UCLouvain

Faculté de droit et de criminologie

La Constitution à l'épreuve des signes convictionnels

Constitutionnaliser la laïcité, un fondement adéquat à l'interdiction du port de signes convictionnels ?

Auteur : Parent Marine
Promoteur : Verdussen Marc
Lecteur(s) :
Année académique 2022-2023
Master en droit à finalité spécialisée : État et Europe

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment **http://www.uclouvain.be/plagiat**.

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier mon promoteur M. VERDUSSEN pour sa patience et sa flexibilité durant l'encadrement de ce mémoire.

Mes remerciements vont également aux membres de ma famille pour leur soutien indéfectible durant cette longue épreuve. Spécialement à mes parents, N. HOUYAUX, et J-P PARENT pour leur relecture et conseils avisés, et mon compagnon, B. DUBY sans qui ce mémoire n'aurait jamais vu le jour.

Je remercie enfin mes amis avec qui j'ai vécu cette période si particulière de rédaction, spécialement C. MEURA et F. PIRARD.

Table des matières

Introduction 3

Partie I. Les composantes de l'Etat laïque 5

Chapitre 1 : Les deux faces de la laïcité 7

I. La laïcité philosophique 7

II. La laïcité politique 9

III. Une ambiguïté peu souhaitable 13

Chapitre 2 : La Belgique, un Etat laïque ? 14

I. La laïcité selon les tentatives de constitutionnalisation 15

II. Conclusions sur le caractère laïque de l'Etat belge 18

Partie II. La laïcité comme fondement indispensable ? Etat de la jurisprudence du Conseil d'Etat de la Cour constitutionnelle. 20

Chapitre 1 : Le Conseil d'Etat au sujet de l'interdiction du port de signes convictionnels envers les fonctionnaires. 21

Section 1. Conceptualisation de la « neutralité politique » à travers le contrôle du Conseil d'Etat. 22

§1. L'avis du 20 mai 2008 22

§2. L'avis du 20 avril 2010 25

§3. Les arrêts du 21 décembre 2010 et 27 mars 2013 28

§4. L'avis du 15 mai 2022 32

Section 2. L'interdiction du port de signes convictionnels dans la fonction publique à droit constitutionnel constant, un accord de principe nécessitant quelques adaptations. . 35

§1. Éléments du contrôle de proportionnalité relatif au service public en général 36

§2. Éléments du contrôle de proportionnalité relatif aux enseignants 37

Chapitre 2. La Cour constitutionnelle au sujet de l'interdiction du port de signes convictionnels envers les « simples citoyens » et les élèves. 40

I. Conceptualisation du « vivre ensemble » et de l' « orientation nouvelle » de la neutralité 40

§1. L'arrêt du 6 décembre 2012 41

§2. Les arrêts de 2011 et 2020 44

II. Immixtion d'une « neutralité narrative » dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ? 49

Partie III. D'autres enjeux concernant la constitutionnalisation. 54

Chapitre 1. La constitutionnalisation de la laïcité, gage d'une plus grande marge de manœuvre auprès des juridictions européennes ? 54

§1. S.A.S c. France versus Belcacemi et Oussar c. Belgique 54

§2. Hamidović c. Bosnie-Herzégovine versus Lachiri c. Belgique 56

§3. Achbita c. G4S Secure Solutions versus Bougnaoui c. Micropole SA 57

Chapitre 2. Confrontation aux autres objectifs revendiqués de la constitutionnalisation. ... 61

Section 1. Liberté de conscience et interprétation des prescrits religieux par l'Etat 61

Section 2. Neutralité d'apparence et non-discrimination 63

Conclusion 66

Bibliographie 69

Introduction

Les rapports de l'Observatoire des Religions et de la Laïcité sont formels, le débat autour de la laïcité en Belgique ne faiblit pas, et ce pour une raison principale : le port de signes convictionnels, principalement dans la fonction publique et à l'école[1]. Chaque décision de justice concernant cette question que ce soit l'affaire *Actiris*[2], ou plus récemment les affaires *STIB*[3], ou *Francisco Ferrer*[4], est immanquablement l'occasion de rappeler la nécessité de légiférer. Comme nous le verrons, il n'existe pas en Belgique de dispositions législatives réglant clairement cette problématique, que ce soit en affirmant une autorisation de principe ou en prévoyant une interdiction plus systématique[5]. Le débat politique autour de la laïcité de l'Etat est ainsi centré sur ce sujet, même si le financement des cultes par l'Etat belge ressurgit également dans celui-ci[6]. Ces questions ont été traitées parmi d'autres dans plusieurs rapports, comme celui de la Commission sur le dialogue interculturel (2005)[7] et celui des Assises de l'interculturalité (2011)[8]. Des tentatives de légifération ont ainsi vu le jour, toujours dans le sens d'une interdiction relativement générale, sans jamais aboutir[9].

Face au manque de consensus que ces tentatives ont rencontré, l'attention s'est déplacée vers ce qui est présenté par les auteurs comme la solution pour en finir avec ce blocage politique : l'inscription de la laïcité dans la Constitution. La question qui s'en est suivie immédiatement est celle de l'endroit le plus adéquat pour accueillir ce principe dans la Constitution : dans le Titre II en tant que droit et liberté ? Ou dans le préambule en tant que valeur transcendant l'ordre constitutionnel belge ? Les considérations pratiques quant aux articles ouverts à révision ainsi que celles relevant de l'opportunité d'ajouter ce terme dans la Constitution ont

---

[1] Voy. C. SÄGESSER, J-P. SCHREIBER ET C. VANDERPELEN-DIAGRE, *Rapport 2015 de l'Observatoire des Religions et de la Laïcité en Belgique de l'Université libre de Bruxelles (ORELA)*, mai 2016, p.47. *en ligne : o-re-la.ulb.be*., où les autres rapports sont également disponibles.
[2] Trib. trav. Bruxelles fr., (réf), 16 novembre 2015, en ligne : *unia.be.*
[3] Trib. trav. Bruxelles fr., (réf), 3 mai 2021, en ligne *: unia.be*
[4] TPI Bruxelles (fr), 24 novembre 2021, en ligne *: unia.be*
[5] C. MATHIEU., P. DE HERT, S. GUTWIRTH, « Le port de signes convictionnels par les agents publics », *in Regards croisés sur les assises de l'interculturalité* (Coord. M-C. FOBLETS, J-P. SCHREIBER), Bruxelles, Larcier, 2013, pp. 359-367, sp. p. 365.
[6] Voy. S. WATTIER, « Inscrire le principe de laïcité dans la Constitution belge ? Quelques pistes pour une réflexion juridique », *Les débats autour de l'inscription de la laïcité politique dans la Constitution. Les Cahiers du CIRC n°4,* 2020, pp. 77-93.
[7] Disponible sur le site de *unia.be*
[8] Disponible à l'adresse suivante *http://www.proyectos.cchs.csic. es/interjust/sites/proyectos.cchs.csic.es .interjust/files/Assise_de_linterculturalite.pdf.*
[9] Voy. pour un rapide compte rendu des projets et propositions de normes législatives déposées ces dernières années, C. SÄGESSER, J-P. SCHREIBER ET C. VANDERPELEN-DIAGRE, *op.cit.* pp. 47-48.

fait l'objet d'un rapport très fourni[10], nous nous concentrerons dans cette analyse sur la constitutionnalisation de la laïcité indifféremment du lieu choisi pour cela. La proposition de Défi[11] semble représenter de manière assez complète les différents enjeux derrière cette volonté de constitutionnalisation. Elle propose ainsi d'inscrire un article 7*ter* dans la Constitution : « La Belgique est un Etat laïque, qui garantit la séparation des Églises et de l'Etat, la primauté de la loi civile sur la loi divine, les droits de l'homme, les libertés fondamentales et l'égalité des femmes et des hommes »[12]. Cette proposition, se réclamant du modèle français, est motivée par trois considérations : premièrement, « l'insuffisance du principe de neutralité » par rapport à celui de la laïcité lorsqu'il est appelé à définir la relation entre les églises et l'Etat[13]. Deuxièmement, la « nécessité d'un fondement constitutionnel pour certaines initiatives législatives », entendues comme celles de pouvoir interdire le port de signes convictionnels[14]. En effet, la quasi-totalité du développement de cette section ne concerne que cette interdiction, que ce soit à l'école, dans la fonction publique, ou concernant la validation par la Cour constitutionnelle de la loi du 1er juin 2011 interdisant le port de vêtement dissimulant le visage[15] selon des objectifs de sécurité publique, de « vivre ensemble » et d'égalité entre les hommes et les femmes plutôt que selon la neutralité de l'Etat[16]. Cette prétendue différence dans la validation de la loi belge par rapport à son homologue française[17] semble revêtir une importance particulière aux yeux des auteurs, qui insistent lourdement sur ce point[18]. Enfin, la dernière considération de la proposition est celle de la « nécessité d'un rempart face à la recrudescence des intégrismes et de l'influence des lobbys religieux » qui remettrait en cause les libertés le plus élémentaires de l'Etat de droit, comme l'égalité entre les femmes et les hommes[19].

[10] Rapport introductif d'initiative parlementaire concernant le caractère de l'Etat et les valeurs fondamentales de la société, *Doc. parl*., Ch. repr. sess. ord. 2017-2018, n°54-2914/001.
[11] Proposition du 13 janvier 2016 de révision de la Constitution en vue d'insérer un nouvel article 7*ter* relatif à la laïcité de l'Etat, déposée par O. MAINGAIN et V. CAPRASSE, *Doc. parl*., Ch. repr., sess. ord. 2015-2016, n°1582/001.
[12] *Idem*., p. 12.
[13] *Idem*., p. 5.
[14] *Idem*., p. 7.
[15] Loi du 1er juin 2011 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage, *M.B*., 13 juillet 2011, p. 41734.
[16] C. const., 6 décembre 2012, n°145/2012.
[17] Proposition du 13 janvier 2016 de révision de la Constitution en vue d'insérer un nouvel article 7*ter* relatif à la laïcité de l'Etat, *op.cit*., pp. 7-12.
[18] Loi française n°2010-1192 du 10 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, *J.O.,* 12 octobre 2010.
[19] Proposition du 13 janvier 2016 de révision de la Constitution en vue d'insérer un nouvel article 7*ter* relatif à la laïcité de l'Etat, *op.cit*., p. 10.

