



COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE  
DES DROITS DE L'HOMME

**Avis sur le port du voile intégral**

*(Adopté par l'Assemblée plénière du 21 janvier 2010)*

1. A la suite d'une proposition de résolution de M. André Gerin<sup>1</sup>, une mission d'information parlementaire a été créée sur la pratique du port de la burqa ou du niqab sur le territoire national, rebaptisée par la suite mission d'information parlementaire sur le port du voile intégral. Celle-ci a été instituée afin d'établir « *un état des lieux de la pratique du voile intégral en France* » et d'examiner « *ses conséquences concrètes dans la vie sociale* » et « *son articulation avec les principes de la République française et, en particulier, celui de la liberté et de la dignité des femmes* ». Le rapport de cette mission doit être rendu fin janvier 2010.
2. La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) veille au respect des droits de l'homme, en tant que principes indivisibles et universels. En l'espèce, une intervention législative pourrait mettre en jeu les principes de liberté de pensée, de conscience et de religion, de droit au respect de la vie privée, et de liberté d'aller et venir. En prenant en compte la pluralité des positions sur un sujet aussi complexe, la CNCDDH entend préciser quelques principes.
3. La CNCDDH rappelle que dans une société libérale, toute restriction aux droits garantis par la Constitution et par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, notamment le droit au respect de la vie privée et familiale, la liberté de pensée, de conscience et de religion, la liberté d'expression et la liberté de circulation doit être prévue par la loi, et constituer une mesure nécessaire, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui<sup>2</sup>. En ce sens, la loi

---

<sup>1</sup> Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur la pratique du port de la burqa ou du niqab sur le territoire national du 9 juin 2009.: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/propositions/pion1725.pdf>

<sup>2</sup> Article 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Liberté de pensée, de conscience et de religion

1. *Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.*

2. *La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.*

Article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques :

1. *Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit 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'enseignement.*

2. *Nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix.*

3. *La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui.*

doit être de portée générale, égale pour tous, et ne pas viser de situations particulières, conformément à l'article 34 de la Constitution. A cet égard, les lois d'exception comme les lois de circonstances doivent, dans la mesure du possible, être soigneusement évitées.

4. C'est donc à l'aune du principe de nécessité que doit être jugée une intervention législative. Tout projet ou proposition de loi doit veiller à ce que les effets pervers ne soient pas supérieurs aux effets souhaités, et que les atteintes portées à la liberté de pensée, de conscience et de religion, au droit au respect de la vie privée, et à la liberté d'aller et venir soient strictement nécessaires, et proportionnés au regard du but qui les fonde.

- **Port du voile intégral et respect de l'ordre public**

5. Des limitations à la liberté de religion peuvent être fondées sur la nécessité de prévenir les troubles à l'ordre public<sup>3</sup>. Le port du voile intégral dans les espaces publics peut être, dans certaines situations, une atteinte à l'ordre public. Ainsi, la prohibition ponctuelle du port du voile intégral lorsque l'identification de la personne est nécessaire, par exemple au guichet de banques, pour des parents allant chercher leurs enfants à l'école, ou au sein d'hôpitaux peut être justifiée et nécessaire au regard de l'ordre public. Sur ce fondement, l'autorité réglementaire compétente peut prendre un acte administratif prohibant le port du voile intégral.
6. Une telle prohibition du port du voile intégral ne peut être que limitée dans l'espace et dans le temps, et en raison de circonstances particulières. Dans un certain nombre de cas, cette prohibition est déjà appliquée. Une prohibition du port du voile intégral dans tous les espaces publics sur le fondement de l'ordre public ne saurait, sauf à étendre abusivement cette notion, être justifiée ni être considérée comme nécessaire dans une société démocratique, eu égard notamment à la gravité des atteintes aux droits de l'homme qu'elle occasionnerait.

- **Port du voile intégral et atteinte à la dignité**

7. La CNCDH souligne que le port du voile intégral lorsqu'il est imposé, est constitutif d'une atteinte à la dignité de la personne humaine. Ce vêtement apparaît pour beaucoup comme une contrainte sociale, que l'on peut considérer comme une forme d'oppression. Par ailleurs, la CNCDH comprend que l'absence de possibilité d'identification pose un certain nombre de problèmes au regard des principes républicains de liberté, d'égalité et de fraternité. L'impossibilité de distinguer le visage des femmes portant le voile intégral peut ainsi être perçu comme une négation de leur personnalité, et comme un refus de communication avec autrui ; en somme, le port du voile intégral rend la femme invisible aux autres et limite ses possibilités de relations sociales, cela empêchant, selon certains, que les femmes puissent y exprimer leur identité.
8. A ce titre, la CNCDH rappelle que l'égalité des hommes et des femmes est consacrée par plusieurs textes de droit interne et international. Ainsi, le préambule de la constitution de 1946 rappelle dans son article 3 que la loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme. De même, la Charte des Nations Unies et l'ensemble des traités internationaux garantissent une égalité effective des femmes et des hommes. En outre, la Convention pour l'élimination des discriminations envers les femmes du 18 décembre 1979, ratifiée par la France le 14 décembre 1983, prévoit à l'article 5 que les Etats « *prennent toutes les mesures appropriées*

---

4. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions.

