

**Pacto Internacional de Derechos  
Civiles y Políticos**

Distr. general  
26 de septiembre de 2013  
Español  
Original: francés

**Comité de Derechos Humanos****Comunicación N° 1928/2010****Dictamen aprobado por el Comité en su 108° período de sesiones  
(8 a 26 de julio de 2013)**

<i>Presentada por:</i>	Shingara Mann Singh (representado por la abogada Christine B. Bustany, O'Melveny & Myers)
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado parte:</i>	Francia
<i>Fecha de la comunicación:</i>	15 de diciembre de 2008 (presentación inicial)
<i>Referencias:</i>	Decisión del Relator Especial con arreglo al artículo 97 del reglamento, transmitida al Estado parte el 22 de febrero de 2010 (no se publicó como documento)
<i>Fecha de aprobación del dictamen:</i>	19 de julio de 2013
<i>Asunto:</i>	Obligación de aparecer con la cabeza descubierta en la fotografía del pasaporte
<i>Cuestión de procedimiento:</i>	No agotamiento de los recursos internos
<i>Cuestiones de fondo:</i>	Libertad de manifestar la religión; derecho a la libertad de circulación; discriminación indirecta
<i>Artículos del Pacto:</i>	2, 12, 18 y 26
<i>Artículo del Protocolo Facultativo:</i>	5, párrafo 2 b)

## Anexo

### **Dictamen del Comité de Derechos Humanos a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (108º período de sesiones)**

respecto de la

#### **Comunicación N° 1928/2010\***

<i>Presentada por:</i>	Shingara Mann Singh (representado por la abogada Christine B. Bustany, O'Melveny & Myers)
<i>Presunta víctima:</i>	El autor
<i>Estado parte:</i>	Francia
<i>Fecha de la comunicación:</i>	15 de diciembre de 2008 (presentación inicial)

*El Comité de Derechos Humanos*, establecido en virtud del artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

*Reunido* el 19 de julio de 2013,

*Habiendo concluido* el examen de la comunicación N° 1928/2010, presentada al Comité de Derechos Humanos por Shingara Mann Singh en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

*Habiendo tenido en cuenta* toda la información que le han presentado por escrito el autor de la comunicación y el Estado parte,

*Aprueba* el siguiente:

#### **Dictamen a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo**

1. El autor de la comunicación es el Sr. Shingara Mann Singh, ciudadano francés originario de la región de Punjab (India). Afirma ser víctima de la violación por parte de Francia de los derechos que le asisten en virtud de los artículos 2, 12, 18 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 17 de mayo de 1984. El autor está representado por una abogada.

---

\* Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Sr. Yadh Ben Achour, Sr. Lazhari Bouzid, Sr. Cornelis Flinterman, Sr. Yuji Iwasawa, Sr. Walter Kälin, Sra. Zonke Zanele Majodina, Sr. Kheshoe Parsad Matadeen, Sr. Gerald L. Neuman, Sr. Víctor Manuel Rodríguez Rescia, Sr. Fabián Omar Salvioli, Sra. Anja Seibert-Fohr, Sr. Yuval Shany, Sr. Konstantine Vardzelashvili y Sra. Margo Waterval.

De conformidad con el artículo 90 del reglamento, la Sra. Christine Chanet no participó en el examen de la comunicación.

### Antecedentes de hecho

2.1 El autor emigró a Francia en 1970 y obtuvo la nacionalidad de dicho país en 1989. Inmediatamente después de obtener la ciudadanía francesa recibió un pasaporte francés. Para su primer pasaporte, la Prefectura de Val d'Oise, donde residía el autor, le permitió aparecer con turbante en las fotografías identificativas. Durante los 15 años siguientes, el autor obtuvo tres pasaportes sucesivos, expedidos respectivamente el 8 de diciembre de 1989, el 21 de octubre de 1991 y el 15 de diciembre de 1995, así como una prórroga de su pasaporte de 1995 expedida el 16 de noviembre de 2000. En las fotografías de todos estos pasaportes el autor aparecía con turbante.

2.2 El 8 de diciembre de 2005, el autor intentó renovar su pasaporte por cuarta vez y presentó una fotografía en la que aparecía con turbante. Sin embargo, la Prefectura de Val d'Oise rechazó la solicitud aduciendo que la fotografía no se ajustaba a las disposiciones del Decreto N° 2001-185, de 26 de febrero de 2001, sobre las condiciones de expedición y renovación de pasaportes. Según el artículo 5 de este Decreto, las fotografías deben tomarse de frente y con la cabeza descubierta, tener formato 35 x 45 mm, ser recientes y ofrecer una imagen totalmente fiel del retratado. Este Decreto fue sustituido por el Decreto N° 2005-1726, de 30 de diciembre de 2005, relativo a los pasaportes electrónicos, pero los requisitos relativos a las fotografías siguen siendo los mismos.

