



SYNTHÈSE DE PLAIDOYER D'AMNESTY INTERNATIONAL

Analyse de l'impact des mesures prises au nom de la laïcité sur la jouissance des droits humains des femmes et des filles musulmanes en France

7 FÉVRIER 2025

La question de la conformité du port de signes religieux avec la laïcité est un débat récurrent en France. Or, malheureusement, les analyses qui en sont faites omettent trop souvent de lire ces enjeux via le prisme du droit international relatif aux droits humains, et notamment du droit à la non-discrimination.

Dans cette synthèse de plaidoyer, Amnesty International analyse l'impact des mesures prises au nom de la laïcité sur la jouissance des droits humains des femmes et des filles musulmanes en France.

Afin de pouvoir analyser la question de la laïcité en France au regard du droit international relatif aux droits humains, il convient de rappeler que les analyses d'Amnesty International se fondent sur le principe d'impartialité. Le principe d'impartialité signifie qu'Amnesty International ne prend pas position sur l'organisation politique d'un pays, ni sur les visions et idéologies politiques de ses dirigeants. Amnesty International ne soutient ni ne s'oppose à aucune idéologie, culture ou religion par principe.

L'analyse d'Amnesty International consiste à évaluer, en se fondant sur ses recherches, si l'État agit conformément aux obligations lui incombant de respecter, de protéger et de réaliser les droits humains. Amnesty International analyse les lois, les politiques et les pratiques du gouvernement en vue de déterminer leur impact sur les droits humains, en adoptant une approche intersectionnelle afin d'identifier de quelles manières diverses et particulières ces impacts touchent les détenteur·ices de droits.

En France, la laïcité est un principe structurant de l'organisation politique, instauré par la loi de 1905 selon laquelle « la République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées [...] dans l'intérêt de l'ordre public¹. » Le principe

¹ Loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, article 1;
<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGISCTA000006085398>



de laïcité a aussi une valeur constitutionnelle, puisque selon l'article premier de la Constitution, « la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances². »

La rédaction de ces textes n'est pas en elle-même contraire au droit international.

Or, *in concreto*, comme s'efforcera de le démontrer la synthèse ci-après, les mesures prises depuis ces 20 dernières années au nom de la laïcité, et tout particulièrement les mesures visant à interdire le port de signes religieux, ont un impact négatif sur la jouissance des droits humains des femmes et des filles musulmanes. À travers ces mesures, l'État français viole son obligation de respecter, protéger et réaliser les droits humains des femmes et des filles musulmanes, et notamment leurs droits à la non-discrimination, à la santé et à l'égalité, entre autres droits humains. Par ailleurs, ces mesures ne répondent pas aux critères édictés par le droit international relatif aux droits humains pour instaurer des restrictions à la liberté de conscience.

Ainsi, ce n'est donc pas la laïcité qu'Amnesty International analyse, ni son bien-fondé, ni même le bien-fondé des différentes définitions de la laïcité qui sont proposées par les divers acteurs politiques français mais bien l'impact des mesures prises en son nom sur la jouissance des droits humains.

La synthèse ci-après s'intéresse aux impacts des restrictions du port de signes religieux prises dans leur globalité, c'est-à-dire comme une succession de restrictions spécifiques quant à leur domaine d'application (école, emploi, sport), mais générales quant à leur temporalité et géographie (tout le temps, dans toute la France). Ces restrictions applicables à des domaines spécifiques forment, de par leur multiplicité, une restriction généralisée du port de signes religieux (plusieurs domaines de la vie des femmes, tout le temps et dans toute la France). L'analyse s'appuie sur les mesures suivantes :

- 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, qui a entraîné l'interdiction du voile dans les écoles publiques ;
- Loi n°2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, qui a entraîné l'interdiction de dissimuler son visage dans l'espace public ;
- Modification de l'article L 1321-2-1 du code du travail par la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, qui prévoit la possibilité pour les employeurs d'imposer la neutralité religieuse au travail ;
- Statuts de la Fédération française de football, article 1, 2016, interdisant tout port de signe ou tenue manifestant ostensiblement une appartenance politique, philosophique, religieuse ou syndicale, confirmés par la décision du Conseil d'État n°458088, 459547, 463408, 28 juin 2023 ;
- Règlements de piscines interdisant le port de tenues de bain couvrant la totalité du corps³ tels que le règlement des équipements de la ville de Paris, 14 février 2019 ;

² Constitution française du 4 octobre 1958, article 1 :

https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356?init=true&page=1&query=constitution+1958&searchField=ALL&tab_selection=all

³ Amnesty International n'a pas connaissance du nombre total et de la localisation des piscines publiques et privées dont les règlements traitent du port de tenues de bain telles que des burkinis.



- Décision de la Cour de Cassation, Pourvoi n° 20-20.185, 2 mars 2022, affirmant que le conseil de l'ordre d'un barreau peut interdire le port, avec la robe d'avocat, de tout signe manifestant ostensiblement une appartenance ou une opinion religieuse, philosophique, communautaire ou politique, après des débats houleux au sujet de la possibilité pour les avocates musulmanes de porter le hijab au tribunal ;
- Article 9.3 des règlements sportifs généraux de la Fédération française de basket-ball qui interdit le port de tout équipement à connotation religieuse à l'ensemble des joueur-euses et acteur-ices de la rencontre (entraîneurs, arbitres, officiel-les), lors de l'ensemble des compétitions départementales, régionales et nationales 5x5 et 3x3, sur l'ensemble du territoire ;
- Bulletin officiel de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports n°32, 31 août 2023, interdisant le port de l'abaya et du qamis pour tous les élèves partout en France ;
- Statuts de la Fédération française de volley, faisant référence à la « laïcité ». Cette référence est expliquée dans une brochure publiée à l'occasion de l'assemblée générale du 28 octobre 2023 et il apparaît clairement que la fédération vise spécifiquement les joueuses musulmanes. Par ailleurs, dans une interview datée du 30 octobre 2023, le président de la fédération, Éric Tanguy, a également confirmé que l'objectif des statuts était de réglementer les choix vestimentaires des femmes et des filles musulmanes pratiquant le volley.

