰的自由,且对特定宗教的成员和女童有过多影响。²⁶ 一方面,鉴于没有提供扰乱公共秩序或妨碍教育机构正常运作的例子,另一方面,考虑到委员会至少已经在一个案件中认为,适用 2004 年 3 月 15 日法构成了对《公约》第十八条的违反,而该法在本案中适用于提交人必须与之共处的学生,²⁷ 委员会认为,并未证明这种限制是保护公共秩序或他人的基本权利和自由所必需的。

8.10 因此,委员会得出结论认为,对提交人施加的限制禁止她戴头巾参加培训,所构成的限制侵犯了她的宗教自由,违反了《公约》第十八条。

²⁵ 国民教育部长对第 81700 号议会问题的答复(见上文注 14)。

²⁶ CCPR/C/FRA/CO/5, 第 22 段。

²⁷ Singh 诉法国, 第 8.7 段。

8.11 委员会注意到，提交人还声称违反了《公约》第二十六条，因为她认为拒绝让她参加培训是基于与她的宗教和宗教信仰有关的理由。委员会还注意到，据缔约国称，该规定没有造成任何歧视，因为不针对任何特定的宗教或性别。

8.12 委员会回顾其关于不歧视的第 18 号一般性意见(1989 年)，其中第 7 段将歧视定义为任何基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份的任何区别、排斥、限制或优惠，其目的或效果为否认或妨碍任何人在平等的基础上认识、享有或行使一切权利和自由。委员会回顾，表面上中立或无意歧视的规则或措施的歧视性效应，也可能造成违反第二十六条的情况。²⁸ 然而，任何基于《公约》规定的种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、出生或其他身份的区别对待，只要是基于合理和客观标准，具有合法目的，就不构成歧视。

8.13 因此，委员会必须审查这种区别是否构成违反《公约》第二十六条的歧视。委员会回顾，委员会在另一案件中已经得出结论，禁止佩戴明显的宗教标志可能构成基于性别和宗教的交叉歧视。²⁹ 此外，委员会回顾，委员会已经表示关切的是，2004 年 3 月 15 日法会使特定团体产生被排斥和边缘化的感觉，可能有悖于其初衷。³⁰ 委员会注意到，对提交人施加限制的结果是，将 2004 年 3 月 15 日法的适用范围扩大到提交人，以便不造成与中学生不平等的情况。委员会还注意到，根据国民教育部的一份出版物，“显眼”或“明显”的宗教标志与其他标志之间的区别对戴伊斯兰面纱的穆斯林妇女的影响明显更大。³¹ 委员会得出结论认为，对选择戴头巾的穆斯林妇女提交人适用 2004 年 3 月 15 日法，构成了差别待遇。

8.14 因此，委员会必须决定，对提交人的差别待遇是否具有《公约》规定的合法目的及其是否满足合理性和客观性标准。委员会注意到，缔约国辩称，虽然不希望表明其宗教信仰的人、或以符合服务正常运作和维护机构秩序的方式表明其宗教信仰的人。以及以不符合的方式表明其宗教信仰的人确实可能会受到差别待遇，但这种差别是基于合理和客观的标准，因此不能被视为《公约》第二十六条意义上的间接歧视。然而，委员会注意到，由于这种差别待遇，提交人被阻止参加她已被录取的职业培训。委员会已经认为，这种禁止未经法律规定，也没有《公约》规定的合法目的，因此得出结论认为，这种差别待遇没有《公约》规定的合法目的，也不符合合理性和客观性的标准。因此，委员会得出结论认为，不让提交人戴头巾参加培训，构成了基于性别和宗教的交叉歧视，违反了《公约》第二十六条。

9. 委员会依《任择议定书》第五条第四款行事，认为现有事实显示存在缔约国违反《公约》第十八条和第二十六条的情况。

²⁸ Althammer 等诉奥地利(CCPR/C/78/D/998/2001)，第 10.2 段。

²⁹ F.A.诉法国(CCPR/C/123/D/2662/2015 和 CCPR/C/123/D/2662/2015/Corr.1)，第 8.13 段。

³⁰ CCPR/C/FRA/CO/5，第 22 段。

³¹ F.A.诉法国，第 8.12 段；以及 Hanifa Chérifi, *Application de la loi du 15 mars 2004 sur le port des signes religieux ostensibles dans les établissements d'enseignement publics* (Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, juillet 2015), p. 34 (“2004-2005 年统计的宗教标志总数为 639 个，其中包括两种大十字架，十一种锡克教头巾，其余标志[626]均为伊斯兰面纱。”)

10. 根据《公约》第二条第三款(子)项, 缔约国有义务给予提交人有效的补救。这要求缔约国向《公约》权利受到侵犯的个人提供充分赔偿。因此, 缔约国有义务除其他外, 向提交人提供充分赔偿, 并采取适当的抵偿措施, 包括如果提交人愿意, 重新接纳提交人参加培训, 对失去的培训机会进行赔偿, 并支付任何法律费用, 以及对提交人因案件事实而遭受的任何非金钱损失予以赔偿。缔约国还有义务防止今后发生类似的侵权行为。

11. 缔约国加入《任择议定书》即已承认委员会有权确定是否存在违反《公约》的情况, 而且根据《公约》第二条, 缔约国也已承诺确保在其领土内和受其管辖的所有个人享有《公约》承认的权利, 并承诺如违约行为经确定成立, 即予以有效且可强制执行的补救。鉴此, 委员会希望缔约国在 180 天内提供资料, 说明采取措施落实委员会《意见》的情况。此外, 还请缔约国公布本意见。