2.3 El 16 de febrero de 2006, el autor impugnó la decisión de la Prefectura ante el Tribunal Administrativo de Cergy-Pontoise, que desestimó la demanda el 29 de junio de 2006. Entonces el autor recurrió esta resolución ante el Tribunal Administrativo de Apelación de Versailles, que desestimó el recurso en un fallo de 24 de enero de 2008.

2.4 En el fallo del Tribunal Administrativo de Apelación de Versailles se hacen valer los artículos 9 y 14 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (en lo sucesivo el Convenio Europeo de Derechos Humanos) y el artículo 18 del Pacto y se indica que estas disposiciones "prevén que las libertades que garantizan pueden ser objeto de limitaciones, en particular en aras de la seguridad y el orden públicos; que las disposiciones del artículo 5 del Decreto de 26 de febrero de 2001 (...), cuyo objetivo es reducir los riesgos de fraude o falsificación de los permisos de conducir velando por que los documentos en cuestión posibiliten una identificación lo más certera posible de la persona que representan, no son inapropiadas ni desproporcionadas en relación con este objetivo; que la circunstancia de que en el pasado se hayan permitido las fotografías con la cabeza cubierta no obsta para que, frente al aumento del número de falsificaciones constatadas, se haya decidido poner fin a esta permisividad; que la vulneración específica de los deberes y los ritos de la religión sij denunciada por el autor no es desproporcionada en relación con el objetivo que se persigue, habida cuenta sobre todo del carácter puntual de la obligación de quitarse el tocado para hacerse una fotografía con la cabeza descubierta, ni implica que se hubiera debido prever para las personas de confesión sij un trato diferente al de otros solicitantes; y que, por consiguiente, la excepción de ilegalidad que hace valer el demandante contra el Decreto de 26 de febrero de 2001 debe desestimarse". En el fallo se señala igualmente que la decisión de la Subprefectura no supuso discriminación alguna ni menoscabó (...) el principio de igualdad consagrado en las disposiciones del artículo 19 de la Ley de 30 de diciembre de 2004 [por la que se crea la autoridad superior de lucha contra la discriminación y promoción de la igualdad], de los artículos 9 y 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (...) y de los artículos 1 y 12 del Pacto.

2.5 El autor afirma que no sometió el asunto al Consejo de Estado debido a que, el 15 de diciembre de 2006, dicho Consejo dictó una sentencia en su contra en una causa que era idéntica a la actual, salvo que se trataba de la fotografía del permiso de conducir. En dicha sentencia, el Consejo de Estado consideró que las disposiciones impugnadas, sobre todo la circular de 6 de diciembre de 2005 relativa a las fotografías identificativas del permiso de

conducir, tenían como objetivo reducir los riesgos de fraude o falsificación de dichos documentos velando por que estos posibilitasen una identificación lo más certera posible de la persona que representaban y que la vulneración de los deberes y los ritos de la religión sij denunciada por el autor no era desproporcionada respecto del objetivo que se perseguía, habida cuenta sobre todo del carácter puntual de la obligación de quitarse el tocado para hacerse una fotografía con la cabeza descubierta. Esta vulneración no implicaba que se hubiera debido prever para las personas de confesión sij un trato diferente al de otros solicitantes.

2.6 El autor sometió el asunto relativo al permiso de conducir al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el cual, en una resolución de 13 de noviembre de 2008, lo declaró inadmisibile y manifiestamente infundado. En particular, el Tribunal, con arreglo al artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, tuvo en cuenta el margen de discrecionalidad que tienen los Estados en la materia y concluyó que la injerencia en los derechos que se impugnaba estaba en principio justificada y era proporcional al objetivo perseguido<sup>1</sup>.

2.7 Habida cuenta de esas dos sentencias, el autor consideró inútil someter el presente asunto al Consejo de Estado y al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ya que los argumentos eran los mismos. Por tanto, estima que ha agotado los recursos internos. Además, la violación por el Estado parte de su libertad religiosa en el presente caso le priva de la posibilidad de viajar fuera de su propio país, por lo que la necesidad de encontrar una solución es si cabe más urgente.

2.8 El autor afirma que llevar turbante está íntimamente ligado a la fe y la identidad de los sijes. El primer mandamiento de los sijes es que el cabello no debe cortarse nunca y ha de mantenerse limpio, cuidado y oculto a la vista del público. El hecho de quitarse el turbante puede considerarse una renegación de la fe y el manejo incorrecto del turbante por otras personas es profundamente insultante. Obligar a un sij a quitarse el turbante es humillante, como puede serlo obligar a alguien a quitarse el pantalón en público. Algunos países reconocen el doble sentido religioso y personal del turbante y la importancia de cubrirse el cabello. Estos países han adoptado medidas concretas para proteger la dignidad y la libertad religiosa de los sijes creyentes.