La synthèse ci-après déterminera si au regard du droit international relatif aux droits humains (et non au regard de la loi française de 1905, ni de la Constitution française), les restrictions du port de signes religieux sont prises en conformité avec les critères définis par le droit international pour prendre de telles restrictions. La synthèse abordera un autre point capital en cherchant à déterminer si l'impact de ces restrictions sur les femmes et les filles est conforme aux obligations de la France en matière de lutte contre les discriminations et d'accès aux droits économiques sociaux et culturels.

ANALYSE DE L'IMPACT DE L'INTERDICTION DU PORT DE SIGNES RELIGIEUX ET CULTURELS SUR LA JOUISSANCE DU DROIT À LA NON-DISCRIMINATION SUR LA BASE DU GENRE ET DE LA RACE

Au regard de ses engagements internationaux, la France se doit de « garantir à tous les individus se trouvant sur [leur] territoire et relevant de [leur] compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation⁴ ».

Or, force est de constater que les mesures visant à restreindre le port de signes religieux s'inscrivent dans un contexte de montée de discours de haine à l'égard des personnes musulmanes, et tout particulièrement les femmes et les filles portant le foulard.

En convient la Défenseure des droits qui dans son rapport 2023 sur les discriminations affirmait que « les polémiques récentes et toujours renouvelées autour du principe de laïcité, interprété

⁴ Article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights> ; article 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>



parfois de manière extensive, ont continué à renforcer la stigmatisation des personnes de confession musulmane ou simplement perçues comme telle⁵ ».

En effet, la recherche démontre que le fait de qualifier le port de signes religieux de menace pour la sécurité ou de symbole de l'oppression de la femme est fortement marqué par les stéréotypes négatifs et discriminatoires qui « aliènent » des femmes musulmanes en raison de leur religion⁶.

Ce constat est largement fait par les mécanismes internationaux de défense des droits humains, comme la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) lors de sa revue de la France en 2022 qui rappelait que « l'intolérance envers les musulmans reste élevée et est amplifiée par le discours politique assimilant l'islam au terrorisme et des déclarations sous-entendant que les musulmans ne s'intègrent pas dans la société française, stigmatisant notamment le port du voile⁷ ».

Les femmes et les filles musulmanes sont la cible d'attaques politiques, législatives, réglementaires, judiciaires et médiatiques. Ces attaques violent et menacent toute une série de droits humains, y compris leurs droits à l'autonomie corporelle, notamment en matière d'habillement. Les femmes et les filles musulmanes, particulièrement lorsqu'elles portent le foulard, sont examinées, jugées, stigmatisées, considérées a priori comme soumises et dépourvues d'agentivité.

Amnesty International a reçu de nombreux témoignages de femmes musulmanes concernant la stigmatisation et les atteintes dont elles font l'objet. Revenant sur la manière dont les femmes et les filles musulmanes sont observées et jugées, une étudiante de 22 ans a expliqué à Amnesty International : « Si tu vas à la plage avec un burkini, ça fait des polémiques. En fait, tu ne peux pas, personne ne te l'interdit vraiment, mais t'es interdit par ce qu'il y a autour en fait... si tu veux, tu peux aller en burkini, mais on va te prendre en photo. On va te filmer, on va te mettre sur les réseaux sociaux, on va commencer à critiquer. Les médias, ils vont en faire toute une histoire. » Elle a ajouté, à propos des Jeux olympiques et paralympiques que le gouvernement français a présentés comme étant les premiers jeux strictement paritaires (alors même que les athlètes françaises musulmanes se voyaient interdire le port d'un couvre-chef sportif) : « Pour moi, c'est de l'hypocrisie avec le fait de prôner les droits des femmes parce que je vois pas comment porter le voile en France c'est incompatible avec les droits des femmes. Parce que toujours on nous rabâche l'Iran, donc en fait finalement, ceux qui nous empêchent de porter le voile, ils sont pareils que ceux qui forcent les femmes iraniennes à mettre le voile. Donc je comprends pas juste comment ça passe, c'est-à-dire que vous allez priver des athlètes françaises qui portent le voile, juste parce qu'elles portent le voile, de participer à une compétition. Ça, pour moi, ça n'a pas de sens. C'était une conférence à l'hôtel de ville avec l'adjointe de la maire de Paris qui parlait des JO et des femmes, et que toutes les femmes, on est toutes ensemble, etc., et qu'ils ont réussi à avoir autant d'athlètes hommes que femmes. Et moi j'écoutais, j'écoutais dans la salle, je me disais "mais en fait, c'est vraiment de l'hypocrisie à l'état pur parce que ça veut dire que, nous,

⁵ Défenseur des droits, Discrimination et origines : l'urgence d'agir, https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/2023-07/ddd_rapport_discriminations-origines_2020_20200622.pdf, p.48

