Vrijheid van religie op Franse voetbalvelden

Cathérine Van de Graaf[1]

Op 29 juni 2023 besloot de Franse Raad van State (Conseil d'État) dat Franse sportfederaties spelers een verplichting van neutraliteit kunnen opleggen tijdens wedstrijden en sportevenementen om zo hun vlot verloop te garanderen en te voorkomen dat confrontaties plaatsvinden tussen de spelers.[2] Deze uitspraak kwam nadat de Raad van State was gevraagd door de "Association Alliance Citoyenne", de "Ligue des Droits de l'Homme" en verschillende individuele verzoekers (*les hijabeuses*[3]) om het desbetreffende verbod met disproportionele impact op speelsters met een *hijab* op te heffen. De uitspraak "Als het regent in Parijs dan druppelt het in Brussel" is weleens gebruikt om te verwijzen naar hoe anti-hijab regelgeving zich verspreidt van Frankrijk naar België.[4] Vooral in de context van de bedekkende zwemkledij zagen we ook in België beperkende maatregelen verschijnen nadat dergelijke zwemkledij in Franse badsteden verboden werd.[5] De vraag is of dat ook in deze context het geval zal zijn.

Naar de Raad van State

De twee verenigingen besloten het verbod op "het dragen van tekens of kleding die ogenschijnlijk een politieke, filosofische, religieuze of vakbondslidmaatschap uitdrukken" door de Franse voetbalfederatie (Fédération française de football of FFF) aan te vechten.[6] Dit verbod is van toepassing op alle officiële voetbalwedstrijden georganiseerd door de Franse Voetbalfederatie. Aangezien de Federatie het monopolie heeft op de organisatie van voetbalcompetities, zullen spelers die weigeren zich aan het betreffende verbod te houden noodzakelijkerwijs de competitie moeten opgeven en dus ook elke carrière in de sport die ze beoefenen in Frankrijk. Eerder zagen we zo bijvoorbeeld al dat Lina Boussaha de Franse club Paris Saint-German verliet omdat haar verzoek om met de *hijab* te spelen werd afgewezen.[7]

De verzoekers in deze zaak hadden aan het FFF gevraagd om dit eerste artikel van hun Statuten in te trekken of te veranderen maar de president van het FFF gaf hen op 31 augustus 2021 te kennen dit niet te willen doen.

Vooreerst oordeelde de Raad van State dat hij wel degelijk bevoegd was om over de kwestie te oordelen. Dit was zo omdat de betwiste bepalingen door de Federatie opgenomen werden in haar Statuten binnen de prerogatieven van openbaar gezag die haar zijn toegekend door de Franse Staat. Ze zijn dus administratief van aard en dus kon het FFF niet aanvoeren dat de

1 Cathérine Van de Graaf is postdoctoraal onderzoek aan de Universiteit Gent en postdoctoraal onderzoeker aan de Academy for European Human Rights Protection (Universiteit Keulen).

2 Raad van State (Frankrijk), Nr. 458088, 29 juni 2023. Beschikbaar via https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000047772138.

3 *Les Hijabeuses* is een collectief dat gevormd werd in het kader van de bovenvermelde "Association Alliance Citoyenne" en jonge voetbalsters die de *hijab* dragen verenigt.

4 E. Brems, "Diversity in the Classroom: The Headscarf Controversy in European Schools." *Peace & Change* 2006, vol. 31, ed. 1.

5 E. Brems, S. Ouald Chaib, en K. Vanhees. ""Burkini" bans in Belgian municipal swimming pools: Banning as a default option", *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2018, vol. 36, ed. 4, 271.