Ces développements nous ainsi amenés à la question suivante, *l'inscription de la laïcité dans la Constitution est-elle un fondement adéquat à l'interdiction du port de signes convictionnels ?*

Pour tenter d'y répondre, nous structurons notre analyse de la façon suivante. Une première partie sera consacrée à l'étude du caractère laïque de l'Etat belge, afin de déterminer si le principe de neutralité est réellement insuffisant comparé à celui de la laïcité. Ensuite, dans une deuxième partie, nous apprécierons la nécessité d'un fondement constitutionnel supplémentaire concernant l'interdiction du port de signes convictionnels envers d'une part les agents de la fonction publique, et d'autre part les élèves et les citoyens. Enfin, une dernière partie traitera de deux enjeux choisis de cette constitutionnalisation, le traitement de la Belgique et des Etats se réclamant de la laïcité devant les juridictions européennes, et les enjeux concernant les libertés fondamentales que la laïcité entend défendre.

Nous tenons à préciser que, puisque le débat autour de la constitutionnalisation de la laïcité tourne principalement autour de l'interdiction du port de signes convictionnels envers les agents du service public en général ainsi que les enseignants et les élèves de l'enseignement officiel, notre champ d'analyse sera majoritairement circonscrit de la sorte. Nous ferons toutefois des références ponctuelles aux politiques de neutralité des entreprises.

Enfin, nous retenons comme définition du « signe convictionnel », à l'instar de M. NIHOUL et S. WATTIER[20], celle du Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (UNIA), c'est-à-dire « tout objet, image, vêtement ou symbole visible, qui exprime une appartenance à une conviction religieuse, politique, ou philosophique »[21].

Partie I. Les composantes de l'Etat laïque

Tout d'abord, en ce qui concerne le contexte juridique encadrant l'interdiction du port de signes convictionnels en Belgique, nous pouvons mentionner – outre l'article 19 de la Constitution instituant la liberté de religion, qui, entre autres, avec les articles 20 et 21 définissent la relation entre les religions et l'Etat belge[22], et l'article 24 qui consacre la

[20] M. NIHOUL et S. WATTIER, « L'interdiction de signes convictionnels comme limite à l'exercice des libertés. Etats des lieux au niveau communal », *rev. dr. com*., 2018, p. 28. (27-36)

[21] Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Les signes d'appartenance convictionnelle. Etat des lieux et pistes de travail*, 2009, p.5.

[22] La préoccupation du Constituant de 1830 étant avant tout sur le plan institutionnel plutôt que sur celui de la garantie d'une liberté individuelle. M-F. RIGAUX et L-L. CHRISTIANS, « La liberté de culte », *in Les droits*

neutralité de l'enseignement officiel organisé – les différents décrets définissant la neutralité de l'enseignement organisé par la communauté française du 31 mars 1994, ou subventionné par elle du 17 décembre 2003, pris sur cette base et à présent systématisés dans un même code[23]. En vertu de ceux-ci, les enseignants de l'enseignement officiel subventionnés ne peuvent témoigner en faveur d'un système idéologique ou philosophique. Cette exigence de neutralité étant renforcée concernant l'enseignement organisé, où ils ne peuvent témoigner en faveur d'un système religieux. En ce qui concerne les élèves, seuls les actes de prosélytisme sont prohibés en vertu de ces deux décrets[24]. En ce qui concerne la Communauté flamande, la neutralité est définie par le Conseil communautaire de l'enseignement dans une « Charte de la neutralité », un acte administratif, qui interdit explicitement le port de signes convictionnels au sein des écoles, tant envers les élèves que les enseignants[25]. De manière plus générale concernant la fonction publique, l'arrêté royal relatif au statut des agents de l'Etat interdit « […] toute présentation qui pourrait être de nature à ébranler la confiance du public en [la] totale neutralité […] » du personnel[26]. Ainsi, aucun texte législatif n'emporte par lui-même une interdiction du port de signes convictionnels, dans la fonction publique ou dans l'enseignement, ni pour ce qui est du corps enseignant, et encore moins en ce qui concerne les élèves[27]/[28]. Seules les dispositions du décret « neutralité » de l'enseignement organisé sont considérées comme pouvant directement habiliter les règlements d'ordre intérieur à interdire ces symboles dans le chef des enseignants[29]. C'est dans ce contexte de néant législatif autour

---

constitutionnels en Belgique. Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation. (Dir. M. VERDUSSEN et N. BONBLED), Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 865-866.

[23] Décret du 31 mars 1994 définissant la neutralité de l'enseignement de la Communauté française et Décret du 17 décembre 2003 organisant la neutralité inhérente à l'enseignement officiel subventionné et portant diverses mesures en matière d'enseignement, ci-après nommés « décrets neutralité » remplacés par le Décret du 3 mai 2019 portant les livres 1er et 2 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et mettant en place le tronc commun, *M.B.,* 19 septembre 2019, p. 87072.

[24] Art. 1.7.4-9 et 1.7.4-14 dudit Code.

[25] En vertu du Décret spécial du 14 juillet 1998 relatif à l'enseignement communautaire, *M.B*., 30 septembre 1998, p. 31863. ; pour la neutralité en Communauté germanophone, voy. l'arrêté du gouvernement du 11 mai 2000 portant approbation du projet éducatif de l'Enseignement organisé par la Communauté, *M.B.,* 19 septembre 2000, p. 31746, ne contenant aucune référence à la neutralité d'apparence.

[26] Art. 8, §1, al. 2 de l'Arrêté royal du 2 octobre 1937 portant statut des agents de l'Etat, révisé par l'Arrêté royal du 14 juin 2007 portant modification de diverses dispositions réglementaires*, M.B*., 22 juin 2007, p. 34570. ; Les statuts des entités fédérées sont également très similaires.

[27] X. DELGRANGE, « La démocratie voilée », *R.R.D*., 2008, p. 375. ; G. NINANE, « Le service public de l'enseignement est-il laïc ? – La Cour constitutionnelle et le conseil d'Etat valident l'interdiction des signes philosophiques et religieux », *J.L.M.B*., 2011, p. 1054.

[28] C. MATHIEU., P. DE HERT, S. GUTWIRTH, « Le port de signes convictionnels par les agents publics », *op.cit.,*pp. 359-367, sp. p. 365.; Voy. Également le Cinquième rapport période soumis par la Belgique au Comité des droits économiques, sociaux et culturels en applications des articles 16 et 17 du Pacte, 27 février 2020, p.34.

[29] X. DELGRANGE, « La neutralité dans l'enseignement en Communauté française, entre positivité et exclusion », *in Droit de l'enseignement : règles applicables aux élèves et aux étudiants dans l'enseignement obligatoire et dans l'enseignement supérieur*, (Dir. F. BELLEFLAMME), Bruxelles, Larcier, 2022, p.152.; C.E., arrêt n°223.742 du 27 mars 2013.

de la question, qu'interviennent les propositions de révision de la Constitution visant à proclamer la laïcité de l'Etat belge. Nous pouvons cependant mentionner à cet égard la loi du 1er juin 2011 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage[30], sur laquelle nous reviendrons.

Chapitre 1 : Les deux faces de la laïcité

La définition de la laïcité, afin de démontrer la compatibilité ou non de l'Etat belge avec ce principe, est quelque chose qui se révèle assez difficile à objectiver pour les différents auteurs qui s'y sont essayés. En effet, même si des critères font consensus[31], la manière d'en interpréter le respect diffère grandement[32]. Une autre difficulté liée à l'exercice de la définition de la laïcité est que cette définition est double. Il faut en effet distinguer la laïcité *politique* de la laïcité *philosophique*, reconnue comme un culte[33].

I. La laïcité philosophique

La laïcité philosophique peut être définie comme « l'adhésion à une option philosophique particulière, caractérisée par le refus de toute référence à une vérité révélée, ou à l'existence d'entités "surnaturelles" »[34]. La laïcité en Belgique, contrairement à la France, a été progressivement reconnue comme un culte plutôt que synonyme d'un principe politique d'organisation de l'Etat[35].

La reconnaissance de la laïcité philosophique s'est faite en plusieurs étapes, et elle commence par la signature du Pacte scolaire, le 20 novembre 1958 dont les principaux éléments seront constitutionnalisés dans l'article 24 de la Constitution. Le contenu de cet accord prévoit, entre autres choses, l'obligation pour les écoles officielles primaires et secondaires d'offrir le choix de suivre un cours d'une des religions reconnues ou un cours de morale non-

[30] *M.B.,* 13 juillet 2011, p. 41734.
[31] D. KOUSSENS, *L'épreuve de la neutralité. La laïcité française entre droits et discours*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 28.
[32] Une des controverses est la question de la compatibilité du subventionnement des cultes avec le principe de séparation des églises et de l'Etat. Pour un avis favorable voy. P. BLAISE et V. COOREBYTER, « L'islam et l'école. Anatomie d'une polémique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1990, n°12701-1271, p. 77. Contra : M. UYTTENDAELE, « Le modèle Belge de neutralité de l'Etat ». *Coll. Quel Etat de droit dans une Europe en crise ?* Université Jean Moulin, Lyon 3, 12 octobre 2018, *en ligne : https://droit-public.ulb.ac.be/.*
[33] M. UYTTENDAELE, « Le modèle Belge de neutralité de l'Etat », *op. cit.*
[34] M. JACQUEMAIN et N. ROSA-ROSSO, « Du bon usage de la laïcité », *La Libre Belgique*, 25 mai 2008.
[35] H. HASQUIN, *Inscrire la laïcité dans la constitution belge ?*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2016, p. 36. ; J-P. MARTIN., « Laïcité belge, laïcité française : deux usages d'une même notion », *in Laïcité, laïcités, : Reconfigurations et nouveaux défis (Afrique, Amériques, Europe, Japon, Pays arabes)* (Dir. J. BAUBÉROT, M. MILOT et P. PORTIER), Paris, Editions de la Maison des sciences de l'homme, 2015, n° 14. *en ligne : books.openedition.org/editionsmsh/5639.*

confessionnelle[36]. Cet élément permet d'une part d'ébaucher la mise sur un pied d'égalité, et dans une position de comparabilité, des cultes et des organisation non-confessionnelles[37], et d'autre part de lancer le mouvement laïque dans la diversification de ses sphères d'action – en se calquant sur celles des cultes – comme par exemple l'« aumônerie » dans les prisons dès 1965[38].

Le développement de ces différentes activités fut un des fondements des revendications des associations laïques en termes de reconnaissance et donc de subventionnement. En effet, alors que ces mêmes activités exercées par des représentants des cultes reconnus étaient financées par l'Etat, les organisations non-confessionnelles ne recevaient aucun subside[39]. Le parti pris de la laïcité organisée a alors été, plutôt que d'essayer de remettre en question la mécanique du financement des cultes en elle-même, considérant le pilier catholique comme trop puissant, d'opter pour « une forme de réciprocité, comparable à celle qui a été accordée à des cultes concurrents du catholicisme »[40].