⁶ Amnesty International, Le masque utilisé pour combattre la pandémie de COVID-19 est-il vraiment si différent du niqab ?, 26 mai 2020, <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2020/05/face-masks-and-niqabs/> ; et Amnesty International and Open Societies Foundation, Europe: Guide des droits humains pour mener des recherches sur la discrimination raciale et religieuse dans le cadre de la lutte contre le terrorisme en Europe (Index: EUR 01/3606/2021), février 2021, <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur01/3606/2021/fr/>, p.51 et 54

⁷ Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Rapport de l'ECRI sur la France (sixième cycle de monitoring, 28 juin 2022, <https://rm.coe.int/sixieme-rapport-de-l-ecri-sur-la-france-adopte-le-28-juin-2022-publie-/1680a81884>, § 43



en tant que femmes qui portent le voile, on ne compte pas.” Du coup, on est invisible et on ne compte pas dans les femmes parce que vous nous avez exclues de base, on peut même pas pratiquer le sport qu’on veut. »

Hélène, une joueuse de basket-ball, a souligné la fréquence disproportionnée et la nature spécifique des violences auxquelles les femmes et les filles visiblement musulmanes sont confrontées : « Des études montrent que les femmes musulmanes qui portent le foulard et qui sont plus visibles sont plus susceptibles que les hommes de connaître des violences, qu’il s’agisse de violences verbales ou de violences physiques, parce que nous sommes visibles. Parce que je pense que nous sommes aussi perçues comme inférieures par cette société. Et donc ils pensent pouvoir dire et faire des choses qu’ils ne diraient pas aux autres⁸. »

Comme le rappelle la Cour européenne des droits de l’homme dans l’arrêt S.A.S contre France, au sujet de l’une des restrictions du port de signes religieux et culturels prise par la France : « Un État partie ne saurait invoquer l’égalité des sexes pour interdire une pratique que des femmes revendiquent dans le cadre de l’exercice [de leurs] droits [...], sauf à admettre que l’on puisse à ce titre prétendre protéger des individus contre l’exercice de leurs propres droits et libertés fondamentaux. [...] La Cour est consciente de ce que le vêtement en cause est perçu comme étrange par beaucoup de ceux qui l’observent. Elle souligne toutefois que, dans sa différence, il est l’expression d’une identité culturelle qui contribue au pluralisme dont la démocratie se nourrit. Elle observe, à ce titre, la variabilité des conceptions de la vertu et de la décence appliquées au dévoilement des corps⁹. »

En d’autres termes, si la cour valide l’interdiction prononcée par l’État français au nom du « vivre ensemble », elle reconnaît qu’une mesure visant à régenter le corps des femmes contre leur volonté est par nature contraire à l’égalité à des genres puisqu’elle prive les femmes de leur autonomie.

C’est dans cette logique que six expertes onusiennes ont alerté la France en octobre 2023, réitérant « l’importance du respect systématique de l’autonomie corporelle et de la liberté des femmes et des filles, ainsi que de leurs choix libres et éclairés, tout en rejetant fermement toute forme de coercition ou de codes de modestie imposés découlant de l’oppression patriarcale¹⁰ ».

Enfin, en 2021 Ahmed Shaheed, rapporteur spécial de l’ONU sur la liberté de religion ou de conviction, rappelait le point suivant : « En Europe et en Amérique du Nord, des personnalités politiques influentes, des faiseurs d’opinion et des universitaires tiennent en ligne, sur les réseaux sociaux et des blogs, des propos présentant l’islam comme intrinsèquement antithétique de la démocratie et des droits de l’homme – en particulier de l’égalité des sexes –, en répandant souvent le trope selon lequel toutes les femmes musulmanes seraient opprimées. [...] Bien que

⁸ Amnesty International, France: France: « On ne respire plus. Même le sport on ne peut plus le faire. » Les atteintes aux droits humains des femmes et des filles musulmanes causées par l’interdiction du foulard dans le sport en France, 16 juillet 2024, <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur21/8195/2024/fr/>, p.21, 24 et 28

⁹ Cour européenne des droits de l’homme, Affaire S.A.S c. France (requête 43835/11), 1er juillet 2014, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-145240%22%7D>

¹⁰ Courrier adressé au gouvernement français par les Mandats de la Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels; de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l’éducation; du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités; du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction; de la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes et les filles, ses causes et ses conséquences et du Groupe de travail sur la discrimination à l’égard des femmes et des filles, 27 octobre 2023, p. 5 ; <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gld=28534>, p.5



ces dispositions législatives s'appliquent à tous les symboles religieux, les femmes musulmanes sont souvent touchées d'une façon disproportionnée¹¹. »

En effet, les mesures limitant le port de signes religieux et culturels au nom de la laïcité ne mentionnent jamais les musulmans explicitement. Or, dans les faits, les débats politiques et médiatiques qui entourent leur adoption visent expressément les musulmans ; faisant donc de ces mesures des mesures discriminatoires et préjudiciables pour les personnes musulmanes, et en particulier les femmes et les filles musulmanes.

À titre d'exemple, les débats en sessions parlementaires débattant de propositions interdisant le port du foulard dans le sport au nom de la laïcité ont été nourris de stéréotypes offensants qui ont stigmatisé les femmes musulmanes en présentant les femmes musulmanes portant le foulard comme étant dangereuses par nature¹². C'est le cas aussi des déclarations au plus haut sommet de l'Etat comme celle du président de la République qui, a expliqué lors d'une interview que, selon lui, l'abaya était une manière d'affirmer « moi, je suis différent », tout en ajoutant : « Nous vivons dans notre société avec une minorité de gens qui, détournant une religion, viennent défier la République et la laïcité. Et ça a parfois donné le pire : on ne peut pas faire comme s'il n'y avait pas eu l'attaque terroriste et l'assassinat de Samuel Paty dans notre pays¹³. »

Du point de vue médiatique, les chaînes d'information en continu sont régulièrement mises en cause pour laisser proliférer des débats et déclarations hautement discriminatoires à l'encontre des musulmans en général et des femmes en particulier. L'autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique est ainsi régulièrement saisie de ce sujet¹⁴.