### **La denuncia**

3.1 El autor afirma que, en su caso, la aplicación del artículo 5 del Decreto N° 2001-185 constituye una violación de los artículos 2, 12, 18 y 26 del Pacto.

3.2 Aunque el Decreto sea aparentemente neutro, la exigencia de posar con la cabeza al descubierto es humillante para la minoría de ciudadanos franceses que son sijes observantes. Por tanto, la aplicación de esta disposición al autor constituye una discriminación indirecta, basada en su origen étnico y sus convicciones religiosas. El hecho de dispensar un trato idéntico a personas que se encuentran en situaciones muy diferentes puede constituir una forma de discriminación. Lo importante es que se tenga la posibilidad de disfrutar en pie de igualdad de los mismos derechos. Este efecto discriminatorio constituye una violación de los artículos 2 y 26 del Pacto. A este respecto, en la Observación general N° 18 (1989) del Comité se señala que el principio de igualdad exige algunas veces a los Estados adoptar disposiciones a favor de ciertos grupos desfavorecidos para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto<sup>2</sup>. Francia debe dispensar a la población sij un trato

---

<sup>1</sup> *Mann Singh c. Francia*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos (dec.) N° 24479/07.

<sup>2</sup> Observación general N° 18 (1989) sobre la no discriminación, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo quinto período de sesiones, Suplemento N° 40 (A/45/40)*, vol. I, anexo VI, secc. A, párr. 10.

diferente del que brinda a la mayoría de la población cuando ello sea necesario para evitar un efecto discriminatorio.

3.3 El autor afirma ser víctima de una violación de su derecho a manifestar su religión o sus convicciones. Las autoridades francesas sostienen que el requisito de "proporcionalidad" se satisface porque la vulneración de la libertad religiosa del autor es "temporal". Ahora bien, el hecho de que el autor aparezca con la cabeza descubierta en una fotografía conllevará muy probablemente que se le conmine de forma reiterada a quitarse el turbante para comparar mejor su imagen con la de la fotografía. Esta humillación reiterada no es proporcional a los fines de la identificación. El Pacto no autoriza a los Estados a restringir el derecho a manifestar la propia religión cuando las restricciones tengan como único objetivo ser útiles, deseables u oportunas o cuando solo afecten a una minoría religiosa o étnica. Toda restricción debe ser necesaria. No debe haber ninguna otra solución proporcional al objetivo perseguido.

3.4 Los funcionarios de inmigración y los sistemas informáticos son capaces de identificar al titular de un pasaporte incluso con el cabello cubierto. En el caso de los sijes, esta conclusión es tanto más convincente cuanto que estos siempre aparecen en público con el cabello cubierto, mientras que su rostro permanece claramente visible, tal y como el autor aparece retratado en las tres fotografías identificativas de los anteriores pasaportes, en las que lleva turbante.

3.5 El Estado parte autoriza actualmente a los ciudadanos de otros países a entrar en su territorio utilizando pasaportes en los que aparecen con la cabeza cubierta. Por tanto, resulta difícil comprender por qué las restricciones aplicadas únicamente a la libertad de religión de los ciudadanos franceses son necesarias para que Francia sea más segura.

3.6 Los hechos denunciados constituyen igualmente una violación del derecho a la libertad de circulación garantizado por el artículo 12 del Pacto. El autor se ve obligado a elegir entre preservar su dignidad y viajar fuera de Francia, sin poder optar por ambas cosas. Según la Observación general N° 27 (1999), las restricciones a la libertad de circulación deben ser compatibles con todos los demás derechos reconocidos en el Pacto<sup>3</sup>. Por tanto, el autor aduce que los Estados, cuando aplican normas de seguridad que afectan a la libertad de circulación, como las relativas a los pasaportes, deben asegurarse de que las restricciones no vulneren las demás disposiciones del Pacto.

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

4.1 El 26 de abril de 2010, el Estado parte presentó observaciones sobre la admisibilidad. Señala que la comunicación es inadmisibles porque no se han agotado los recursos internos.

4.2 El autor no ha considerado necesario recurrir al Consejo de Estado porque este, en la sentencia que dictó el 15 de diciembre de 2006 en la causa *Asociación United Sikhs y el Sr. Singh Mann* (en la que el autor era demandante), resolvió sustancialmente la cuestión litigiosa. Ahora bien, ese litigio se refería exclusivamente a las condiciones de expedición del permiso de conducir, y no a los documentos que se deben presentar para solicitar la renovación del pasaporte. Además, en este asunto, el Consejo de Estado solo se pronunció respecto de las presuntas violaciones de los artículos 9 y 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y no respecto de las disposiciones del Pacto.