6 Artikel 1 van de Statuten van de *Fédération française de football.*

7 https://www.nytimes.com/2024/07/13/world/europe/soccer-hijab-france.html.

administratieve rechter niet bevoegd was om van de zaak kennis te nemen.[8]

Op inhoudelijk vak verwijst de Raad kort naar de conclusies van de "*rapporteur public*" die een belangrijk onderdeel vormen van de procedure voor de Raad van State. De *rapporteur* beschrijft de rechtsregels die van toepassing zijn op het geschil en de relevante rechtspraak met betrekking tot de zaak die richting kunnen geven aan de mogelijke oplossing.[9] Hij verduidelijkt eerst hoe het principe van *laïcité* door de Grondwettelijke Raad (*Conseil constitutionnel*) geduid werd als bestaande uit twee componenten: "aan de ene kant garandeert het individuen gelijke gewetensvrijheid, wat zowel het recht inhoudt om geen enkel geloof te hebben als het recht om vrij de religie van iemands keuze te belijden; aan de andere kant legt het een plicht tot religieuze neutraliteit op aan overheidsinstanties, en via hen aan degenen die betrokken zijn bij de openbare dienst, juist om de gewetensvrijheid voor iedereen te garanderen."[10]

De *rapporteur* benadrukt in zijn conclusies dat het idee van neutraliteit in liberale politieke systemen een verplichting oplegt aan de staat om geen van de opvattingen die in de samenleving aanwezig zijn over het goede leven te bevoordelen of te benadelen.[11] Deze verplichting, zo vervolgt hij, is een verplichting voor de Staat en geen morele eis voor individuen. Hij benadrukt herhaaldelijk dat er een fundamenteel onderscheid is tussen werknemers en gebruikers van openbare diensten, waarbij de vertegenwoordigers van een openbare dienst de belichaming zijn van dit gezag. Vanwege deze relatie tot het gezag moeten ze neutraal zijn om aan alle gebruikers van de dienst de boodschap over te brengen dat hun gewetensvrijheid wordt gerespecteerd. Hij schrijft dat de Raad van State consequent heeft geoordeeld dat gebruikers "vrij zijn om hun religieuze overtuigingen en politieke meningen te uiten, inclusief door het dragen van kleding of tekens die deze overtuigingen uitdrukken, op voorwaarde dat ze de openbare orde of de normale werking van de openbare dienst niet verstoren, in het bijzonder door proselitisme of provocerend gedrag, of inbreuk [te] maken op de rechten van andere gebruikers".[12] De *rapporteur* is van mening dat er geen grote juridische problemen zijn om een strikte eis van neutraliteit toe te passen op alle werknemers of personen over wie de Franse voetbalbond "hiërarchisch gezag of beheersbevoegdheid uitoefent" en die "deelnemen aan de uitvoering van de openbare dienst" die aan de bond is gedelegeerd. De *rapporteur* erkent het duidelijke verschil tussen het organiseren van en het deelnemen aan een sportwedstrijd en stelt dat de regels zijn georganiseerd rond het essentiële onderscheid tussen werknemers en gebruikers van de openbare dienst. Gebruikers van een openbare dienst, die niet bedoeld zijn om de publieke macht te belichamen, zijn niet onderworpen aan een specifieke eis van neutraliteit. Hij stelt: "politieke of religieuze uitingen door gebruikers van een openbare dienst kunnen nooit als zodanig worden verboden, maar alleen voor zover en in de mate dat ze de normale werking van de openbare dienst in gevaar brengen of inbreuk maken op de rechten van derden".

In het arrest gaat de Raad van State echter lijnrecht in tegen deze conclusies en stelt: "het is de verantwoordelijkheid van een gedelegeerde sportfederatie om de regels vast te stellen voor

8 Par. 9.

9 https://www.conseil-etat.fr/actualites/quel-est-le-role-du-rapporteur-public.

10 Cons. const., 21 februari 2013, n° 2012-297 QPC.

11 CE Nrs. 458088, 459547 en 463408, Conclusions de M. Clément Malverti, Rapporteur public. Beschikbaar via https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CRP/conclusion/2023-06-29/458088?download_pdf.