Un premier pas vers cette reconnaissance sur le terrain du financement se trouve dans une loi du 23 janvier 1981 qui accordera des subsides annuels aux « communautés philosophiques non confessionnelles »[41] ; avant la grande consécration : la révision de l'article 181 de la Constitution le 5 mai 1993, désormais composé d'un second paragraphe prévoyant le financement public non plus seulement des traitements et pensions des ministres des cultes, mais aussi des « délégués des organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon la conception philosophique non confessionnelle ». Pour accéder à ce financement désormais prévu par la Constitution, la laïcité organisée devait être reconnue par la loi, ce qui fût chose faite le 21 juin 2002[42].[43]

---

[36] S. WATTIER, *Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 90-91.
[37] *Idem.*
[38] Le terme consacré est celui d'assistance morale. H. HASQUIN, *Inscrire la laïcité dans la constitution belge ?*, *op. cit*., p. 38. L'auteur cite également pour exemple l'action dans les hôpitaux dès 1970, auprès des personnes immigrées dès 1972 et dans les aéroports dès 1977.
[39] M. UYTTENDAELE, « Le modèle Belge de neutralité de l'Etat », *op. cit.*
[40] H. HASQUIN, *Inscrire la laïcité dans la constitution belge ?, op. cit.,* p. 42.
[41] Loi du 23 janvier 1981 relative à l'octroi de subsides aux communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, *M.B*., 8 avril 1981, p.4311. (abrogée)
[42] Loi du 21 juin 2002 relative au Conseil central des communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues, *M.B*., 21 octobre 2022, p. 48180.
[43] S. WATTIER, *Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles, op. cit.,* pp. 92-94. ; X. DELGRANGE., « Les laïcités belges enchâssées dans la Constitution ? », *C.D.P.K*, 2019, p. 406.

Enfin, la reconnaissance de la laïcité organisée comme un culte au côté des six autres officiellement reconnus que sont le catholicisme, le protestantisme, le culte israélite, l'anglicanisme, l'islam et le culte orthodoxe[44], est une réalité qui a des conséquences tangibles en dehors de son financement. Pour preuve, son rattachement par la Cour constitutionnelle au cours de morale non-confessionnelle, n'en fait dès lors plus un cours « neutre » mais un cours de « religion », du moins philosophiquement orienté, pour lequel les écoles officielles sont tenues de ne pas imposer leur participation aux élèves[45].

II. La laïcité politique

La laïcité politique est en revanche un principe politique d'organisation de l'Etat, qui sépare le pouvoir politique de la religion[46]. Lorsque M-P ALLARD définit la *laïcité à la française*, elle la conçoit ainsi comme un mode d'organisation du pouvoir politique garantissant la liberté de culte, également dans sa composante d'expression, en assurant le respect du principe d'égalité et de non-discrimination à travers d'une part la neutralité de l'Etat et d'autre part la séparation des Eglises et de l'Etat[47]. La laïcité politique se décline dès lors en quatre sous-principes : l'égalité, la liberté de conscience et de religion que X. DELGRANGE qualifie de l'ordre des finalités – ce sont les objectifs de la laïcité –, et la neutralité de l'Etat ainsi que la séparation des églises et de l'Etat, qui sont de l'ordre des moyens, outils pour garantir cette laïcité[48]. Nous pouvons estimer que ces 4 principes font l'objet d'un consensus, formalisé dans la *Déclaration universelle sur la laïcité au XXI*^{ème} *siècle* signée par plus de 250 représentants académiques d'une trentaine de pays[49], et dans laquelle H. HASQUIN estime que le système belge semble bien s'intégrer[50].

---

[44] Présentés dans l'ordre chronologique de reconnaissance. M. A. SAYGIN, *La laïcité dans l'ordre constitutionnel belge*, Louvain-la-Neuve, Académia, 2015, p. 47 (voy. nb. 96-101).

[45] C. const., 12 mars 2015, n°34/2015. M. UYTTENDAELE, « Le modèle Belge de neutralité de l'Etat », *op. cit.* Ce raisonnement a été critiqué par la doctrine, estimant entre autres le rapprochement entre la conception philosophique non confessionnelle de l'article 181 C° et le cours de morale non-confessionnelle de l'article 24 C° infondé. L.-L. CHRISTIANS et M. EL BERHOUMI, « De la neutralité perdue à l'exemption du cours de morale – commentaire de l'arrêt 34/2015 de la Cour constitutionnelle », *J.T.*, 2015, pp. 437-444. ; Voy. également pour une contextualisation et une critique plus générale de l'arrêt X. DELGRANGE et A. OVERBEEKE, « Le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle » *in Les grands arrêts en droit de l'enseignement* (Dir. X. DELGRANGE et AL), Bruxelles, Larcier, 2016, pp. 242-280, sp. 272-276.

[46] M. A. SAYGIN, *La laïcité dans l'ordre constitutionnel belge, op.cit.,* p.17. ; H. DUMONT et X. DELGRANGE, « Le principe de pluralisme face à la question du voile islamique en Belgique », *Droit et société*, 2008, p. 78.

[47] M-P. ALLARD, « Vers une introduction d'un principe de laïcité dans la Constitution belge ? *», Cahier du C.I.R.C n°4*, 2020, pp. 99-100.

[48] X. DELGRANGE, « Les laïcités belges enchâssées dans la Constitution ? », *op.cit*., p.405.

[49] D. KOUSSENS, *L'épreuve de la neutralité. La laïcité française entre droits et discours*, *op.cit.,* p.27. ; disponible en ligne :*https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piecejointe/2018/01/declaration_universelle_sur_la_laicite_au_xxie_siecle.pdf.*

[50] H. HASQUIN, *Inscrire la laïcité dans la constitution belge ?, op. cit.,* p.68.

Tout d'abord, le principe d'égalité est considéré par la Cour constitutionnelle comme « l'un des fondements d'un Etat de droit démocratique »[51]. Il se trouve à l'article 10 de la Constitution qui consacre l'égalité des belges devant la loi, ainsi que l'égalité entre les femmes et les hommes. « Indissolublement lié » au principe de non-discrimination consacré à l'article 11 de la Constitution[52], le principe d'égalité et de non-discrimination a acquis à travers le contrôle de la Cour constitutionnelle des normes législatives « un niveau de protection élevé au rang de réalité effective »[53]. Il est ainsi essentiellement un outil transversal pour juger de l'atteinte aux autres droits fondamentaux, son examen étant inhérent au contrôle de proportionnalité[54].

Ensuite, la liberté de religion dans son acception purement individuelle est consacrée à l'article 19 de la Constitution dans son versant positif : « La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés », et à l'article 20 dans son versant négatif : « Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte, ni d'en observer les jours de repos ». Cette liberté recouvre ainsi non seulement le for intérieur de l'individu, mais également la manifestation extérieure de ses convictions, notamment dans l'espace public[55].

Le régime belge de la liberté des cultes ne se résume cependant pas à la garantie de libertés individuelles. Le Constituant a en effet également voulu instituer « un mécanisme de rapports entre les groupements religieux et l'Etat, […] non plus dans l'ordre des libertés formelles garanties par l'Etat libéral, mais dans l'ordre des droits matériels propres à l'Etat providence »[56]. Ce rapport institué dans la Constitution entre les églises et l'Etat belge, prévoyant, outre « l'autonomie interne des institutions religieuses », d'une part le financement des cultes reconnus par celui-ci, et d'autre part l'antériorité du mariage civil sur le mariage religieux, divise la doctrine sur la conformité du système belge avec celui de la séparation des

[51] C. const., 12 février 2009, n°17/2009, B. 10.3. cité dans B. RENAULD et S. VAN DROOGHENBROECK., « Le principe d'égalité et de non-discrimination » *in Les droits constitutionnels en Belgique*, *Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation.* (Dir. M. VERDUSSEN et N. BONBLED), Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 553.
[52] C. const., 8 juillet 1997, n°31/1997, B.4. cité dans *Idem*., p. 558.
[53] M. A. SAYGIN, *La laïcité dans l'ordre constitutionnel belge, op.cit.,* p.22.
[54] *Idem*., p. 23.
[55]P. JOASSART., « Les convictions religieuses dans les relations de travail », *Or.*, 2016, p. 49. , à propos de l'arrêt de la Cour. eur. D. H., *Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, §31.
[56] M-F. RIGAUX et L-L. CHRISTIANS, « La liberté de culte », *in Les droits constitutionnels en Belgique, op.cit.,* p. 866.

églises et de l'Etat impliqué par la laïcité[57]. Ce ne sont ainsi pas les finalités de la laïcité qui divisent la doctrine sur la compatibilité du régime belge avec celle-ci, mais bien les moyens de garantir celle-ci.

Le système belge de « séparation des églises et de l'Etat » ou « d'indépendance mutuelle » se caractérise ainsi d'une part par l'autonomie des cultes dans leur organisation et leur fonctionnement[58], consacrée à l'article 21, §1 de la Constitution en vertu duquel « l'Etat n'a le droit d'intervenir ni dans la nomination, ni dans l'installation des ministres d'un culte quelconque, […] ». En contrepartie, les ministres de ces cultes sont tenus de témoigner un certain respect envers l'Etat lui-même ainsi que ses actes. L'article 258 du Code pénal sanctionne « les ministres d'un culte qui, dans l'exercice de leur ministère, par des discours prononcés en assemblée publique, auront directement attaqué le gouvernement, une loi, un arrêté royal ou tout autre acte de l'autorité publique »[59]. Le second paragraphe de l'article 21 de la Constitution consacre quant à lui l'antériorité du mariage civil sur le mariage religieux. Cette particularité belge s'explique historiquement par le souci de s'assurer que des époux ne s'unissent pas uniquement religieusement, en pensant par ce fait assortir leur union d'effets civils. L'antériorité du mariage civil permet ainsi d'éviter tout *quiproquo*, préservant la « paix des familles »[60]. Certains y voient une entorse au principe de séparation stricte des églises et de l'Etat, puisque celui-ci intervient dans « un acte de culte »[61], d'autres y voient au contraire l'affirmation de la primauté de la loi civile sur la loi religieuse[62].

L'autre particularité du système belge est le financement des cultes. Il est prévu à l'article 181 de la Constitution, « les traitements et pensions des ministres des cultes sont à la charge de l'Etat », et a été, comme nous l'avons déjà évoqué, étendu aux « organisations reconnues par la loi qui offrent une assistance morale selon la conception philosophique non confessionnelle ». Ceci rejoindra notre dernier point, l'Etat belge a en effet misé sur la

---

[57] *Idem*, les auteurs qualifient plutôt cette relation d' « indépendance mutuelle » selon la proposition de H. WAGNON, « La condition juridique de l'Eglise catholique en Belgique », *Ann. dr. sc. pol*., 1964, p.72. Voy. également M. A. SAYGIN, *La laïcité dans l'ordre constitutionnel belge, op.cit.,* p. 32.