<sup>3</sup> La Cour européenne des droits de l'homme considère ainsi que des exigences de sécurité individuelle ou collective peuvent justifier une limitation de la liberté de religion. Elle a décidé que les sikhs pratiquants portant le turban pouvaient être obligés de l'ôter afin de pouvoir porter un casque lorsqu'ils circulent à moto (X c. Royaume-Uni, no 7992/77, décision de la Commission du 12 juillet 1978, Décisions et rapports (DR) 14, p. 234), ou encore afin de pouvoir se soumettre aux contrôles en vigueur à l'entrée des consulats (El Morsli c. France (déc.), no 15585/06, 4 mars 2008 ou des aéroports (Phull c. France (déc.), no 35753/03, CEDH 2005-I, 11 janvier 2005).

*pour modifier les schémas et modèles de comportement socioculturel de l'homme et de la femme en vue de parvenir à l'élimination des préjugés et des pratiques coutumières, ou de tout autre type, qui sont fondés sur l'idée de l'infériorité ou de la supériorité de l'un ou l'autre sexe ou d'un rôle stéréotypé des hommes et des femmes ».*

9. Cependant, la gravité de cette atteinte à la dignité diffère selon que le port du voile intégral est revendiqué comme volontaire ou non, et, si certaines personnes portant le voile intégral partagent l'idée d'une infériorité de la femme, le vêtement en lui-même ne peut être purement et simplement assimilé à une idéologie. A ce titre, concernant les femmes revendiquant un port du voile intégral volontaire, il apparaît difficile de s'assurer de leur consentement réel, et des influences qu'elles ont pu subir. De plus, il est complexe de distinguer les femmes qui portent le voile intégral de manière revendiquée, des femmes qui le portent de manière subie. En ce sens, l'endoctrinement de certaines personnes peut, dans une certaine mesure être assimilable à une dérive sectaire.
10. La prohibition du port du voile intégral pour des personnes revendiquant pleinement cette pratique pourrait aussi être regardée comme portant une atteinte à leur liberté de conscience. Par ailleurs, les femmes subissant le voile intégral se verraient doublement punies, dans la mesure où une loi risquerait de porter atteinte à leur liberté de circulation. De plus, les personnes imposant aux femmes le port du voile intégral pourraient continuer à jouir de tous leurs droits, alors même que celles qui en seraient victimes subiraient une véritable discrimination. Une loi prohibant le port du voile intégral dans les espaces publics risquerait donc d'avoir, en pratique, des effets pervers, et ne pas être proportionnée aux buts en vue desquels elle a été créée. Sans se prononcer à ce stade sur l'opportunité d'une loi ayant un champ d'application plus réduit, la CNCDH entend rappeler que le soutien aux femmes qui subissent des violences doit être une priorité politique, conformément à la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes<sup>4</sup>, ce qui pourrait être une mesure plus appropriée pour protéger le droit à la dignité des femmes portant le voile intégral.

- **Port du voile intégral et laïcité**

11. La CNCDH rappelle son attachement au principe de laïcité. Consacrée depuis plus d'un siècle, la laïcité constitue ainsi une valeur fondatrice de la République française, conciliant la liberté de conscience, le pluralisme religieux et la neutralité de l'Etat<sup>5</sup>. La laïcité semble aujourd'hui faire l'objet de deux dérives contradictoires. D'une part, certains tendent à réduire le principe de laïcité à un simple principe de tolérance, justifiant un repli communautariste. D'autre part, certains semblent réclamer aujourd'hui un rejet de tout signe religieux dans l'espace public. Or, non seulement la République « assure la liberté de conscience » mais en outre elle « garantit le libre exercice des cultes » (article 1er de la loi de 1905), la République respectant « toutes les croyances » (Article 1<sup>er</sup> de la Constitution)<sup>6</sup>. La séparation des Eglises et de l'Etat ne doit donc pas être comprise comme visant à l'éviction hors de l'espace public de toute manifestation d'une conviction religieuse, mais comme l'affirmation d'une différence de nature entre d'une part la poursuite, par un ou plusieurs individus, d'un engagement intime qui leur est propre (l'adhésion à une croyance et les manifestations collectives possibles de cette adhésion) et d'autre part la participation du citoyen à la vie politique, c'est-à-dire aux affaires « publiques ». Ainsi doit être comprise la distinction fondamentale entre « sphère privée » et « sphère publique »<sup>7</sup>. Si, dans les