12 Hij stelt dat toen er in de rechtvaardiging van de wet van 2004 die het dragen van religieuze tekens in openbare scholen, hogescholen en lycea regelt naar *laïcité* werd verwezen, dit gebeurde om de godsdienstvrijheid van alle leerlingen te garanderen, die minderjarig zijn zonder de noodzakelijke intellectuele rijpheid om de religieuze doctrines waaraan ze onderworpen kunnen worden vrij en vreedzaam te waarderen. De wetgever heeft de liberale oriëntatie van de wet van 1905 dus niet achter zich willen laten door beperkingen van de godsdienstvrijheid te rechtvaardigen enkel op grond van "het beginsel van secularisme". Volgens de *Rapporteur* werd de vrijheid van godsdienstuiting daarentegen beperkt om de rechten en vrijheden van andere gebruikers te beschermen.

deelname aan de competities en evenementen die hij organiseert of autoriseert, inclusief de regels die het mogelijk maken om tijdens wedstrijden de veiligheid van spelers en de naleving van de spelregels te garanderen, zoals het geval kan zijn bij de regulering van uitrusting en kleding. Deze regels kunnen juridisch tot doel en gevolg hebben dat zij de vrijheid beperken van licentiehouders die wettelijk niet verplicht zijn het beginsel van neutraliteit van de openbare dienst te respecteren, om hun mening en overtuigingen te uiten als dit noodzakelijk is voor de goede werking van de openbare dienst, of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, en aangepast aan en evenredig aan deze doelstellingen." De redenering hierachter is beknopt en gaat als volgt: "de federatie kan wettelijk elke toespraak of vertoning van politieke, ideologische, religieuze of vakbondsaard" en "elke daad van proselitisme of propagandamanoeuvres" die het goede verloop van de wedstrijden kunnen verstoren verbieden. Daarnaast stelt de Raad dat het betwist verbod op "het dragen van tekens of kledingstukken waarmee ogenschijnlijk uiting wordt gegeven aan een politieke, filosofische, religieuze of vakbondsgezindheid" dat beperkt is tot het tijdstip en de plaats van voetbalwedstrijden, noodzakelijk is om het goede verloop van de wedstrijden te waarborgen, met name door het voorkomen van schermutselingen of confrontaties die niets met sport te maken hebben. Als onderdeel van hun argument voerden de verzoekers aan dat het verbod een voorbeeld is van indirecte discriminatie op basis van religie aangezien het in de praktijk enkel op de *hijab* betrekking heeft. Dit onderdeel werd niet onderzocht door de Raad en eenvoudigweg afgewimpeld.[13] De verzoeken van de "Association Alliance Citoyenne", de "Ligue des Droits de l'Homme" en verschillende individuele verzoekers werden dus afgewezen.

Met deze uitspraak wijkt de Raad van State met weinig substantiële argumenten van zowel zijn eerdere rechtspraak als de conclusies van de *rapporteur public* af. Na een golf van burkiniverboden in Franse badsteden, bracht de Raad van State in augustus 2016 duidelijkheid door te stellen dat het niet aan de burgemeester toekomt om dergelijke kleding te verbieden wanneer deze niet gerechtvaardigd werden door een aantoonbaar risico op verstoring van de openbare orde of redenen van hygiëne of fatsoen.[14] In de zaak die nu voorlag aanvaardt de Raad van State het voorkomen van hypothetische schermutselingen als voldoende reden om het verbod als noodzakelijk te beschouwen.

Wat nu?

De aanpak van de Raad werd uiteraard bekritiseerd. Recentelijk vroeg Hélène Pauliat zich bijvoorbeeld af of het arrest de eis om "*laïcité*" te respecteren niet tot ver buiten het traditionele veld van ambtenaren in de publieke sector heeft uitgebreid.[15] In de laatste jaren werd dit aanhoudend en steeds verregaander afwijken van de oorspronkelijke betekenis en doel van "*laïcité*" al door verschillende rechtsgeleerden bekritiseerd.[16] Ook de eisers waren niet tevreden met de uitkomst en wendden zich tot het Europees Hof voor de Rechten van de Mens met de claim dat hun rechten onder de verdragsartikelen 8 (recht op eerbieding van privé-, familie- en gezinsleven) en 9 (vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst) alleen genomen en in combinatie met artikel 14 (verbod van discriminatie) geschonden werden. Op 25 maart 2024 werd

13 CE Nr. 458088, par. 15.

14 CE Nr. 402742 en 402777, 26 augustus 2016. Beschikbaar via https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2016-08-26/402742. CE Nr. 475636, 17 juli 2023. Beschikbaar via https://www.conseil-etat.fr/Media/actualites/documents/2023/juillet-2023/475636.pdf.