[58] M. LEROY, « L'Etat belge, Etat laïc », *in Mélanges en hommage à Francis Delpérée – Itinéraires d'un constitutionnaliste* (Dir. R. ANDERSEN et AL.), Bruxelles, Bruylant, L.G.D.J., 2007, p. 835.

[59] J. VELAERS et M-C. FOBLETS, « Le fait religieux dans ses rapports avec l'Etat en droit belge », *in The Belgian reports at the Congress of Washington of the International Academy of Comparative Law* (Dir. E. DIRIX et Y-H. LELEU), Bruxelles, Bruylant, 2011, p.49.

[60] H. HASQUIN, *Inscrire la laïcité dans la constitution belge ?, op. cit.,* p. 28.

[61] *Idem.*

[62] M. UYTTENDAELE, « La neutralité n'est pas discriminatoire, la Cour du Luxembourg l'affirme sans ambages », *J.L.M.B*., 2021, p. 1261.

« neutralité collective »[63], en finançant une pluralité de cultes, il estime adopter une position neutre dans laquelle il n'en privilégie aucun[64]. La doctrine est unanime sur le fait que le système de financement des cultes belges présente de nombreux dysfonctionnements, que ce soit au niveau de la reconnaissance de ceux-ci que dans la distribution de l'enveloppe budgétaire[65], il sera à présent amené à évoluer suite à la récente condamnation par la Cour européenne des droits de l'Homme de la Belgique le concernant[66].

Enfin, la neutralité de l'Etat n'apparait en toutes lettres dans la Constitution qu'en ce qui concerne l'enseignement, dans son article 24 sur lequel nous reviendrons. Elle signifie que l'Etat ne prend pas parti pour une conviction particulière, soit à travers la *« neutralité passive*, qui conduirait à une égale indifférence […] de l'autorité publique vis-à-vis des appartenances convictionnelles […], [soit via] la *neutralité active*, qui impliquerait quant à elle, tout au contraire, une égale sollicitude […] de l'autorité publique »[67] . J. VELAERS estime ainsi que la reconnaissance et le financement des cultes n'est pas en soi incompatible avec cette notion, notamment lorsqu'on la met en regard de l'article 24 de la Constitution[68]. La neutralité convictionnelle de l'Etat se traduit ainsi d'une part par « l'interdiction faite à celui-ci de définir le dogme, *a fortiori* le « bon » dogme »[69], et d'autre part à travers la neutralité de son service public, consacré par la jurisprudence depuis 1882[70], et reconnu comme principe constitutionnel[71]. La neutralité du service public implique ainsi que « nul ne doit se voir moins bien traité qu'un autre en raison des convictions […] qui sont les siennes, ou supposées

[63] Voy. X. DELGRANGE, « La neutralité dans l'enseignement en Communauté française, entre positivité et exclusion », *op.cit*., p.189.
[64] M. LEROY, « L'Etat belge, Etat laïc », *op.cit*., p. 37 ; M. A. SAYGIN, *La laïcité dans l'ordre constitutionnel belge, op.cit.,* p. 44.
[65] M-F. RIGAUX et L-L. CHRISTIANS, « La liberté de culte », *in Les droits constitutionnels en Belgique, op.cit.,* pp. 865-868. ; voy. extensivement S. WATTIER, *Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles*, *op.cit.* ; M. A. SAYGIN, *La laïcité dans l'ordre constitutionnel belge, op.cit.,* pp. 63-67.
[66] Cour. eur. D. H., *Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht c. Belgique*, 5 avril 2022 ; voy. L-L., CHRISTIANS, « Régimes des cultes : la légèreté des législateurs mise en cause par la Cour européenne », *Tijd voor Mensrechten*, 26 juin 2022, *en ligne : tij.mensrechten.be*
[67] S. VAN DROOGHENBROECK, « Les transformations du concept de neutralité de l'Etat : quelques réflexions provocatrices » *in Le droit à la diversité culturelle* (Dir. J. RINGELHEIM), Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 77.
[68] J. VELAERS « De Grondwet en de verhouding tussen kerk en staat : een preambule en/of een updating van titel II van de Grondwet Hoorzitting Commissie voor de Herziening van de Grondwet – 17 mei 2016», *Les débats autour de l'inscription de la laïcité politique dans la Constitution. Les Cahiers du CIRC n°4,* 2020, p. 247.
[69] M. A. SAYGIN, *La laïcité dans l'ordre constitutionnel belge, op.cit.,* p. 32. A propos de Cass., 7 novembre 1834, Pas., I, 1834, p. 330.
[70] « Considérant que pour ne froisser aucune conscience, tout service public, applicable à tous les citoyens quelles que soient leurs opinions religieuses, doit être essentiellement neutre » Cass., 30 juin 1882, *Pas.,* I, 1882, p. 253 cité dans J. VELAERS, « De Grondwet en de verhouding tussen kerk en staat : …», *op.cit*., p. 245.
[71] C.E., avis n°44.521/AG du 20 mai 2008 sur une proposition de loi visant à appliquer la séparation de l'Etat et des organisations et communautés religieuses et philosophiques non confessionnelles », Doc. parl., Sénat, 2007-2008, n°4-351/2., p.8.

être les siennes »[72]. Par cette exigence de neutralité à travers les *actes*, une exigence concernant l'*apparence* des fonctionnaires eux-mêmes commença à émerger[73]. Ce débat oppose la neutralité « inclusive », ne s'attachant qu'aux actes, qui doivent correspondre aux principes d'égalité et de non-discrimination, à la neutralité « exclusive », exigeant également une apparence de neutralité, et donc l'interdiction du port de signes convictionnels pour les représentants de l'Etat[74]. Comme nous l'avons déjà indiqué, il n'y a en Belgique aucune norme législative imposant l'interdiction du port de signes convictionnels.

Pour certains auteurs, il existe une dimension plus forte du rôle de l'Etat outre sa position de neutralité, celle de la lutte contre le prosélytisme[75]. Cet argument est particulièrement invoqué lorsque cela concerne l'enseignement, cadre dans lequel les actes de prosélytisme sont en effet proscrits[76] en vertu de la neutralité de l'enseignement consacré au paragraphe premier de l'article 24 de la Constitution : « […] La communauté assure le libre choix des parents. La communauté organise un enseignement qui est neutre. La neutralité implique notamment le respect des conceptions philosophiques, idéologiques, ou religieuses des parents et des élèves. L'école organisée par les pouvoirs publics offre, jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle ». Il ne faut cependant pas en déduire que le prosélytisme est, en tant que tel, interdit dans toutes les sphères de la société, l'arrêt Kokkinakis c. Grèce consacre en effet le droit d'être prosélyte comme composante de la liberté de religion, sans quoi la liberté de changer de religion n'aurait aucune substance[77].

III. Une ambiguïté peu souhaitable

C'est ainsi en raison de la polysémie de laïcité dans le contexte belge que le Conseil d'Etat définit la Belgique comme un Etat neutre. En effet, « La Constitution n'a pas érigé l'Etat belge en un Etat laïque. Les notions de laïcité, conception philosophique parmi d'autres, et de

[72] S. VAN DROOGHENBROECK, « Les transformations du concept de neutralité de l'Etat : quelques réflexions provocatrices », *op.cit.* , p. 77.
[73] *Idem.*
[74] V. DE COOREBYTER, « La neutralité n'est pas neutre », *in Neutralité et faits religieux. Quelles interactions dans les services publics ?* (Dir. D. CABIAUX et al.), Louvain-la-Neuve, Académia-L'Harmattan, 2014, p. 38 ; J. Velaers, « De Grondwet en de verhouding tussen kerk en staat : …», *op.cit*., p. 249-252 ; X. DELGRANGE, « Faut-il enchâsser la laïcité politique dans la Constitution belge ? », *Les débats autour de l'inscription de la laïcité politique dans la Constitution belge. Les Cahiers du CIRC n°4*, 2020, p. 74.
[75] G. NINANE, « Le service public de l'enseignement est-il laïc ? … », *op.cit*., p. 1049.
[76] Voy. les art. 1.7.4-9 et 1.7.4-14 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, *op.cit.*
[77] Cour. eur. D. H., *Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993, §31. ; Le Robert définit le prosélytisme comme « un zèle déployé pour faire des prosélytes, recruter des adeptes. Synonyme : propagande ».

neutralité sont distinctes »[78]. Il parait dès lors peu judicieux de vouloir constitutionnaliser un terme qui a déjà une reconnaissance comme une conception philosophique dans l'ordre constitutionnel belge. Le paradoxe est ainsi illustré par F. DE SMET, « il parait à tout le moins laborieux de prôner la séparation des Eglises et de l'Etat tout en défendant un point de vue métaphysique particulier »[79]. Certains auteurs estiment cependant que cette polysémie ne poserait de réel problème, puisque la Constitution ne reconnait que la conception philosophique non confessionnelle en tant que « culte » dans son article 181[80]. Rappelons tout de même à cet égard l'amalgame que la Cour constitutionnelle opère entre le cours de morale non confessionnelle de l'article 24 de la Constitution et la conception philosophique non confessionnelle de l'article 181, c'est-à-dire la laïcité organisée[81].

Cette confusion entre principe politique et conviction ne touche cependant pas que la laïcité. C'est ainsi que le Tribunal du travail de Bruxelles a du recadrer Actiris[82] lorsqu'elle affirmait être un organisme de tendance neutre[83], ou que, dans le même esprit, le Conseil d'Etat a pu estimer que la neutralité était une conception philosophique, donnant ainsi le qualificatif « d'organisme de tendance » à un établissement scolaire de l'enseignement officiel[84]. Enfin, outre l'ambiguïté de la laïcité philosophique et politique, les débats concernant la laïcité *à la française*, restent ouverts entre laïcité « ouverte » et laïcité « fermée ». En effet, il est encore donné à laïcité un sens de relégation de la religion dans la sphère privée, alors que le pluralisme est aujourd'hui « un critère de la démocratie » dont même la France ne saurait faire l'économie[85].

Chapitre 2 : La Belgique, un Etat laïque ?