C'est aussi face à ce risque que la Cour européenne des droits de l'homme, dans l'arrêt S.A.S c. France précisait : « Un État qui s'engage dans un processus législatif de ce type prend le risque de contribuer à la consolidation des stéréotypes qui affectent certaines catégories de personnes et d'encourager l'expression de l'intolérance alors qu'il se doit au contraire de promouvoir la tolérance¹⁵». C'est avant tout parce que ces discours et mesures ont des conséquences directes dans la vie des femmes et des filles musulmanes qu'Amnesty International conclut que les mesures restrictives du port de signes religieux et culturels prises par la France au nom de la laïcité contreviennent aux obligations de la France en matière de lutte contre les discriminations basées sur le genre et la race. Amnesty International a enquêté sur les impacts des discours, des politiques et des mesures discriminatoires sur les droits humains des femmes et des filles musulmanes, en particulier dans le domaine du sport. Nos conclusions établissent une discrimination à l'encontre des femmes et des filles musulmanes et de multiples violations

¹¹ Assemblée Générale des Nations unies, rapport du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, Ahmed Shaheed, 13 avril 2021, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g21/086/50/pdf/g2108650.pdf?token=BIPD27v2UQiAbXruCI&fe=true>, §§ 19 et 26

¹² Amnesty International, France: Une nouvelle loi impose de réformer la politique discriminatoire à l'égard des femmes musulmanes dans le football, 24 février 2022 ; <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur21/5267/2022/fr/> ; voir à titre d'exemple des débats parlementaires : rapport législatif n°667 (2023-2024), Stéphane Piednoir, déposé le 5 juin 2024, <https://www.senat.fr/rap/l23-667/l23-667.html>

¹³ Chaîne Youtube, HugoDécrypte – Grand format, L'interview d'Emmanuel Macron par HugoDécrypte, 4 septembre 2023, <https://www.youtube.com/watch?v=3Z6HnUJ3hcw>, à partir de 43'29.

¹⁴ Voir par exemple : Sud Ouest, Propos anti-musulmans sur CNews : l'Arcom saisie, la chaîne se désolidarise de Jean-Claude Dassié, 29 décembre 2022, <https://www.sudouest.fr/culture/medias/propos-anti-musulmans-sur-cnews-l-arcom-saisie-la-chaine-se-desolidarise-de-jean-claude-dassie-13513645.php>

¹⁵ Cour européenne des droits de l'homme, Affaire S.A.S c. France (requête 43835/11), 1er juillet 2014, <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22itemid%22:%5B%22001-145240%22%7D>



de leurs droits, et notamment de leur droit à pratiquer un sport sans discrimination et de leur droit à la santé¹⁶.

D'autres acteurs ont documenté les violations des droits humains auxquelles sont exposées les femmes et les filles musulmanes. Selon l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, les femmes portant un vêtement religieux risquent davantage de subir une discrimination raciale que celles qui n'en portent pas, en particulier dans la recherche d'un emploi (45 %). Ce pourcentage s'élève à 58 % pour les femmes entre 16 et 24 ans portant des vêtements religieux¹⁷.

Au cours de l'année 2023, 828 signalements de faits islamophobes ont été rapportés au Collectif contre l'islamophobie en Europe et parmi eux, 81,5 % concernent des femmes¹⁸.

En outre, selon une étude commandée par la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT, 60 % des femmes portant souvent le voile ont été discriminées au moins une fois au cours de leur vie, quand 37 % des femmes portant le voile ont été exposées à des insultes ou des injures à caractère diffamatoire¹⁹.

ANALYSE DE L'IMPACT DE L'INTERDICTION DU PORT DE SIGNES RELIGIEUX ET CULTURELS SUR LA JOUISSANCE DES DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX, AU REGARD DES OBLIGATIONS POSITIVES DE L'ÉTAT

Depuis 1980, la France est partie au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Selon l'article 2 du PIDESC, les Etats parties s'engagent « à agir, [...] en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le Pacte²⁰ ». Cet engagement à la promotion des droits économiques, sociaux et culturels implique que les Etats s'abstiennent de prendre des mesures régressives ; c'est-à-dire des mesures qui rendraient plus difficile la réalisation de ces droits.

Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, sont notamment considérées comme des mesures régressives le déni de l'accès aux droits à certains individus ou groupes spécifiques, que ces mesures reposent « sur la législation ou sur la pratique, l'abrogation ou la suspension de la législation nécessaire à l'exercice du droit [...] ou l'adoption de lois ou de politiques manifestement incompatibles avec des obligations juridiques internationales²¹ ».