15 H. Pauliat, "Interdiction du port du voile pendant les Jeux Olympiques : que dit le droit?", le club de juristes, 16 October 2023. Beschikbaar via https://www.leclubdesjuristes.com/societe/interdiction-du-port-du-voile-pendant-les-jeux-olympiques-que-dit-le-droit-1076/.

16 Stéphanie Hennette Vauchez, "Is French laïcité still liberal? The republican project under pressure (2004–15)." *Human Rights Law Review* 2017, 285-312, 287; Carmen Innerarity Grau. "Illiberal Secularism. Fake Inclusion through Neutrality", *Cuadernos Europeos de Deusto* 2018, 45-61, 54; Jonathan Hauser, "Education, secularism, and illiberalism: Marginalisation of Muslims by the French state", French Cultural *Studies* 2021, 149-162 (abstract).

de zaak gecommuniceerd naar de partijen en ze is op dit moment dus hangende voor het Hof.[17] Deze zaak houdt nauw verband met een zaak die tegen België werd ingespannen over het verbod op bedekkende zwemkledij in verschillende zwembaden.[18] Deze zaak zou het Europees Hof de mogelijkheid gegeven hebben om zich uit te spreken over discriminatie van gebruikers van sportinfrastructuur en -dienstverlening op basis van hun religie maar werd door het Hof onontvankelijk bevonden.[19] Dit wil dus zeggen dat de zaak *les Hijabeuses t. Frankrijk* de eerste zal zijn waarin het Hof zich over deze kwestie uitspreekt.

Sinds het arrest van de Raad van State zagen we door de Parijse Olympische Spelen deze problematiek weer naar voren komen. Deelnemers aan de Olympische Spelen waren vrij een hoofddoek te dragen, behalve wanneer zij namens gastland Frankrijk deelnamen.[20] Zo kwam drie dagen voor de start van de Olympische spelen het nieuws naar buiten dat atlete Sounkamba Sylla niet mocht deelnemen aan de openingsceremonie.[21] Achteraf werd voor dit individueel geval een pragmatische oplossing gevonden. Zo sprak journaliste Christiane Amanpour met de Franse minister van sport die zei dat Sounkamba Sylla alsnog mocht deelnemen aan de openingsceremonie samen met andere Franse atleten aangezien ze haar hoofddoek zou vervangen door een niet-religieuze vorm van haarbedekking.[22] Voor België zagen we Taekwandoka Sarah Chaari als eerste Belgische ooit een bronzen medaille op de Olympische Spelen behalen in de discipline, met hoofddoek.[23] Misschien duidt dit op een aantoonbaar verschil in de Belgische aanpak van religie in de openbare ruimte en blijven gelijkaardige verboden voorlopig uit.

17 Het Human Rights Centre van de Universiteit Gent bereidt in deze context een *third party intervention* voor. Deze zal beschikbaar zijn via deze link: https://hrc.ugent.be/clinic/third-party-interventions-before-ecthr/.

18 EHRM, Missaoui and Akhandaf v. Belgium (communicated case), no. 54795/21, https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22002-13682%22]}.

19 EHRM (dec.), Missaoui and Akhandaf v. Belgium, no. 54795/21.

20 https://www.middleeasteye.net/news/paris-olympics-france-ban-veil-own-athletes.

21 "French sprinter Sounkamba Sylla could miss Paris Olympics opening ceremony due to her hijab" https://www.abc.net.au/news/2024-07-25/paris-olympic-games-sounkamba-sylla-hijab-ban/104136982.

22 Christiane Amanpour, Thomas Schlachter and Claire Calzonetti, "French sprinter to take part in Opening Ceremony despite not being allowed to wear a headscarf", CNN (25 juli 2024). https://edition.cnn.com/2024/07/25/sport/sounkamba-sylla-headscarf-france-opening-ceremony-spt-intl/index.html.

23 https://www.teambelgium.be/artikels/sarah-chaari-wint-als-eerste-belgische-ooit-medaille-in-het-taekwondo.