Les différentes propositions visant à constitutionnaliser ce principe proposent ainsi d'une part leur définition de la laïcité, et exposent ce que la notion apporterait au système belge. Pour rappel, nous nous concentrerons ici sur une des dernières propositions en date, celle de Défi, visant à insérer un nouvel article 7*ter* qui serait rédigé comme suit : « La Belgique est un Etat

[78] C.E., arrêt n°210.000 du 21 décembre 2010, 6.7.2.
[79] F. DE SMET., *Vers une laïcité dynamique*, Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2012, p. 23.
[80] X. DELGRANGE, « Faut-il enchâsser la laïcité politique dans la Constitution belge ? », *op.cit*., p. 76.
[81] C. const., 12 mars 2015, n°34/2015. M. UYTTENDAELE, « Le modèle Belge de neutralité de l'Etat », *op. cit*
[82] L'Office régional de l'emploi de la Région Bruxelloise
[83] X. DELGRANGE, « La laïcité à cheval sur le public et le privé », *R.I.E.J.*, 2021, p. 227. A propos de Trib. trav. Bruxelles, référé, ordonnance du 16 novembre 2015, §56.
[84] C.E., arrêt n°210.000 du 21 décembre 2010, p. 42. Il abandonne cette conception dans son arrêt n°223.742 du 27 mars 2013, §6.7.2.
[85] H. HASQUIN, *Inscrire la laïcité dans la constitution belge ?*, *op. cit*., pp. 94-96. ; V. DE COOREBYTER, « Laïcité : la mauvaise réputation », *Les @nalyses du CRISP*, 3 mars 2017, *en ligne : www.crisp.be*

laïque, qui garantit la séparation des Églises et de l'Etat, la primauté de la loi civile sur la loi divine, les droits de l'homme, les libertés fondamentales et l'égalité des femmes et des hommes ».

I. La laïcité selon les tentatives de constitutionnalisation

Cette proposition insiste sur l'importance de définir clairement ce que le principe de laïcité politique recouvre[86]. Elle compte ainsi 4 caractéristiques-clés qui sont les suivants : « 1. La séparation des Eglises et de l'Etat ; 2. La primauté de la loi civile sur la loi divine : le fondement du pouvoir est contenu dans le débat démocratique, sans dépendre de prescrits religieux ; 3. La neutralité de l'Etat qui ne peut exprimer une préférence à l'égard d'un courant philosophique ou religieux particulier ; 4. Le devoir de l'Etat de garantir la liberté de conscience, qui inclut la liberté de culte et le traitement égal entre toutes les convictions »[87]. Bien que l'on retrouve essentiellement les mêmes composantes que celles exposées plus haut, nous remarquons que, si la définition de la laïcité politique comporte deux principes « finalités » ainsi que deux principes « moyens », la définition de Défi donne une place prépondérante aux « moyens », en reléguant les finalités en un seul principe. En effet, outre le fait que la définition débute par les moyens, renversant l'ordre classique de présentation des principes, elle rajoute à la définition classique « la primauté de la loi civile sur la loi divine ».

En ce qui concerne la séparation des Eglises et de l'Etat, la proposition ne semble pas avoir l'intention de modifier concomitamment à l'inscription de la laïcité d'autres articles de la Constitution, pour mettre fin au financement des cultes ou aux cours de religion dans l'enseignement officiel[88]. Il semble donc que l'état actuel de la séparation des Eglises et de l'Etat ne pose pas dans ce cadre un problème majeur concernant la laïcité. Les auteurs considèrent en effet que bien qu'ils s'inspirent du modèle français, sa transposition « doit tenir compte de la spécificité de notre système constitutionnel »[89].

Ensuite, l'une des parties les plus significatives de la proposition doit être l'ajout de la primauté de la loi civile sur la loi divine. Cette question a encore fait l'objet de l'actualité

---

[86] L'absence de définition clairement intégrée dans la Constitution de laïcité en effet un reproche que l'on peut faire au modèle français, voy. Proposition du 13 janvier 2016 de révision de la Constitution en vue d'insérer un nouvel article 7*ter* relatif à la laïcité de l'Etat, *op.cit*., p.3 ; X. DELGRANGE, « Les laïcités belges enchâssées dans la Constitution ? », *op.cit*., p. 407.

[87] Proposition du 13 janvier 2016 de révision de la Constitution en vue d'insérer un nouvel article 7*ter* relatif à la laïcité de l'Etat, *op.cit*., p.3.

[88] Il n'en n'est en tout cas nullement fait référence dans ladite proposition ou dans les commentaires doctrinaux de celle-ci, voy. X. DELGRANGE, « Les laïcités belges enchâssées dans la Constitution ?, *op.cit.,* pp. 407-408.

[89] Proposition du 13 janvier 2016 de révision de la Constitution en vue d'insérer un nouvel article 7*ter* relatif à la laïcité de l'Etat, *op.cit*., p.3 .

récemment lorsque la Cour de cassation confirma la condamnation de R. AHROUCH refusant de regarder sur un plateau télévisé la chroniqueuse E. PRAET. Si d'aucun y voyait « l'affirmation de la primauté de loi civile sur les principes religieux »[90], rappelons que c'est cependant uniquement à l'aune du droit à la liberté d'expression, le moyen de défense concernant la conviction personnelle ayant été écarté, et passant le contrôle de proportionnalité, que la condamnation a été confirmée comme répondant à un besoin social impérieux : le principe d'égalité entre les hommes et les femmes[91]. La médiatisation de cet arrêt permet de mettre en exergue la finalité de l'addition de cette composante à la laïcité, celle de « court-circuiter » d'une certaine manière le contrôle de proportionnalité en plaçant les normes législatives au-dessus de la liberté de religion[92]. En effet, comme l'explique très bien J. VELAERS à propos d'une autre proposition de constitutionnalisation de ce principe par la NVA, les citoyens n'invoquent pas simplement leurs « prescrits religieux » mais bien leur liberté de religion, qui, comme la liberté d'expression, n'est pas absolue mais ne peut souffrir que d'ingérences motivées par un objectif légitime, nécessaires dans une société démocratique et proportionnées au but poursuivi[93].

La neutralité de l'Etat comme composante de la laïcité politique semble ici moins poser question, car il n'apparait pas dans la proposition que les auteurs estiment que l'Etat « exprime une préférence à l'égard d'un courant philosophique ou religieux particulier »[94]. Même si nous ne pouvons nier que le système actuel de financement des cultes avantage particulièrement la religion catholique[95]. Nous verrons cependant ultérieurement la critique des auteurs concernant la neutralité de l'Etat comme principe politique d'organisation du pouvoir, ou plutôt comme « modèle de société »[96].

La critique du modèle de société découlant de la neutralité de l'Etat se perçoit déjà très bien lors de l'examen de la dernière composante de la laïcité selon les auteurs : la garantie de liberté de conscience, qui inclut la liberté de culte et l'égalité de traitement. Les mots utilisés ici ne sont selon nous pas anodin. En effet, la liberté de conscience renvoie d'abord à une idée de for intérieur, la définition la plus courante de ce terme est « le droit d'un individu de

[90] D. COPPI, recueillant les propos de M. UYTTENDAELE, « La Cassation affirme la primauté de la loi civile sur les principes religieux », *Le Soir*, 12 juin 2022, *en ligne : lesoir.be*
[91] Cass., 8 juin 2022, §§4-5, *en ligne : cass.be.*
[92] J. VELAERS, « De Grondwet en de verhouding tussen kerk en staat : …», *op.cit*., pp.253-254.
[93] *Idem.*
[94] Proposition du 13 janvier 2016 de révision de la Constitution en vue d'insérer un nouvel article 7*ter* relatif à la laïcité de l'Etat, *op.cit*., p.3.
[95] M. A. SAYGIN, *La laïcité dans l'ordre constitutionnel belge, op.cit.,* pp. 45-53.
[96] Proposition du 13 janvier 2016 de révision de la Constitution …, *op.cit*., p.5.

choisir les valeurs qui vont motiver son existence »[97]. Ce choix sémantique d'inclure la liberté de religion dans la liberté de conscience, comme pour lui retirer sa dimension de manifestation, s'il n'a aucune portée normative[98], démontre l'objectif de relégation du faits religieux dans la sphère privée (entendue comme intime).

En effet, comme le souligne X. DELGRANGE, la proposition confère « une portée extrêmement rigide de la combinaison de ces principes »[99] composant la laïcité. L'interprétation de ses critères est ainsi de plus en plus radicale, jusqu'à en déduire que « la laïcité se distingue de la neutralité en ce qu'elle poursuit un idéal de laïcité qui relègue la religion de la sphère privée, là où la neutralité n'implique qu'une indépendance des Eglises et de l'Etat »[100]. L'Etat neutre ne pourrait donc « arbitrer dans des conflits de valeurs contradictoires »[101] et donc légiférer sur le port de signes convictionnels, alors que l'Etat laïque pourrait intervenir « au nom de la protection des libertés individuelles »[102]. Nous verrons cependant au cours de cette analyse que l'Etat belge arbitre les conflits de droits qui occurrent lorsqu'il s'agit du port de signes convictionnels, il est cependant vrai que ce soin est pour l'instant le quasi-monopole des juridictions[103]. Ce qui nous amène à une dernière prérogative qui serait le propre des Etats laïques : ils agissent « de manière proactive au nom de l'intérêt général, non pas par la cohabitation juxtaposée des religions et des convictions philosophiques, mais par leur adhésion au plus grand dénominateur commun de valeurs »[104]. Il est assez paradoxal de retrouver cet écueil au sujet de l'Etat belge en tant qu'Etat neutre, alors que législateur a justement pris en main de manière « proactive » la question du « voile intégral »[105], en prenant la loi du 1er juin 2011 visant à interdire de se cacher le visage dans l'espace public à l'instar de l'Etat français[106]. La proposition reproche cependant à cette loi d'avoir été validée par la Cour constitutionnelle selon les principes d'égalité entre les femmes et les hommes, de sécurité publique, et de « vivre-ensemble » au lieu de l'avoir été selon le principe de la

[97] Définition de linernaute.com. Nous n'avons pas pu trouver de définition de ce terme dans les dictionnaires « classiques ».
[98] D. KOUSSENS, *L'épreuve de la neutralité. La laïcité française entre droits et discours, op.cit*., p. 155.
[99] X. DELGRANGE, « Les laïcités belges enchâssées dans la Constitution ? » *op. cit*, p. 407.
[100] Proposition du 13 janvier 2016 de révision de la Constitution …, *op.cit*., p.5.
[101] *Idem*., p.6.
[102] *Idem.*
[103] X. DELGRANGE, « Interdiction du voile dans l'enseignement supérieur : la Cour constitutionnelle, substitut d'un législateur paralysé », *J.T.,* 2021, pp. 2-15.
[104] Proposition du 13 janvier 2016 de révision de la Constitution …, *op.cit*., p.6.
[105] Ceci est le terme utilisé dans l'arrêt C. Const., 6 décembre 2012, n°145/2012 qui la valide, nous le reprenons donc.
[106] Loi du 1er juin 2011 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement au de manière principale le visage, *M.B*., 13 juillet 2011, p. 41734. ; Loi française n°2010-1192 du 10 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, *J.O*., 12 octobre 2010.

neutralité de l'Etat[107], nous reviendrons cependant sur la validation de la version française de cette loi par le Conseil constitutionnel.