Le Comité souligne également que toute mesure régressive en matière de droits économiques, sociaux et culturels « doit impérativement être examinée avec le plus grand soin, et pleinement

¹⁶ Amnesty International, France: France: « On ne respire plus. Même le sport on ne peut plus le faire. » Les atteintes aux droits humains des femmes et des filles musulmanes causées par l'interdiction du foulard dans le sport en France, 16 juillet 2024, <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur21/8195/2024/fr/>

¹⁷ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Les musulmans en Europe sont de plus en plus confrontés au racisme et à la discrimination, communiqué de presse, 24 octobre 2024; <https://fra.europa.eu/fr/news/2024/les-musulmans-en-europe-sont-de-plus-en-plus-confrontes-au-racisme-et-la-discrimination>

¹⁸ Collectif Contre l'Islamophobie en Europe, Rapport annuel du CCIE sur l'islamophobie en Europe pour l'année 2023, <https://ccieurope.org/wp-content/uploads/2021/02/rapport-ccie-2023.pdf>, p.11

¹⁹ DILCRAH, État des lieux des discriminations et des agressions envers les musulmans de France, 6 novembre 2019, <https://www.dilcrah.gouv.fr/ressources/etude-les-comportements-racistes-et-les-discriminations-envers-les-musulmans-de-france>, pp. 8 et 26

²⁰ Article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanismes/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

²¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies (CESCR), Observation générale n° 18: Le droit au travail (article 6 du Traité), 6 février 2006, E/C.12/GC/18, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FGC%2F18&Lang=en, § 34.



justifiée par référence à la totalité des droits sur lesquels porte le Pacte [relatif aux droits économiques, sociaux et culturels²²].

Or, si les mesures de restriction du port de signes religieux ou culturels prises au nom de la laïcité n'ont pas vocation, a priori, à restreindre ces droits, elles ont cet effet en pratique.

En matière d'accès au sport, par exemple, les femmes et les filles souhaitant porter le foulard et/ou couvrir leur corps ne peuvent aujourd'hui que difficilement accéder à la natation. En effet, de nombreuses régions et/ou municipalités interdisent dans leurs règlements le port de maillots de bain couvrants. Le nombre de piscines dont les règlements interdisent les maillots de bain couvrants n'est pas connu mais des détenteur-ices de droits ont expliqué à Amnesty International qu'il est quasiment impossible pour les femmes qui souhaitent porter un signe religieux ou simplement couvrir leur corps pour des raisons religieuses ou personnelles de pratiquer la natation en France²³.

En matière de sports licenciés, plusieurs fédérations françaises, telles que la Fédération française de football²⁴ et la Fédération française de basket-ball²⁵ interdisent le port de signes religieux lors de compétitions ou d'évènements organisés par celles-ci. Depuis le mois octobre 2023, cette interdiction s'applique aussi aux athlètes de toutes les disciplines représentant la France lors des Jeux olympiques et paralympiques de 2024²⁶.

En matière d'accès au travail, depuis 1983, le port de signes religieux est strictement interdit dans le secteur public et dans les entreprises privées ayant une mission de service public, au nom du principe de laïcité.²⁷ Dans le secteur privé, depuis 2016, le règlement intérieur de l'entreprise peut contenir des dispositions inscrivant le principe de neutralité et restreignant le port de signes religieux par les salarié-es, si ces restrictions sont justifiées par les nécessités du bon fonctionnement de l'entreprise et si elles sont proportionnées au but recherché.²⁸

Enfin, en matière d'accès à l'éducation, le port de signes religieux, notamment du foulard, est interdit aux élèves depuis 2004, et s'est étendu en 2023 à l'abaya. Ainsi, les femmes et filles souhaitant porter un foulard ou une abaya dans une école publique en France se voient refuser l'accès aux salles de classe.

Ceci constitue une violation de leur droit à l'éducation, un manquement flagrant aux obligations qui incombent à la France selon le PIDESC qui dispose que « les Etats [...] conviennent que l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité et renforcer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils conviennent en

²² Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies (CESCR), Observation générale n° 3 : La nature des obligations des États parties (article 2, § 1 du traité), 14 décembre 1990, <https://www.ohchr.org/fr/documents/general-comments-and-recommendations/e199123-committee-economic-social-and-cultural>, § 9.

²³ Amnesty International, France: France: « On ne respire plus. Même le sport on ne peut plus le faire. » Les atteintes aux droits humains des femmes et des filles musulmanes causées par l'interdiction du foulard dans le sport en France, 16 juillet 2024, <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur21/8195/2024/fr/>, p. 21 et 22

²⁴ Statuts de la Fédération française de football de 2016, article 1 interdisant le port du foulard à l'occasion de compétitions ou de manifestations par les athlètes mais également par toutes les membres. La validité de cette décision a été confirmée par le Conseil d'État n°458088, 459547, 463408, 28 juin 2023.

²⁵ Article 9.3 des règlements sportifs généraux de la Fédération française de basket-ball qui interdit le port de tout équipement à connotation religieuse à l'ensemble des joueur-euses et acteur-ices de la rencontre (entraîneurs, arbitres, officiel-les), lors de l'ensemble des compétitions départementales, régionales et nationales 5x5 et 3x3, sur l'ensemble du territoire.

²⁶ L'Équipe, Amnesty International remet le hijab au menu des Jeux Olympiques, 16 juillet 2024, <https://www.lequipe.fr/Jo-2024-paris/Tous-sports/Article/Amnesty-international-remet-le-voile-au-menu-des-jeux-olympiques/1482848>

²⁷ L'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant sur les droits et les obligations des fonctionnaires impose à un agent public une obligation de neutralité sur son lieu de travail. + Cass., ch. soc., 19 mars 2013, n°11-28845, arrêt Baby-Loup).

²⁸ La loi travail n° 2016-1088 du 8 août 2016 a introduit un principe de neutralité à l'article L1321-2-1 du Code du travail



outre que l'éducation doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre, favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux, ethniques ou religieux. »

En outre, la Convention sur les droits de l'enfant, ratifiée par la France en 1990, dispose que « les États parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et [...] encouragent l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire, tant général que professionnel, les rendent ouvertes et accessibles à tout enfant ».