---

<sup>3</sup> Observación general N° 27 (1999), sobre la libertad de circulación, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo quinto período de sesiones, Suplemento N° 40 (A/55/40)*, vol. I, anexo VI, secc. A, párr. 11.

4.3 El hecho de que el autor haya recurrido al Comité y no al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuando también había alegado ante los tribunales nacionales la violación de los artículos 9 y 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos se debe a su deseo de obtener del Comité una resolución distinta a la dictada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Por tanto, bien considera el autor que la jurisprudencia del Tribunal no se puede hacer valer ante el Comité debido a una particularidad del Pacto, o bien estima que la resolución dictada en un litigio sobre las condiciones de expedición del permiso de conducir no es aplicable a un litigio relativo a las condiciones de expedición del pasaporte. En estas condiciones, no puede mantener al mismo tiempo que el Consejo de Estado, al resolver acerca de las condiciones de expedición del permiso de conducir sobre la única base de los artículos del Convenio, ha resuelto sustancialmente la causa que se encuentra sometida al Comité.

4.4 En todo caso, el Consejo de Estado, en su sentencia de 15 de diciembre de 2006, no se pronunció acerca de denuncia alguna relativa a la libre circulación, mientras que el autor hace valer esta cuestión en la presente comunicación.

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

5.1 El 3 de enero de 2011, el autor impugnó las observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad. En lo que respecta al agotamiento de los recursos internos, el autor reitera que el Consejo de Estado ya se pronunció sobre la cuestión en su sentencia de 15 de diciembre de 2006. El hecho de que, en la causa de 2006, el autor hiciera valer ante las instancias nacionales los artículos 9 y 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de que haga valer ante el Comité los artículos equivalentes del Pacto no tiene importancia. Por otro lado, el hecho de que en el primer caso el autor decidiera acudir al Tribunal Europeo de Derechos Humanos mientras que en el segundo ha optado por recurrir al Comité tampoco tiene importancia alguna y el Comité no está obligado a aplicar la jurisprudencia de dicho Tribunal.

5.2 La causa de 2006 no es la única en la que el Consejo de Estado se ha pronunciado sobre la misma cuestión. En otra causa resuelta el 14 de abril de 2009, el Consejo desestimó el recurso interpuesto por otro ciudadano *sij* contra el Decreto N° 46-1574, que exige la utilización de fotografías con la cabeza descubierta en los permisos de residencia<sup>4</sup>. El Consejo consideró que esta exigencia no era contraria a los artículos 9 y 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

5.3 Habida cuenta de estas dos resoluciones, habría sido inútil someter al Consejo de Estado la cuestión que se plantea en el presente caso. En cuanto al argumento del Estado parte de que en la causa de 2006 no se invocó la cuestión de la libertad de circulación, nada deja entrever que la decisión del Consejo de Estado habría sido diferente si hubiera debido pronunciarse a ese respecto. Por otro lado, la violación de la libertad de circulación se deriva de la violación de la libertad de religión, y ambas están íntimamente ligadas. Si es inútil recurrir al Consejo de Estado en relación con la libertad de religión, también lo es en relación con la libertad de circulación.

5.4 El autor señala que el presente asunto no es el mismo que el que se sometió al Tribunal Europeo de Derechos Humanos en 2006, ya que la legislación interna a que se refería era diferente. El argumento basado en la inadmisibilidad declarada por el Tribunal Europeo no es aplicable al presente asunto. En consecuencia, la presente comunicación no

---

<sup>4</sup> Se trata del asunto *Ranjit Singh*, posteriormente sometido al Comité. Véase la comunicación N° 1876/2009, *Ranjit Singh c. Francia*, dictamen aprobado el 22 de julio de 2011.

se puede declarar inadmisibles en lo que respecta al artículo 5, párrafo 2 a) del Protocolo Facultativo.

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

6.1 El Estado parte presentó sus observaciones sobre el fondo de la comunicación el 20 de agosto de 2010. Argumentó que los principios de igualdad y no discriminación estaban protegidos por la Constitución de 1958. En cuanto a la libertad de circulación, el Consejo Constitucional afirmó su existencia como principio constitucional en 1979.

#### *Sobre la alegación relativa al artículo 18*

6.2 El Estado parte recuerda que la libertad de manifestar la propia religión está sometida a las limitaciones previstas en el párrafo 3 del artículo 18 del Pacto y que, de conformidad con la Observación general N° 22 (1993) del Comité<sup>5</sup> sobre el artículo 18, estas limitaciones deben interpretarse en sentido estricto.