Nous pouvons ainsi conclure que ce qui transparait à travers cette tentative de définition de la laïcité politique en termes juridiques, c'est la poursuite d'un « idéal républicain » par lequel, selon V. DE COOREBYER, la laïcité française se serait « laissée absorbée […] jusqu'à se confondre avec lui dans l'esprit de nombre de ses partisans »[108]. C'est ce que D. KOUSSENS appelle la « laïcité narrative »[109] , expliquée par H. DUMONT comme « des discours *politiques* et *idéologiques* qui confondent la neutralité confessionnelle de l'Etat que la laïcité juridique commande d'observer avec la volonté de reléguer la religion dans la sphère privée. […] Elle manifeste simplement une hostilité foncière et sans doute une profonde incompréhension à l'égard des phénomènes religieux »[110]. C'est ainsi que la loi française interdisant le port de signes convictionnels ostensibles dans l'enseignement public obligatoire[111] est parfois vue comme une immixtion de cette laïcité narrative dans le droit français, imposant aux élèves d'être « eux-mêmes laïques [alors que] juridiquement, seule la République est « laïque » »[112].

II. Conclusions sur le caractère laïque de l'Etat belge

La Belgique est ainsi profondément pluraliste, elle s'est construite sur un compromis entre catholiques et libéraux qui a donné naissance au système de financement des cultes[113], donnant à l'Etat belge une attitude de neutralité *active* alors que l'Etat français a une posture totalement contraire, celle d'une neutralité *passive*, qui postule donc d'une « égale indifférence »[114] vis-à-vis des cultes[115]. Ce processus de sécularisation de l'Etat a ainsi orienté la Belgique dans une tradition d'une neutralité inclusive, ne requérant par exemple de l'autorité publique et de ses représentants qu'une neutralité en acte, ou prévoyant le choix

[107] Proposition du 13 janvier 2016 de révision de la Constitution …, *op.cit*., p.5.
[108] V. DE COOREBYTER, « Neutralité et laïcité : une opposition en trompe-l'œil », *Politique*, p. 65.
[109] D. KOUSSENS, *L'épreuve de la neutralité. La laïcité française entre droits et discours*, *op.cit*., p. 16.
[110] H. DUMONT, audition à la chambre, rapport introductif d'initiative concernant le caractère de l'Etat et les valeurs fondamentales de la société, *Doc. parl*., Ch. Repr., sess.ord. 2017-2018, n°54-2914/001, p. 323.
[111] Loi française 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, *J.O*., 17 mars 2004.
[112] A. GRAY, « Laïcité, école et appartenance religieuse : pour un bilan exigeant de la loi n°2004-228 du 15 mars 2004 », *C.R.D.F./4*, 2005, p. 35.
[113] H. HASQUIN, *Inscrire la laïcité dans la constitution belge ?, op. cit.,* p. 44.
[114] Pour reprendre l'expression de S. VAN DROOGHENBROECK, « Les transformations du concept de neutralité de l'Etat : quelques réflexions provocatrices », *op.cit.*
[115] H. DUMONT, audition à la chambre, rapport introductif d'initiative concernant le caractère de l'Etat et les valeurs fondamentales de la société, *op.cit*., p. 321.

entre un cours d'une religion reconnue ou un cours de morale non confessionnelle[116]. Malgré ces « différences idéologiques »[117], la Belgique ne pourrait-elle pas se définir comme un Etat laïque lorsqu'on le compare réellement aux garanties françaises ?

Le Conseil d'Etat définit ainsi la neutralité de l'Etat belge : « Il ressort de nombreuses dispositions constitutionnelles (principe d'égalité et de non-discrimination, égal exercice des droits et libertés par les femmes et par les hommes, indépendance des cultes et de l'État notamment) que le Constituant a entendu ériger notre État en un État dans lequel l'autorité se doit d'être neutre, parce qu'elle est l'autorité de tous les citoyens et pour tous les citoyens et qu'elle doit, en principe, les traiter de manière égale, sans discrimination basée sur leur religion, leur conviction ou leur préférence pour une communauté ou un parti. En raison de ce motif, il est attendu des agents des pouvoirs publics que, dans l'exercice de leurs fonctions, ils observent strictement, à l'égard des citoyens, les principes de neutralité et d'égalité des usagers […] La neutralité de l'autorité publique est donc un principe fondamental, qui transcende et garantit notamment les convictions de chacun»[118]. Les quatre composantes de la laïcité politique, l'égalité et la non-discrimination, la liberté religieuse, l'indépendance des églises et de l'Etat, ainsi que la neutralité de l'Etat (traduite par la neutralité du service public) sont ainsi énoncées par le Conseil d'Etat[119].

Le Conseil constitutionnel français, lui, décrit la laïcité de l'Etat français dans les termes suivants : « Le principe de laïcité figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit ; il en résulte la neutralité de l'Etat ; il en résulte également que la République ne reconnaît aucun culte ; le principe de laïcité impose notamment le respect de toutes les croyances, l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et que la République garantisse le libre exercice des cultes ; il implique que celle-ci ne salarie aucun culte »[120]. X. DELGRANGE souligne à propos de cette définition que la séparation des églises et de l'Etat n'y est pas reprise, fusionnée avec la neutralité de l'Etat[121]. Cette décision ayant été rendue afin de valider la loi prévoyant « le financement des traitements des ministres des

[116] H. DUMONT et X. DELGRANGE, « Le principe de pluralisme face à la question du voile islamique en Belgique », *op.cit.,* p. 82.
[117] Pour reprendre l'expression de V. DE COOREBYTER, « Neutralité et laïcité : une opposition en trompe-l'œil », *op.cit*., p. 62.
[118] C.E., arrêt n°223.042 du 27 mars 2013, 6.7.2
[119] X. DELGRANGE ET D. KOUSSENS, « La fabrique de la laïcité par le juge. Eléments de comparaison Belgique – France – Québec », *R.I.E.J*., 2020, p.107. (93-127)
[120] S. WATTIER, « Inscrire le principe de laïcité dans la Constitution belge ? Quelques pistes pour une réflexion juridique », *op.cit.,* p.87, citant le Conseil constitutionnel français, décision n°2012-297 QPC du 21 février 2013. (77-93)
[121] X. DELGRANGE, « Faut-il enchâsser la laïcité politique dans la Constitution belge ? », *op.cit.,* p.39.

cultes dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle »[122], D. KOUSSENS estime « qu'il n'y a pas de modèle pur de laïcité, mais bien différents aménagements de ses principes fondamentaux selon le contexte national dans lequel ils vont prendre corps »[123].

Pour conclure, les débats déchirants de la doctrine autour de la compatibilité du financement des cultes avec la laïcité, ne reflètent pas « le noyau dur des significations communes à la laïcité française et au principe belge du pluralisme »[124]. En effet, la doctrine, lorsqu'elle accepte de ne pas mettre cette question au centre du débat, est pratiquement unanime sur la compatibilité de la Belgique avec les principes laïques[125]. Pendant longtemps d'ailleurs, les notions de neutralité et de laïcité étaient présentées comme synonymes, et les dictionnaires du langage courant les définissaient également comme telles[126]. Il ne nous semble ainsi pas adéquat d'inscrire la laïcité dans la Constitution pour le motif de l'insuffisance du principe de neutralité, qui, finalement, correspond plutôt bien à celui de la laïcité, particulièrement lorsque cette proposition de révision ne s'axe pas sur le financement des cultes, mais bien sur la visibilité du phénomène religieux dans l'espace public, que les principes de la *laïcité française* ne mentionnent que dans l'optique de les protéger. Il est bien ici question, comme nous l'avons déjà évoqué, d'un idéal républicain qui, s'il peut influencer la création des normes, n'a pas d'effet normatif en lui-même[127].

Partie II. La laïcité comme fondement indispensable ? Etat de la jurisprudence du Conseil d'Etat de la Cour constitutionnelle.

Les signes convictionnels ont commencé à poser question en Belgique et en France de manière assez similaire, lorsque l'islam, par le biais du foulard islamique, est devenu visible dans l'espace public[128]. Alors que la France a réagi rapidement avec sa loi du 15 mars 2004

[122] Citée par S. WATTIER, *op.cit*., p. 87.
[123] D. KOUSSENS, *L'épreuve de la neutralité. La laïcité française entre droits et discours*, *op.cit*., p. 29.
[124] H. DUMONT, audition à la chambre, rapport introductif d'initiative concernant le caractère de l'Etat et les valeurs fondamentales de la société, *op.cit*., p. 321.
[125] Voy. M. UYTTENDAELE, « Le modèle Belge de neutralité de l'Etat », *op. cit* ; L. BADDOUR, « Synchronie entre neutralité du service public, principe de non-discrimination et liberté de religion. Analyse au départ de l'ordonnance du Tribunal du travail de Bruxelles rendue le 16 novembre 2015 », *rev. dr. com*., 2018, p. 7.
[126] V. DE COOREBYTER, « La neutralité n'est pas neutre », *in Neutralité et faits religieux. Quelles interactions dans les services publics ?, op.cit.,* p.49.
[127] D. KOUSSENS, *L'épreuve de la neutralité. La laïcité française entre droits et discours*, *op.cit*., pp.31-32.
[128] L. VAN BUNNEN., « La contribution de la Cour justice de l'Union européenne à la protection des droits de l'Homme et la question du port du voile islamique », *R.C.J.B*., 2018, p. 96.

interdisant le port de signes convictionnels ostensibles dans l'enseignement obligatoire[129], la Belgique n'a pas sauté, peut-être par attachement à sa tradition pluralise, mais surtout par peur d'une condamnation de la Cour européenne des droits de l'Homme[130]. Le débat touche en effet le service public en général, mais il faut également ajouter qu'une interdiction dans le milieu scolaire ne concernerait que l'enseignement officiel[131], dans lequel seule une petite moitié de la population scolarisée se trouve[132]/[133].