Or, en France, l'enseignement privé musulman est quasi inexistant et les projets d'ouverture d'établissements n'aboutissent pas, faute d'autorisations²⁹. Les femmes et les filles qui souhaitent porter le foulard ou l'abaya se trouvent ainsi sans solution éducative.

Enfin, comme le rappelait le rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté de religion ou de conviction, Heiner Bielefeldt, en 2015 : « La pression exercée sur les élèves pour les détourner de leur religion ou de leurs convictions, peut encore une fois représenter une violation simultanée des droits de l'enfant et des droits de ses parents. Dans de tels cas, les droits des personnes appartenant à des minorités religieuses peuvent également être en péril³⁰. »

Toutes ces interdictions et restrictions enfreignent de nombreux droits humains. Leur multiplicité empêche matériellement les femmes et les filles de travailler, d'étudier ou de faire du sport. De plus, comme le précise le Comité des droits de l'homme, les lois telles que l'interdiction française du port de signes religieux peuvent avoir pour effet de « confiner les femmes musulmanes chez elles, d'entraver leur accès aux services publics et de les exposer à des abus et à la marginalisation³¹ ».

De plus ces interdictions donnent lieu à des scènes humiliantes pour les femmes et les filles et conduisent à des problèmes de santé mentale et d'isolement. À tel point qu'en octobre 2023, six expertes onusiennes ont fait part de leur préoccupation dans une lettre adressée au gouvernement français, quant au « fait que les mesures prises pour assurer le principe de laïcité, [...] a en pratique porté atteinte à la liberté des femmes musulmanes de manifester leur religion ou conviction. Nous sommes également gravement préoccupés par les atteintes faites au droit des filles et femmes portant le hijab à l'éducation et au travail, de même qu'à leur droit de participer à la vie culturelle, qui inclut le droit d'exprimer leur identité culturelle et le droit de participer à la vie sportive. De telles mesures non seulement excluent un grand nombre de femmes et de filles musulmanes de l'accès à l'éducation, à la vie culturelle et aux sports, mais peuvent aussi alimenter l'intolérance et la discrimination à leur égard³². »

Pareillement, comme le relate le Collectif contre l'islamophobie en Europe dans son rapport 2023 : « Certains proviseurs se sont ainsi permis d'ordonner que les élèves portent des vêtements

²⁹ Une école musulmane ciblée par les autorités après un article erroné de « Charlie Hebdo », 11 octobre 2022, <https://www.mediapart.fr/journal/france/111022/une-ecole-musulmane-ciblee-par-les-autorites-apres-un-article-errone-de-charlie-hebdo>

³⁰ Assemblée générale de l'ONU, rapport d'activités du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction, 5 août 2015, <https://docs.un.org/fr/A/70/286>, § 13.

³¹ Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté de religion ou de conviction, Combattre l'islamophobie et la haine antimusulmane pour éliminer la discrimination et l'intolérance fondées sur la religion ou la conviction (Doc. ONU A/HRC/46/30), 13 avril 2021, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g21/086/50/pdf/g2108650.pdf>, § 18

³² Courrier adressé au gouvernement français par les Mandats de la Rapporteuse spéciale dans le domaine des droits culturels; de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'éducation; du Rapporteur spécial sur les questions relatives aux minorités; du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction; de la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes et les filles, ses causes et ses conséquences et du Groupe de travail sur la discrimination à l'égard des femmes et des filles, 27 octobre 2023, p. 5 ; <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28534>, p.6



qui permettent de “voir leurs formes”, des vêtements qui ne “couvrent pas les fesses”, de demander ce que les élèves portaient sous leurs jupes, de demander à ce qu’elles se déshabillent, etc.³³. »

Ou encore comme le dénonçait l’association Lallab à l’occasion de la Journée internationale des droits des femmes en 2020 : « Nous sommes fatiguées de cette déshumanisation quotidienne qui découle de polémiques nationales où tout le monde a son mot à dire, sauf nous. Nous sommes fatiguées de lutter pour avoir accès à l’éducation, au marché de l’emploi, aux salles de sport, aux restaurants, à des emplois et des logements décents, à des papiers, pour pouvoir accompagner nos enfants lors de sorties scolaires. Nous sommes fatiguées de lutter chaque jour pour ne plus être humiliées et pour préserver nos droits les plus fondamentaux que l’on ne cesse de nous ôter. Que nous soyons des femmes exclues du système éducatif, du marché de l’emploi, des femmes de ménage exploitées, des femmes racisées objectivées, nous sommes des corps fatigués. Nous sommes épuisées³⁴. »

Ou enfin comme le décrit Hélène Bâ, joueuse de basket et membre fondatrice de l’association Basket pour Toutes, au sujet de la demande faite par un arbitre, au début d’un match, qu’elle enlève son couvre-chef de sport et son t-shirt à manches longues pour pouvoir jouer : « Ce qui m’a le plus touchée ce jour-là c’est que l’arbitre ne soit pas venu me le dire à moi directement, qu’il l’ait dit à mon coach, que quasiment toute la salle était au courant avant moi. Je me suis sentie un peu déboussolée. [...] J’ai fini l’échauffement en essayant de ne rien laisser paraître, mais je n’arrivais pas à digérer l’information³⁵. »

Face à ce constat de terrain, Amnesty International conclut à la violation, par la France, de ses obligations en vertu du PIDESC, puisque celui-ci dispose que « les Etats parties [...] reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre³⁶ » et de « participer à la vie culturelle³⁷ ».