6.3 El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre casos de injerencia en la libertad de llevar prendas o atuendos religiosos por motivos de protección de la salud y el orden públicos o de los derechos y las libertades de terceras personas. Más aún, en un asunto muy similar al presente caso que sometió el autor al Tribunal Europeo de Derechos Humanos en 2007, dicho Tribunal, en aplicación de su jurisprudencia y sin siquiera comunicárselo al Estado, consideró que el asunto era "manifiestamente infundado".

6.4 El Tribunal admitió que la utilización de una fotografía identificativa con la cabeza descubierta en el permiso de conducir era necesaria para las autoridades encargadas de la seguridad pública y la protección del orden público, sobre todo en el marco de los controles efectuados para identificar a los conductores y asegurarse de que tienen derecho a conducir el vehículo de que se trate. Tales controles eran necesarios para la seguridad pública en el sentido del artículo 9, párrafo 2, del Convenio Europeo de Derechos Humanos. A este respecto, el Tribunal subrayó que la reglamentación impugnada era más exigente en la materia debido al aumento de los riesgos de fraude y falsificación de los permisos de conducir. Precisó que las modalidades de aplicación de dichos controles quedaban comprendidas en el margen de discreción del Estado, tanto más cuanto que la obligación de quitarse el turbante a tal fin o, inicialmente, para hacerse expedir el permiso de conducir constituye una medida puntual. Por tanto, el Tribunal concluyó que la injerencia en los derechos que se impugnaba estaba en principio justificada y era proporcional al objetivo que se perseguía.

6.5 El Estado parte considera que en este caso se satisfacen las condiciones establecidas en el artículo 18, párrafo 3, del Pacto. En primer lugar, la medida impugnada está prevista por la ley, concretamente por el Decreto de 26 de febrero de 2001.

6.6 En segundo lugar, la medida persigue un objetivo legítimo: limitar los riesgos de fraude o falsificación de pasaportes velando por que los documentos en cuestión posibiliten una identificación lo más certera posible de la persona que representan. Este objetivo es especialmente pertinente en el caso de los pasaportes, ya que estos documentos, que permiten cruzar fronteras, son objeto de requisitos de seguridad importantes, sobre todo con miras a la seguridad pública. La obligación impuesta por la reglamentación permite, mediante la aplicación de una norma simple, evitar a la autoridad administrativa la difícil tarea de dilucidar si tal o cual tocado cubre más o menos el rostro y hace más o menos fácil

---

<sup>5</sup> Observación general N° 22 (1993), *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo octavo período de sesiones, Suplemento N° 40 (A/48/40)*, anexo VI.

la identificación certera de la persona. De esta forma se garantizan mejor tanto la seguridad y el orden públicos como la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley.

6.7 En tercer lugar, la medida impugnada es proporcional al objetivo que se persigue. La obligación de presentar fotografías identificativas con la cabeza descubierta puede constituir para determinadas personas una dificultad e incluso una cierta molestia. Ahora bien, esta dificultad es limitada: las personas para quienes es importante llevar turbante no están obligadas a renunciar a él definitiva o reiteradamente, sino solo de manera puntual durante el breve lapso necesario para hacerse una fotografía. Los inconvenientes para el autor deben sopesarse en relación con el interés general en la lucha contra la falsificación de pasaportes.

6.8 En lo que respecta a su pasaporte, el autor espera obtener del Comité la satisfacción que no obtuvo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con su permiso de conducir. Ahora bien, teniendo en cuenta que los textos del artículo 9 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y del artículo 18 del Pacto son muy parecidos, la estrecha similitud entre ambos casos y el alto grado de protección de los derechos humanos que ofrecen tanto el Tribunal como el Comité, el Estado parte considera que la reclamación del autor carece de justificación pertinente.

*Sobre la alegación relativa a los artículos 2 y 26*

6.9 El autor no ha sufrido discriminación alguna, ya que el Decreto de 26 de febrero de 2001 se aplica a todos sin distinción. Tampoco ha sido víctima de discriminación indirecta alguna. La reglamentación impugnada no persigue ningún objetivo discriminatorio y no se aplica de forma discriminatoria. En el párrafo 8 de la Observación general N° 18 se señala que "el goce en condiciones de igualdad de los derechos y libertades no significa identidad de trato en toda circunstancia". Ahora bien, este párrafo no significa que los Estados deban imperativamente aplicar diferencias de trato en función de las opiniones de unos y otros, sino que simplemente admite la existencia de normas distintas en determinados casos donde la situación de las personas es objetivamente diferente. En el presente caso, no parece justificado eximir a determinadas personas, por motivo de sus creencias religiosas, del cumplimiento de normas que se imponen a todos los ciudadanos en aras de la seguridad y el orden públicos.