---

<sup>4</sup> Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, 21 décembre 1993 :

[http://www2.ohchr.org/french/law/femmes\\_violence.htm](http://www2.ohchr.org/french/law/femmes_violence.htm)

<sup>5</sup> Avis en réponse à la consultation du Bureau du Haut-commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies sur le suivi par la France de la Résolution 7/19 du Conseil des droits de l'homme du 27 mars 2008 sur « la lutte contre la diffamation des religions », (Adopté par l'Assemblée plénière du 12 juin 2008), [http://www.cncdh.fr/IMG/pdf/08.06.12\\_Avis\\_diffamation\\_des\\_religions.pdf](http://www.cncdh.fr/IMG/pdf/08.06.12_Avis_diffamation_des_religions.pdf)

<sup>6</sup> Art. 1. de la Constitution de la V<sup>o</sup> République :

« 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 croyances. Son organisation est décentralisée. »

<sup>7</sup> La laïcité aujourd'hui, rapport d'étape de la CNCDH, [http://www.cncdh.fr/IMG/pdf/La\\_laicite\\_aujourd'hui.pdf](http://www.cncdh.fr/IMG/pdf/La_laicite_aujourd'hui.pdf)

écoles, les collèges et les lycées publics, le port de signes ou tenues par lesquels les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit en application du principe de laïcité<sup>8</sup>, il ne pourrait servir à lui seul de fondement à une prohibition du port du voile intégral. Eu égard au principe de laïcité, il n'appartient pas à l'Etat de déterminer ce qui relève ou non de la religion.

- **Prohibition du voile intégral et stigmatisation**

12. Par ailleurs, la CNCDH s'inquiète d'un débat qui risque d'assimiler l'ensemble des musulmans à une minorité radicale, même si la doctrine islamique majoritaire ne considère pas que le port du voile intégral soit une prescription religieuse. La CNCDH a déjà, à maintes reprises, dénoncé la stigmatisation qui tend à se développer à l'encontre des musulmans<sup>9</sup>, et entend prévenir toute mesure favorisant l'hostilité à leur égard. Par ailleurs, la CNCDH pense qu'une loi prohibant le port du voile intégral, très probablement perçue et vécue comme anti-musulmane, risquerait de renforcer l'audience et l'influence de ces mouvements radicaux qu'il convient de condamner.
13. A ce titre, la CNCDH estime que le port du voile intégral peut être l'expression d'une réaction à un sentiment de discrimination et de marginalisation qu'il ne faudrait pas encourager. C'est pourquoi, bien plus qu'une loi spécifique, un travail de médiation et de dialogue social pourrait permettre de régler un certain nombre de difficultés liées au port du voile intégral, et, dans une certaine mesure, permettre de modifier les pratiques de port du voile intégral qui sont fondées sur l'idée de l'infériorité ou de la supériorité de l'un ou l'autre sexe ou d'un rôle stéréotypé des hommes et des femmes.
14. La CNCDH craint un regain de controverses internationales au sein des organisations internationales de promotion et de protection des droits de l'homme qui avaient émergés à la suite de la loi du 15 mars 2004, alors que le contexte actuel, apaisé, encourage à la prudence et à la mesure.
15. La CNCDH estime nécessaire de faire œuvre de pédagogie, dès l'école, afin de permettre de faire une distinction nette entre la connaissance et la croyance, et de permettre à tous de mieux comprendre les religions et la laïcité en tant que faits historiques et faits sociaux, et de poser les bases d'un vivre ensemble.  
A ce titre, la CNCDH souligne que l'éducation aux droits de l'homme, et les cours d'éducation civique, juridique et sociale doivent être une priorité, en visant les femmes et les hommes, afin de permettre la participation de tous à la vie de la cité, dans un esprit d'ouverture.