ANALYSE DE LA LÉGITIMITÉ, DE LA NÉCESSITÉ ET DE LA PROPORTIONNALITÉ DES RESTRICTIONS DES DROITS CIVILS ET POLITIQUES AU NOM DE LA LAÏCITÉ

Comme énoncé en introduction, c’est au nom du principe de laïcité que des restrictions de la liberté de conscience sont prises par les décideurs politiques français à travers des mesures limitant le port de signes religieux et culturels.

En droit international, les droits impactés par ces restrictions sont plus précisément la liberté de pensée, de conscience, de religion et d’expression. Ces droits sont prévus par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) ratifié par la France en 1984.

³³ Collectif Contre l’Islamophobie en Europe, Rapport annuel du CCIE sur l’islamophobie en Europe pour l’année 2023, <https://ccieurope.org/wp-content/uploads/2021/02/rapport-ccie-2023.pdf>, p. 19.

³⁴ Lallab, Communiqué du 8 mars 2020, Nous sommes fatiguées ; <https://www.lallab.org/communiquelallab-8-mars-2020-nous-sommes-fatiguees/>

³⁵ En quête des possibles, podcast, Jeux 2024 : Paris sportif pour toutes et tous ? 8 janvier 2024, <https://www.sogoodstories.com/episode/jeux-2024-paris-sportif-pour-toutes-et-tous/>, min 53

³⁶ Article 12 du PIDESC, <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

³⁷ Article 15 du PIDESC, <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>



Selon le PIDCP, la liberté de pensée, de conscience et de religion implique « la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement³⁸ » ainsi que la liberté d'expression qui « comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix³⁹. »

Le port de signes religieux et culturels, dont le port du foulard par les femmes et les filles musulmanes, correspond ainsi à la définition de la liberté de pensée, de conscience, de religion et d'expression.

Des restrictions de ces libertés peuvent être mises en place si, toujours selon le PIDCP, « celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte⁴⁰. »

En France, les restrictions portées aux droits à la liberté de pensée, de conscience, de religion et d'expression au nom de la laïcité sont bien prévues par la loi. En revanche, c'est le but poursuivi par ces restrictions, et la nécessité des mesures prises afin d'atteindre le but poursuivi, qui sont remis en cause par Amnesty International.

En effet, en ce qui concerne le but poursuivi, celui qui est souvent allégué est le respect de la laïcité. Or, la laïcité (parfois aussi appelée neutralité de l'État) ne constitue pas un motif légitime pour imposer des restrictions à la liberté de pensée, de conscience, de religion et d'expression. Le concept de laïcité n'est pas listé dans le PIDCP, ni dans les principes de Syracuse, qui précisent les conditions et modalités dans lesquelles des restrictions peuvent être apportées à la jouissance des droits contenus dans le PIDCP. Les principes de Syracuse nous rappellent ainsi qu'« aucune restriction ou motif de restriction des droits garantis par le Pacte n'est admis s'il n'est expressément mentionné dans le Pacte lui-même⁴¹ ».

Autrement, il est souvent allégué que le but poursuivi par l'imposition de restrictions du port de signes religieux ou culturels serait la protection de la sécurité nationale et/ou de l'ordre public en luttant contre ce qui relèverait du « séparatisme », de la « radicalisation » et *in fine* du « terrorisme » au sein des communautés musulmanes⁴². Outre que ces allégations reprennent à leur compte des représentations racistes des musulman-es (voir partie I), elles sont battues en brèche par l'Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur lui-même, en ce qui concerne les clubs et associations sportives. Dans un rapport sur la radicalisation dans le sport associatif, l'Institut conclut que « les données collectées en entretien échouent à montrer un phénomène structurel ni même significatif de radicalisation ou de communautarisme dans le sport. Les “radicalisés” sont significativement moins sportifs que la population générale. Les associations

³⁸ Article 18 du PIDCP, <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

³⁹ Article 19 du PIDCP, <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

⁴⁰ Article 12 du PIDCP, <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

⁴¹ Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations, principe 1, 1985; <https://www.refworld.org/legal/resolution/unchr/1984/en/57200>

⁴² Ces termes sont entre guillemets car ils sont polysémiques et ne revêtent pas de définition en droit international. Ils sont en revanche présents dans les différents discours politiques qui président à l'adoption de mesures interdisant le port de signes religieux ainsi que dans certaines législations.



sportives sont très faiblement touchées et moins que d'autres types de structures, par le communautarisme. [...] En définitive, les données collectées ne permettent pas de soutenir un rôle spécifique de la pratique sportive en soi ou de l'association sportive dans la radicalisation⁴³. »

En ce qui concerne la nécessité des mesures, considérons, pour la démonstration, que les restrictions prises en ce qui concerne les libertés garanties par le PIDCP visent à préserver l'ordre public, la moralité publique, ou les droits et libertés d'autrui ; encore faudrait-il que celles-ci soient « proportionnées à ce but⁴⁴ » ; sachant que « toute appréciation de la nécessité d'une restriction doit reposer sur des considérations objectives », et qu'« il incombe à l'État de justifier la restriction d'un droit garanti par le Pacte⁴⁵ ».

Or, en France, les mesures prises par les institutions qui limitent le port de signes religieux et culturels, notamment en ce qui concerne les femmes et filles musulmanes, se comptent à plus d'une dizaine, concernent au moins trois pans des droits économiques et sociaux des femmes et des filles (l'école, le travail, le sport ; le secteur privé comme le secteur public) et sont généralisées à tout le territoire sans limitation de durée (voir la liste des mesures en introduction).