L'interdiction de port de signes convictionnels est donc une ingérence à la liberté de religion. Afin de déterminer si celle-là est proportionnée, il faut lui faire passer un contrôle de proportionnalité, conçu par la Cour européenne des droits de l'Homme et repris par la Cour constitutionnelle : « pour que l'ingérence soit compatible avec la liberté de religion et avec la liberté de culte, il est requis que la mesure fasse l'objet d'une réglementation suffisamment accessible et précise, qu'elle poursuive un objectif légitime et qu'elle soit nécessaire dans une société démocratique, ce qui implique que l'ingérence doit répondre à « un besoin social impérieux » et qu'il doit exister un lien raisonnable de proportionnalité entre le but légitime poursuivi d'une part, et la limitation de ces libertés d'autre part »[134]. Notre analyse se portera ainsi sur l'objectif légitime poursuivi, l'adéquation de la mesure d'interdiction à celui-ci, la nécessité de cette mesure (comprenant la recherche de la solution la moins dommageable), et le proportionnalité stricto sensu de celle-ci, c'est-à-dire la balance des intérêts divergents[135].

Chapitre 1 : Le Conseil d'Etat au sujet de l'interdiction du port de signes convictionnels envers les fonctionnaires.

Afin de déterminer si l'inscription de laïcité dans la Constitution sortirait enfin les différents législateurs de leurs impasses politiques, leur permettant une bonne fois pour toute de

[129] Loi française 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, *J.O.*, 17 mars 2004.
[130] H. DUMONT et X. DELGRANGE, « Le principe de pluralisme face à la question du voile islamique en Belgique *», op.cit*, p. 103.
[131] X. DELGRANGE, « Mixité sociale, mixité religieuse : le droit de l'enseignement face à la diversité », *in Le droit à la diversité culturelle* (Dir. J. RINGELHEIM), Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 525.
[132] Voy. Les statistiques exactes sur https://statistiques.cfwb.be/enseignement/fondamental-et-secondaire/population-scolaire-par-reseau/
[133] Cette partie ayant pour objectif de traiter de la laïcité comme potentiellement fondement d'une norme législative, il ne sera pas fait état du raisonnement des juridictions concernant la composante « prévue par la loi » du contrôle de proportionnalité.
[134] X. DELGRANGE, « Une nouvelle source du droit : le *Dress* code », *in Le droit malgré tout. Hommage à François Ost* (Dir. Y. CARTUYVELS et al.), Bruxelles, Presses de l'Université de Saint-Louis, 2018, p.670. citant entre autres C. const., arrêt du 29 juillet 2010, n°93/2010, B.8.
[135] *Idem*., p. 671.

légiférer sur le port de signes convictionnels pour les agents de l'Etat[136], nous allons d'abord étudier la possibilité d'interdiction envers ceux-ci à droit constant. Ce chapitre aura ainsi comme objectif de présenter la légisprudence et jurisprudence principale du Conseil d'Etat à ce sujet (*I*), avant d'en dégager une synthèse sous forme de contrôle de proportionnalité tant pour l'enseignement que pour le service public en général, qui conclura sur les possibilités, au vu du droit constitutionnel actuel, de leur interdire le port de signes convictionnels par voie législative (*II*).

Section 1. Conceptualisation de la « neutralité politique » à travers le contrôle du Conseil d'Etat.

Cette section ne sera pas structurée avec une section d'une part consacrée à l'enseignement et d'autre part consacrée au service public en général, nous préférons dérouler le raisonnement du Conseil d'Etat de manière chronologique afin de mieux mettre en exergue son cheminement au fil des années.

§1. L'avis du 20 mai 2008

Le Conseil d'Etat a ainsi rendu un premier avis le 20 mai 2008, faisant encore aujourd'hui référence en termes de raisonnement sur le contrôle de proportionnalité de l'interdiction du port de signes convictionnels avec la liberté de religion et la liberté d'expression[137]. Il s'agissait d'une proposition de loi « visant à appliquer la séparation de l'Etat et des organisations et communautés religieuses et philosophiques non confessionnelles »[138], dont l'article cinq disposait que : « Les agents des pouvoirs publics s'abstiennent, dans l'exercice de leurs fonctions, d'une quelconque manifestation extérieure de toute forme d'expression philosophique, religieuse, communautaire ou partisane »[139].

---

[136] Les conclusions du Conseil d'Etat en ce qui concerne les élèves, seront examinées à la suite de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, qui fait l'objet du second chapitre.

[137] Avis n°44521/AG du 20 mai 2008 donné par la section législation du C.E. sur une proposition de loi « visant à appliquer la séparation de l'Etat et des organisations et communautés religieuses et philosophiques non confessionnelles », *Doc. parl*., Sénat, 2007-2008, n°4-351/1. Le Conseil d'Etat le cite en effet dans chaque avis examiné ci-après.

[138] Le terme « Séparation des Eglises et de l'Etat » a probablement été préféré à un terme tel que « laïcité/laiciteit » car en plus d'être moins clivant, il se traduit beaucoup mieux du français vers le néerlandais, l'expression « Scheiding van Kerk en Staat » étant la formule la plus utilisée pour faire référence au concept de laïcité de l'Etat en néerlandais (X. DELGRANGE, « Faut-il enchâsser la laïcité politique dans la Constitution belge ? », *op.cit.,* p.21). Dès lors, il ne faut à notre sens pas comprendre ce terme comme une des quatre composantes de la laïcité comme mode politique d'organisation du pouvoir, mais bien comme référence au concept de laïcité lui-même, sous un autre nom.

[139] Proposition de loi du 6 novembre 2007 visant à appliquer la séparation de l'Etat et des organisations et communautés religieuses et philosophiques non confessionnelles, déposée par P. MAHOUX et consorts, *Doc. parl*, Sénat, 2007-2008, n°4-351/1, p. 11.

Les articles 19, 20 et 21 de la Constitution seraient ainsi le fruit d'un compromis historique, qu'il serait temps de remettre au goût du jour afin de répondre aux problématiques actuelles. Il est uniquement question de concrétiser cette séparation en tenant compte des « dangers de dérive éventuelle, susceptibles de mettre en péril les fondements même de la démocratie »[140]. Le principe de neutralité est ainsi mobilisé comme justification à l'interdiction du port de signes convictionnels envers les agents de l'Etat, en ce qu'ils leur interdiraient d'extérioriser une quelconque conviction religieuse dans l'exercice de leur fonction[141].

Tout d'abord, cette mesure s'appliquerait tant aux agents statutaires que contractuels, mais également aux assesseurs et présidents de bureaux vote, c'est-à-dire qu'en dehors de toute personne employée par l'Etat, cette interdiction vaudrait également pour toute personne investie d'une mission de service public, ainsi que pouvant exercer une parcelle de la puissance publique[142]/[143].

Ensuite, nonobstant qu'il soit admis que cette obligation de neutralité doive s'exercer à l'égard du public, elle devrait également s'appliquer en interne, car l'asymétrie qu'il existe entre agents de l'Etat et citoyens, existerait aussi entre agents de niveau hiérarchique supérieur et leurs subordonnés[144]. Les auteurs font là probablement référence à l'arrêt Larissis c. Grèce[145], où il était en effet question d'agents d'un niveau hiérarchique supérieur, où l'élément du rapport hiérarchique était important mais dans le cadre d'un « prosélytisme actif » et non uniquement d'une apparence[146]. On remarque enfin que l'interdiction indifférenciée sur cette base présente un angle mort conséquent, car elle ne couvre que le cas de l'agent exerçant une fonction d'autorité, et laisse la question de l'agent occupant une fonction d'exécution, sans contact avec le public, non-abordée.

Premièrement, le Conseil d'Etat valide l'argumentation autour de la neutralité, reconnaissant la neutralité des pouvoirs publics comme un principe constitutionnel. En effet, il estime que « dans un Etat de droit démocratique, l'autorité se doit d'être neutre », c'est-à-dire qu'elle doit

---

[140] *Idem*., p. 3.
[141] *Idem*., p. 7.
[142] Voy. pour une définition de ces notions L. CAPONETTI ET B. SAK, « Comment définir le service public à travers ses différentes facettes, missions, et principes ? », *CIRIEC*, 2016, p.17. (avec rapports ORela)
[143] Proposition de loi du 6 novembre 2007 visant à appliquer la séparation de l'Etat et des organisations et communautés religieuses et philosophiques non confessionnelles, *op.cit*., p.7
[144] *Idem*., p. 8
[145] Cour. eur. D. H., Larissis c. Grèce, arrêt du 24 février 1998.
[146] C. MATHIEU., P. DE HERT, S. GUTWIRTH, « Le port de signes convictionnels par les agents publics », *in Regards croisés sur les assises de l'interculturalité, op.cit.,* p. 358.

respecter le principe d'égalité des usagers, ainsi que l'interdiction de discrimination[147], tous deux bien ancrés dans la Constitution[148]. Il lui parait donc tout à fait cohérent que les agents, en tant que représentants de l'Etat, *agissent* selon ces-mêmes principes dans l'exercice de leurs fonctions, la « neutralité d'apparence » étant moins évidente[149]. Le conseil d'Etat aurait peut-être même pu aller plus loin à cet égard, comme le suggèrent C. MATHIEU, P. DE HERT ET S. GUTWIRTH, en considérant que les articles 19, 20 et 21 de la Constitution requièrent également de l'Etat une certaine neutralité, dès lors qu'ils consacrent la liberté de culte dans son versant tant positif que négatif, ainsi que la non-ingérence de l'Etat dans l'organisation interne des cultes[150]. En effet, si l'on reprend les deux principes de X. DELGRANGE qui définissent les finalités de la laïcité politique, il y a bien d'un côté l'égalité (que nous pouvons coupler à la non-discrimination), et de l'autre la liberté de croyance et de culte[151].

Il y a ici une distinction à faire entre la neutralité de l'Etat, comme synonyme au mode d'organisation politique d'un Etat (comme la laïcité politique), et ce que le Conseil d'Etat appelle la neutralité des pouvoirs publics, qui serait alors l'un des quatre principes composant la laïcité politique, précisément un moyen de la garantir. A notre sens, C. MATHIEU, P. DE HERT ET S. GUTWIRTH auraient souhaité que le Conseil d'Etat consacre la substance de la laïcité politique en Belgique en reprenant ses quatre principes, alors que le Conseil d'Etat consacre ici l'existence constitutionnelle de la neutralité des pouvoirs publics comme garantie de la relation existante entre l'Etat et les églises, sans s'avancer plus loin[152].