6.10 Asimismo, el autor no puede aducir, para justificar la necesidad de las normas derogatorias que reclama, el párrafo 10 de la Observación general N° 18, que indica que "el principio de la igualdad exige algunas veces a los Estados partes adoptar disposiciones positivas para reducir o eliminar las condiciones que originan o facilitan que se perpetúe la discriminación prohibida por el Pacto". Este párrafo, que hace referencia a las políticas positivas de reducción de la discriminación de hecho y menciona con prudencia la noción de "discriminación positiva", no implica de ninguna forma la adopción de disposiciones legislativas diferenciadas en función de las opiniones o creencias de las personas. Tampoco prevé que el Estado deba regirse, en la aplicación de la ley común, por una casuística azarosa (y por sí misma discriminatoria) basada en su comprensión de la intensidad de las obligaciones filosóficas o religiosas de las distintas personas sujetas a su jurisdicción.

*Sobre la alegación relativa al artículo 12*

6.11 Esta alegación no plantea ninguna cuestión diferente de las dos precedentes. Las restricciones a la libertad de circulación que pueden derivarse de la no expedición al autor de un documento de viaje se deben exclusivamente a la negativa de este a respetar las normas generales de expedición de pasaportes, las cuales están motivadas por razones imperiosas de seguridad pública. En estas condiciones, no puede haber violación del artículo 12 del Pacto.

**Comentarios del autor acerca de las observaciones del Estado parte sobre el fondo**

7.1 El autor respondió a las observaciones del Estado parte sobre el fondo el 3 de enero de 2011.

*Sobre la alegación relativa al artículo 18*

7.2 El autor no cuestiona que la reducción del fraude y la falsificación sea un objetivo válido que el Estado debe perseguir. Sin embargo, el Estado parte no logra demostrar que la medida impugnada sea necesaria para alcanzar ese objetivo.

7.3 El Estado parte no responde a los argumentos siguientes: a) la obligación de utilizar una fotografía con la cabeza descubierta en el pasaporte es arbitraria porque puede aplicarse en numerosas situaciones en las que un tocado no dificulta la identificación; b) un turbante no oculta los rasgos faciales. A largo plazo, plantea incluso menos problemas de identificación que otros cambios en la apariencia personal, como el crecimiento, el corte radical o el teñido del cabello o la barba, el uso de pelucas, la pérdida de cabello o el maquillaje excesivo. En el caso del autor, habida cuenta de que siempre lleva turbante en público, el hecho de aparecer con turbante en la fotografía facilitaría la verificación de su identidad, más que lo contrario. Por otro lado, en todos sus documentos de identidad desde 1970 aparece con turbante y ello no ha planteado problema alguno; c) el Estado parte autoriza la entrada a su territorio a ciudadanos extranjeros que no aparecen con la cabeza descubierta en sus fotografías de pasaporte; d) para las solicitudes de visado, el Estado parte acepta las fotografías en que los interesados aparecen con la cabeza cubierta con los tocados religiosos que utilizan habitualmente; y e) la mayoría de los países europeos y otros países como Australia, el Canadá, Nueva Zelandia o los Estados Unidos de América, que albergan las mismas preocupaciones que Francia en materia de seguridad y lucha contra el fraude, permiten aparecer en las fotografías identificativas con la cabeza cubierta con tocados religiosos. Francia es el único país de la Unión Europea que exige aparecer con la cabeza descubierta en la fotografía del pasaporte.

7.4 La falta de respuesta a los argumentos precedentes en las observaciones del Estado parte pone de manifiesto que la medida impugnada no es necesaria ni legítima en el sentido del artículo 18, párrafo 3, del Pacto.

7.5 Según el autor, no es creíble sugerir que el hecho de tener que determinar si un tocado cubre o no el rostro plantea dificultades a las autoridades administrativas y que, por ello, la medida garantiza el principio de igualdad ante la ley. Numerosos países han formulado normas al respecto. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, se pueden llevar tocados religiosos en las fotografías del visado o del pasaporte, pero estos no deben oscurecer una parte del rostro y la frente ha de quedar despejada. Además, el Estado parte no responde a la propuesta del autor respecto de la utilización de otros medios para prevenir el fraude, como la biometría o el reconocimiento digital.

7.6 En cuanto a la proporcionalidad de la medida, el Estado parte sostiene que la medida es temporal. Ahora bien, la imagen del autor con la cabeza descubierta en una fotografía tendría un carácter esencialmente permanente y constituiría una forma de identificación oficial. Así pues, la restricción no supondría un ligero inconveniente, sino una afrenta a la religión sij, a la identidad étnica del autor y a su lugar en la sociedad francesa. La fotografía con la cabeza descubierta daría lugar a una multiplicidad de situaciones en las que se pediría al autor que se quitase el turbante para comparar su imagen con la fotografía.