Pourtant, l'État n'a pas fait la démonstration publique et objective de la nécessité et de la proportionnalité des mesures dans le but d'assurer le respect de la laïcité (dans l'hypothèse où ce but serait légitime en droit international ce qui a été démontré par la négative, voir supra) et de l'ordre public.

Le gouvernement français, dans les déclarations qui accompagnent l'adoption et la mise en œuvre de restrictions de la liberté de pensée, de conscience, de religion et d'expression, rappelle simplement le principe de laïcité comme fondement de la République française et/ou en appelle à la préservation des droits des femmes et/ou à la lutte contre « l'islamisme » ou « l'islam radical⁴⁶ ».

Parmi toutes ces justifications, seule la préservation des droits des femmes peut être regardée comme but légitime au sens du PIDCP (entendu comme « droits et libertés d'autrui »). Néanmoins, que ce soit dans ce cas ou dans tout autre, au moment de la prise des mesures, le gouvernement ne démontre pas comment celles-ci permettraient de favoriser la réalisation des droits des femmes, ni ne contrôle l'impact des mesures sur la jouissance des libertés fondamentales. Pire encore, les restrictions imposées contreviennent aux droits des femmes qu'elles sont censées protéger et contribuent à la stigmatisation des personnes et communautés musulmanes (voir partie I).

Enfin, la proportionnalité de la mesure doit être entendue dans un sens très strict, comme le rappelle le Comité des droits de l'homme dans plusieurs observations générales relatives aux

⁴³ Institut des Hautes Etudes du ministère de l'Intérieur, Terrains de radicalisation ou de prévention ? Exploration des radicalisations dans le sport associatif, mars 2022 ; <https://prev-radicalites.org/actualites-0/rapport-sur-la-radicalisation-dans-le-sport-associatif>

⁴⁴ Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations, principe 10, 1985 ; <https://www.refworld.org/legal/resolution/unchr/1984/en/57200>

⁴⁵ Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations, 1985 ; <https://www.refworld.org/legal/resolution/unchr/1984/en/57200>

⁴⁶ Voir par exemple : déclarations et justifications de l'interdiction de l'abaya dans les établissements scolaires publics : Amnesty International, France : Les autorités doivent abroger l'interdiction discriminatoire du port de l'abaya dans les écoles publiques, 3 octobre 2023, <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur21/7280/2023/fr/> ; et justifications d'une proposition de loi visant à assurer le respect du principe de laïcité dans le sport : rapport du Sénat n° 667 (2023-2024), Stéphane Piednoir, déposé le 5 juin 2024, <https://www.senat.fr/rap/l23-667/l23-667.html>



articles du PIDCP. À titre d'exemple, la recommandation n°34 indique que « les restrictions ne doivent pas avoir une portée trop large⁴⁷ ». La recommandation n°27 précise que « les mesures restrictives doivent être conformes au principe de la proportionnalité ; elles doivent être appropriées pour remplir leur fonction de protection, elles doivent constituer le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d'obtenir le résultat recherché et elles doivent être proportionnées à l'intérêt à protéger⁴⁸ ». Enfin, selon la recommandation n°37 sur le droit de réunion pacifique, toute restriction « devrait être basée sur une évaluation individuelle [...]. Les restrictions systématiques [...] sont présumées disproportionnées⁴⁹ ».

Ainsi, les mesures d'interdiction du port de signes religieux et culturels, en ce qu'elles s'appliquent sur tout le territoire, à toutes les femmes et les filles, quelle que soit leur situation, pour une durée illimitée, ne répondent pas aux critères de nécessité et de proportionnalité que la France est tenue de respecter. Cela étant, même si elles respectaient ces critères, ces mesures enfreindraient tout de même les droits des femmes et des filles musulmanes en raison de leur intention discriminatoire et de leur impact discriminatoire sur la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels des femmes et des filles musulmanes (voir parties I et II).

RECOMMANDATIONS

L'analyse d'Amnesty International, fondée sur le principe d'impartialité, démontre que les mesures adoptées au nom de la laïcité ont un impact concret et négatif sur la jouissance des droits humains en France. Par conséquent, sans remettre en cause le principe de laïcité lui-même, Amnesty International dénonce l'application de ce principe lorsqu'elle porte atteinte au respect, à la protection et à la réalisation des droits auxquels la France est tenue en vertu du droit international relatif aux droits humains.

Ainsi, Amnesty International recommande l'abrogation des restrictions généralisées du port de signes religieux, examinées dans cette synthèse, en ce que :

- elles exacerbent les discriminations à l'égard des femmes musulmanes ;
- elles enfreignent les droits économiques, sociaux et culturels des femmes et des filles musulmanes et contreviennent aux obligations du gouvernement français de respecter, de protéger et de réaliser ces droits ;
- elles sont contraires aux critères du droit international relatifs aux droits humains encadrant les restrictions de la liberté de pensée, de conscience, de religion et d'expression.

⁴⁷ Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n° 34 sur l'article 19 : Libertés d'opinion et d'expression, 29 juillet 2011,

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=gzFDcnup2WEA65uQXugF68g27ts1quXJR0qQeE5Q4%2BEm8x4hA9grhywlZ4QM8FOz1g4RMimosXluqVI2%2BI99FA%3D%3D>, § 34

⁴⁸ Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale n° 27, 1^{er} novembre 1999,

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F21%2FRev.1%2FAdd.9&Lang=en, §§ 14 et 15.

⁴⁹ Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 37 sur l'article 21 (droit de réunion pacifique), 17 septembre 2020,

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2FGC%2F37&Lang=en, § 38.