---

<sup>8</sup> loi 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 :

<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000417977&fastPos=2&fastReqId=1659604492&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>

A ce propos la CNCDH avait fait valoir : « *La loi du 15 mars 2004 sur le port de signes religieux ostensibles dans les écoles publiques – primaires et secondaires - doit être appréhendée dans ce contexte. Issu d'une réflexion collective approfondie menée par une commission de Sages, présidée par le Médiateur de la République, ce texte ne doit pas être conçu comme une mesure discriminatoire à l'égard des religions dans leur ensemble ou d'une religion en particulier. Il a pour objectif de réaffirmer le principe de laïcité qui garantit la liberté de conscience et le pluralisme religieux dans l'espace public, en assurant la liberté de chacun de s'exprimer et de pratiquer sa religion. Si la loi interdit les signes religieux ostensibles, c'est-à-dire les signes et tenues dont le port s'apparente à une forme de prosélytisme religieux excessif, elle autorise les signes discrets d'appartenance religieuse* ».

Avis en réponse à la consultation du Bureau du Haut-commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies sur le suivi par la France de la Résolution 7/19 du Conseil des droits de l'homme du 27 mars 2008 sur « la lutte contre la diffamation des religions », 12 juin 2008 :

[http://www.cncdh.fr/IMG/pdf/08.06.12\\_Avis\\_diffamation\\_des\\_religions.pdf](http://www.cncdh.fr/IMG/pdf/08.06.12_Avis_diffamation_des_religions.pdf)

<sup>9</sup> Etude sur « l'intolérance et violences à l'égard de l'Islam dans la société française », 31 octobre 2003 [http://www.cncdh.fr/IMG/pdf/Etude\\_Intolerance\\_a\\_l\\_islam\\_2003.pdf](http://www.cncdh.fr/IMG/pdf/Etude_Intolerance_a_l_islam_2003.pdf)

- **Applicabilité d'une prohibition du port du voile intégral**

16. La CNCDH souligne qu'une prohibition du port du voile intégral peut sembler difficile à mettre en œuvre en pratique. Il conviendrait à cet égard de prendre en compte les risques qu'une intervention législative pourrait entraîner pour les intérêts français et les Français à l'étranger.
17. La rédaction d'une loi ne serait pas sans poser de problème. Concernant les personnes à qui cette loi s'appliquerait, il conviendrait de déterminer si la prohibition du port du voile intégral vise les ressortissants français, les candidats à la naturalisation, les résidents de longue durée, les détenteurs de visa de courte durée, ou les touristes...
18. Par ailleurs se pose la question de savoir quelle serait la définition ou la description objective du vêtement incriminé et où s'arrêtera l'interdiction.
19. De plus, concernant le champ d'application territoriale d'une prohibition du port du voile intégral, plusieurs espaces peuvent être concernés : si le domicile semble exclu, au nom du droit à l'intimité, les notions d'espace public et d'espace privé restent à définir.
20. Enfin, concernant les effets juridiques d'une éventuelle prohibition, il conviendrait de déterminer les sanctions prévues (amende, confiscation du vêtement litigieux), et les personnes étant visées par la loi (les femmes portant le voile intégral, leurs familles, ou leurs proches), ainsi que les cas d'aggravation de la peine, notamment pour la récidive.
21. Sur le plan international, avant toute intervention législative, il convient de prendre en compte que les arguments invoqués et les dispositions adoptées risquent d'être transposés dans des pays étrangers, avec des objectifs diamétralement opposés. L'idée que chaque Etat est souverain pour imposer des codes vestimentaires, ou pour définir ce qui est conforme à la moralité ou à la dignité de la femme, peut introduire le relativisme juridique allant à l'encontre de l'universalisme des droits de l'homme, et de l'égalité entre les sexes.
22. Au regard de l'analyse de tous ces éléments et du dispositif normatif existant, la CNCDH n'est pas favorable à une loi prohibant le port du voile intégral.

**La CNCDH formule en conséquence les recommandations suivantes visant à guider les réflexions du Gouvernement et du Parlement sur le port du voile intégral :**

**1. En premier lieu, la CNCDH n'est pas favorable à une loi prohibant de manière générale et absolue le port du voile intégral.**

**2. Elle rappelle que le soutien aux femmes qui subissent toutes formes de violence doit être une priorité politique.**

**3. Elle préconise, afin de lutter contre toute forme d'obscurantisme, d'encourager la promotion d'une culture de dialogue, d'ouverture et de modération, afin de permettre une meilleure connaissance des religions et des principes de la République.**

**4. Elle appelle au renforcement des cours d'éducation civique – y compris l'éducation et la formation aux droits de l'homme – à tous les niveaux, en visant les hommes et les femmes.**

**5. Elle demande la stricte application du principe de laïcité et du principe de neutralité dans les services publics, et l'application des lois existantes.**

**6. Elle souhaite que, parallèlement, des études sociologiques et statistiques soient réalisées, afin de suivre l'évolution du port du voile intégral.**

\*\*\*\*\*

**(Résultat du vote en Assemblée plénière - pour : 34 voix ; contre : 2 ; abstention : 0)**