7.7 Sobre la base de lo que antecede, el autor concluye que se ha producido una violación del artículo 18, ya que la medida impugnada no es necesaria ni proporcional y el Estado parte no ha empleado los medios menos restrictivos para lograr los objetivos que aduce.

*Sobre la alegación relativa a los artículos 2 y 26*

7.8 El autor reitera que la medida impugnada constituye una afrenta para la minoría de ciudadanos franceses de religión sij y para otros grupos religiosos no cristianos. Los cristianos, que constituyen el grupo religioso mayoritario en Francia, no se ven afectados por la medida porque no cubren su cabeza por motivos religiosos. Por consiguiente, es evidente que la aplicación de la medida al autor constituye un acto de discriminación indirecta. Incluso si la medida impugnada no tiene en sí misma un objetivo discriminatorio y no se aplica de forma claramente discriminatoria, genera con todo un efecto discriminatorio.

7.9 El derecho a la igualdad implica que las situaciones similares deben tratarse de la misma manera y, cuando sea necesario, las situaciones diferentes deben ser objeto de un trato diferente. Los argumentos relativos a la necesidad y la proporcionalidad de la medida formulados en relación con el artículo 18 también son válidos en lo concerniente a la alegación relativa a los artículos 2 y 26.

*Sobre la alegación relativa al artículo 12*

7.10 El autor rechaza los argumentos del Estado parte a este respecto, ya que no demuestran que las restricciones al derecho de circulación impuestas al autor estén justificadas. Los criterios de necesidad y proporcionalidad expuestos también son válidos respecto de la alegación relativa al artículo 12.

**Deliberaciones del Comité***Examen de la admisibilidad*

8.1 Antes de examinar toda reclamación formulada en una comunicación, el Comité de Derechos Humanos debe decidir, de conformidad con el artículo 93 de su reglamento, si dicha comunicación es o no admisible en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto.

8.2 En cumplimiento de lo exigido en el artículo 5, párrafo 2 a), del Protocolo Facultativo, el Comité se ha cerciorado de que el mismo asunto no está siendo examinado en el marco de otro procedimiento de examen o arreglo internacional.

8.3 El Comité toma nota de los argumentos del Estado parte de que el autor no ha agotado los recursos internos porque no ha sometido el asunto al Consejo de Estado tras la desestimación del recurso que interpuso ante el Tribunal Administrativo de Apelación de Versalles. El Comité observa que, en 2006, el Consejo de Estado desestimó un recurso presentado por el autor contra la circular N° 2005-80 de 6 de diciembre de 2005 relativa a las fotografías identificativas del permiso de conducir. En otra demanda presentada por un ciudadano sij, el Consejo de Estado también se pronunció a favor del Decreto N° 46-1574, que exige la utilización de fotografías con la cabeza descubierta en los permisos de residencia. Habida cuenta de estos precedentes del Consejo de Estado en materia de fotografías de identidad, el Comité considera que el artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo no obsta para que la comunicación sea considerada admisible en lo que respecta a las alegaciones basadas en los artículos 2, 26 y 18, cuyos elementos sustanciales fueron objeto de la resolución del Tribunal Administrativo de Apelación de Versalles.

8.4 En lo que respecta a la alegación de violación del artículo 12 del Pacto, el Comité observa que el autor no ha rebatido el argumento del Estado parte de que la cuestión de la violación de la libertad de circulación no se planteó con anterioridad ante el Consejo de Estado. Por consiguiente, el Comité considera que no se han agotado los recursos internos en cuanto a la presunta violación del artículo 12 del Pacto, por lo que declara inadmisibile esta parte de la comunicación en virtud del artículo 5, párrafo 2 b), del Protocolo Facultativo.

8.5 El Comité considera que se satisfacen todos los demás requisitos de admisibilidad y declara la comunicación admisible en lo que respecta a las reclamaciones relativas a los artículos 2, 18 y 26 del Pacto.

*Examen de la cuestión en cuanto al fondo*

9.1 El Comité de Derechos Humanos ha examinado la presente comunicación teniendo en cuenta toda la información que le han facilitado las partes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 1, del Protocolo Facultativo.

9.2 El Comité toma nota de la afirmación del autor de que el requisito de aparecer con la cabeza descubierta en la fotografía identificativa de su pasaporte constituye una violación del derecho a la libertad de religión que le asiste en virtud del artículo 18 del Pacto y no es necesario ni proporcional en el sentido del párrafo 3 de dicho artículo. El Comité toma nota de que el Estado parte considera que las condiciones previstas en el párrafo 3 del artículo 18 se satisfacen en el presente caso y, en particular, de que, según afirma, la exigencia responde al objetivo de limitar los riesgos de fraude o falsificación de pasaportes y facilita a la autoridad administrativa la labor de identificación del titular del pasaporte, y los inconvenientes que podría provocar serían puntuales.

9.3 El Comité recuerda su Observación general N° 22, sobre el artículo 18 del Pacto, y considera que la libertad de manifestar la propia religión incluye la utilización de prendas de vestir o tocados distintivos<sup>6</sup>. No se cuestiona que la religión sij imponga a sus miembros la obligación de llevar turbante en público. El hecho de llevar turbante no solo se considera como un deber religioso, sino que también está relacionado con la identidad personal. Por tanto, el Comité considera que llevar turbante es un acto motivado por la religión del autor y que el artículo 5 del Decreto N° 2001-185 y su equivalente N° 2005-1726, que exige aparecer "con la cabeza descubierta" en las fotografías del pasaporte, constituye una injerencia en el ejercicio del derecho a la libertad de religión. Por tanto, el Comité debe determinar si la limitación de la libertad del autor de manifestar su religión o sus creencias (art. 18, párr. 1) está justificada en virtud del artículo 18, párrafo 3, del Pacto.

9.4 No se cuestiona que la obligación de aparecer con la cabeza descubierta en la fotografía identificativa esté prevista por la ley y que tenga como objetivo proteger la seguridad y el orden públicos. Por tanto, compete al Comité juzgar si la limitación es necesaria y proporcional al objetivo que se persigue<sup>7</sup>. El Comité reconoce la necesidad del Estado parte de garantizar y controlar, en aras de la seguridad y el orden públicos, que la persona que figura en la fotografía de un pasaporte sea efectivamente el titular del documento. No obstante, observa que el Estado parte no ha explicado por qué el hecho de llevar un turbante sij —que cubre la parte superior de la cabeza y una parte de la frente pero deja claramente visible el resto del rostro— haría la identificación del autor menos fácil que si este apareciera con la cabeza descubierta, sobre todo teniendo en cuenta que el autor lleva turbante de forma permanente. Por otro lado, el Estado parte no ha explicado específicamente de qué forma una fotografía identificativa con la cabeza descubierta sirve para facilitar su identificación en el quehacer diario y para luchar contra el riesgo de fraude y falsificación de pasaportes.

9.5 Por consiguiente, el Comité considera que el Estado parte no ha demostrado que la restricción impuesta al autor sea necesaria en el sentido del artículo 18, párrafo 3, del Pacto. Asimismo observa que, aunque la obligación de quitarse el turbante para hacerse una fotografía identificativa puede considerarse una medida puntual, esta conlleva una injerencia potencial en la libertad de religión del autor, quien aparecería en la fotografía sin

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, párr. 4.

<sup>7</sup> *Ibid.*, párr. 8.

el tocado religioso que lleva permanentemente y, por tanto, podría verse obligado a quitarse el turbante en los controles de identificación. Por consiguiente, el Comité concluye que la reglamentación que exige aparecer con la cabeza descubierta en la fotografía del pasaporte constituye una restricción desproporcionada que atenta contra la libertad de religión del autor y contraviene el artículo 18 del Pacto.

9.6 Habiendo determinado que se ha producido una violación del artículo 18 del Pacto, el Comité no examinará la alegación basada en la violación específica de los artículos 2 y 26 del Pacto, relativos al principio de no discriminación.

10. El Comité de Derechos Humanos, actuando en virtud del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dictamina que la información que tiene ante sí pone de manifiesto una violación del artículo 18 del Pacto.

11. De conformidad con el artículo 2, párrafo 3 a), del Pacto, el Estado parte tiene la obligación de proporcionar al autor una reparación efectiva, que incluya un nuevo examen de su solicitud de renovación del pasaporte y la revisión del marco normativo pertinente y su aplicación en la práctica, teniendo presentes sus obligaciones en virtud del Pacto. El Estado parte tiene también la obligación de evitar que se cometan violaciones semejantes en el futuro.

12. Teniendo presente que, por ser parte en el Protocolo Facultativo, el Estado parte reconoce la competencia del Comité para determinar si ha habido o no violación del Pacto y que, en virtud del artículo 2 del Pacto, el Estado parte se ha comprometido a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto y a garantizar una reparación efectiva y jurídicamente exigible cuando se compruebe una violación, el Comité desea recibir del Estado parte, en un plazo de 180 días, información sobre las medidas que haya adoptado para aplicar el presente dictamen. Se invita asimismo al Estado parte a que publique el presente dictamen.

[Aprobado en español, francés e inglés, siendo la versión original el texto francés. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

---