Ensuite, dans le cadre du contrôle de proportionnalité, le Conseil d'Etat part du postulat, au vu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, qu'une loi telle que proposée, réglant l'équilibre entre liberté de religion et un objectif légitime d'ingérence listé aux paragraphes 2 des articles 9 et 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme, ne

[147] Avis n°44521/AG du 20 mai 2008 donné par la section législation du C.E., *op.cit*., p. 8.
[148] Art. 10 et 11 Const. ; ainsi que le principe d'égalité des usagers en droit administratif (troisième loi du service public), cité dans C. MATHIEU., P. DE HERT, S. GUTWIRTH, « Le port de signes convictionnels par les agents publics », *in Regards croisés sur les assises de l'interculturalité, op.cit.,* p. 360. Voy. également L. CAPONETTI ET B. SAK, *op.cit*., p.12. concernant le principe d'égalité comme troisième loi du service public.
[149] Avis n°44521/AG du 20 mai 2008 donné par la section législation du C.E., *op.cit*., p. 8
[150] C. MATHIEU., P. DE HERT, S. GUTWIRTH, « Le port de signes convictionnels par les agents publics », *in Regards croisés sur les assises de l'interculturalité, op.cit.,* p. 360.
[151] 1) la liberté de croyance et de culte, 2) l'égalité devant la loi, couplée au principe de non-discrimination (les finalités), 3) la neutralité de l'Etat, 4) la séparation des Eglises et de l'Etat (les moyens), X. DELGRANGE, « Les laïcités belges enchâssées dans la Constitution ? » *op. cit*, p. 405.
[152] Il ne définit le contenu de la neutralité de l'Etat en tant que principe d'organisation politique que dans son arrêt n°223.742 du 27 mars 2013. (X. DELGRANGE ET D. KOUSSENS, « La fabrique de la laïcité par le juge. Eléments de comparaison Belgique – France – Québec », op.cit., p.107) voy. la distinction qu'il opère dans son avis n°48.022/AG du 20 avril 2010, p. 42.

peut le faire que dans l'hypothèse de difficultés « réelles et convaincantes » liées à la neutralité de l'Etat au sens large[153].

En ce qui concerne l'objectif qui serait légitimement poursuivi par la proposition, le Conseil d'Etat déduit qu'il s'agit de « renforcer la confiance des citoyens dans la neutralité de la fonction publique », et qualifie cet objectif de légitime. Au niveau de l'adéquation et de la nécessité, il retient comme justification qu'un agent de l'autorité qui se doit d'être neutre, pourrait susciter chez l'usager le sentiment d'être traité de manière partiale s'il extériorise une quelconque conviction. Enfin, pour ce qui est de la proportionnalité, l'application de l'interdiction du port de signes convictionnels à tous les agents, tant en contact avec le public qu'en *back office*, dans une fonction hiérarchique supérieure (de dirigeant) ou non (d'exécution), ne lui parait pas suffisamment justifiée *in concreto*. D'autant plus que cela pourrait conduire « à l'exclusion de citoyens de la fonction publique pour le seul motif qu'ils exercent un droit fondamental »[154].

Le Conseil d'Etat recommande ainsi de justifier, à l'aide d'éléments factuels, l'interdiction tout à fait générale du port de signes convictionnels, afin de la faire coïncider pour chaque catégorie d'agents avec les motifs d'ingérence légitimes des articles 9 et 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme, tout en veillant à ce que ces justifications quant aux distinctions effectuées (ou non) ne soient pas discriminatoires[155].

§2. L'avis du 20 avril 2010

Pour continuer notre ligne du temps de manière linéaire, il faut faire un détour par une saga judiciaire au sujet d'une professeure de mathématique qui se voit confrontée à un règlement d'ordre intérieur l'empêchant de porter son foulard islamique pendant les cours[156]. En réaction à l'arrêt de la Cour d'appel de Mons du 10 mars 2010[157] concluant à l'époque que l'interdiction de port de signes convictionnels pour le personnel ne reposait pas sur une base légale suffisante, une proposition de décret visant précisément cet objectif, tant dans les écoles officielles organisées que subventionnées par la Communauté française, avait été déposée[158].

---

[153] Avis n°44521/AG du 20 mai 2008 donné par la section législation du C.E., *op.cit*., p. 12. ; Il est selon nous fait référence à la laïcité politique sous le vocable « neutralité de l'Etat au sens large ».
[154] *Idem.*
[155] C.E., avis n°44521/AG du 20 mai 2008 donné par la section législation., *op.cit*., p. 13
[156] G. NINANE, « Le service public de l'enseignement est-il laïc ? … », *op.cit*., p. 1049.
[157] Mons, 10 mars 2010, *J.L.M.B*, pp. 549-557.
[158] Proposition de décret du 15 mars 2010 interdisant le port de signes convictionnels par le personnel des établissements d'enseignement officiel organisés ou subventionnés par la Communauté française, déposée par F. BERTIAUX et al, *Doc. parl*., Comm. fr., sess. ord., 2009-2010 n°84/1. ; La Cour d'appel de Mons avait en effet

Cette proposition fait partie d'un panel composé d'autres textes ayant trait à la neutralité dans différents contextes (d'enseignement ou non) déposés au parlement de plusieurs entités[159]. Elles se reposaient toutes sur la même justification : face au problème que semble poser l'intégration, les auteurs choisissent d'adhérer au modèle de société qu'est l'interculturalisme (plaçant les différences des individus au second plan), en opposition au mutliculturalisme (accentuant les différences identitaires)[160].

En ce qui concerne l'objectif légitime de la proposition, le Conseil d'Etat, au vu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et spécialement de l'arrêt Lautsi c. Italie[161], estime que le devoir de l'Etat d'assurer la neutralité de l'enseignement public, est bien un but légitime au regard de la protection des droits et libertés d'autrui[162].

Pour ce qui est de la proportionnalité, toujours selon les enseignements de la Cour européenne des droits de l'Homme, deux grands types de justification sont dressés : d'une part la place du principe de neutralité dans l'ordre constitutionnel, et de l'autre des éléments dits « fonctionnels » directement liés à des difficultés concrètes rencontrées dans le contexte politique et social de l'Etat[163].

Alors qu'il est uniquement question de laïcité dans les différents raisonnements de la Cour, le Conseil d'Etat « dissèque » ce principe, pour en ressortir la composante pertinente dans ce cadre, la neutralité des services publics. En effet, la Cour donne énormément d'importance au rapport entre Eglises et Etat, en admettant le principe de laïcité comme justification à l'interdiction du port de signes convictionnels dans le cadre de l'enseignement, et reconnait que la laïcité n'est pas une conception uniforme, entre par exemple la France, la Turquie, ou

---

estimé que le décret de 1994 concernant la neutralité dans l'enseignement organisé par la communauté française permettait cette interdiction, alors que celui de 2003 s'appliquant à l'enseignement subventionné, auquel appartenait l'établissement en question, ne le permettait pas. ; .C. MATHIEU., P. DE HERT, S. GUTWIRTH, « Le port de signes convictionnels par les agents publics », *in Regards croisés sur les assises de l'interculturalité, op.cit.,* p. 374.

[159] Extrait de l'avis auditeur cité dans J. RINGELHEIM, « Le conseil d'Etat et l'interdiction du port du voile par les enseignants : paradoxale neutralité », *A.P.T.*, 2012, p.366.

[160] Voir les développements des pages 3 à 5 de ladite proposition sur ces notions, qui ne font pas consensus. Voy. C. JACQUET, *Représentations féministes de « la religion » et de « la laïcité » au Québec (1960-2013) : Reproductions et contestations des frontières identitaires*. Thèse., Université du Québec, Montréal, p.438-442. *En ligne : archipel.uqam.ca.*

[161] Cour. eur. D. H., *Lautsi c. Italie*, 3 novembre 2009, révisé par la Grande chambre dans un arrêt Cour. eur. D. H., *Lautsi c. Italie*, 18 mars 2011.

[162] C.E., Avis n°48.022/AG du 20 avril 2010 sur une proposition de décret interdisant le port de signes convictionnels par le personnel des établissements d'enseignement officiel organisés ou subventionnés par la Communauté française, déposée par F. BERTIAUX et al, *Doc. parl*., Comm. fr., sess. ord., 2009-2010 n°84/2, pp. 26 et 31. ; Art. 2 du deuxième protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme.

[163] C.E., Avis n°48.022/AG du 20 avril 2010, *op.cit.,* p. 33.

la Suisse[164]. Cependant, le point commun à ces différents régimes est ici *la neutralité, composante de laïcité, et impliquée par celle-ci*[165]. Le Conseil d'Etat ayant déjà validé la neutralité des services publics comme principe constitutionnel, et l'article 24 de la constitution consacrant la neutralité de l'enseignement, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme serait tout à fait transposable à la situation belge.[166]

Ensuite, des éléments fonctionnels peuvent également être mobilisés, soit afin de soutenir l'argumentation basée sur la neutralité de l'enseignement (ce qui semble être plus le cas en pratique), soit comme seuls arguments de justification (ce qui semble assez rare)[167]. Ces difficultés sont de l'ordre de la bonne tenue du projet pédagogique, qui pourrait être perturbée par « des tensions que le port du foulard génère parmi les étudiants », en cas par exemple d'attitude prosélyte. Elles pourraient également être, mais cela concernerait d'avantage les étudiants que les enseignants, du ressort de la nécessité d'assurer « l'assiduité » et la « sécurité » des élèves[168].

Pour conclure, le Conseil d'Etat estime que le modèle de société auquel les auteurs de la proposition souscrivent est compatible avec la Constitution ainsi qu'avec la Convention européenne des droits de l'Homme, et se trouve dans le prolongement des décrets « neutralité » de 1994 et 2003, même si une autre approche, axée sur la « diversité des conceptions » reste toujours envisageable[169]. En outre, la notion de neutralité dont il est question à l'article 24 de la Constitution est une notion qui peut être amenée à évoluer et à être précisée[170]. Il émet cependant comme réserve que la justification de l'ingérence est trop générale, et ne fait explicitement référence ni au principe de neutralité des services publics, ni plus précisément à la neutralité de l'enseignement[171]. De plus, la proposition ne fait pas

---

[164] *Idem*., p. 27 ; se référant notamment à Cour. eur. D. H., *Sahin c. Turquie*, 10 novembre 2005, Cour. eur. D. H., *Drogu c. France*, 4 décembre 2008, Cour. eur. D. H., *Dahlab c. Suisse*, 15 février 2001.

[165] C.E., Avis n°48.022/AG du 20 avril 2010, *op.cit.,* p.31. voy. pour un avis concordant X. DELGRANGE., « Les laïcités belges enchâssées dans la Constitution ? », p.410.

[166] *Idem*., p. 35.

[167] *Idem*, p. 33.

[168] *Idem.,* pp. 33-34. ; Cour. eur. D. H., Dogru c. France, 4 décembre 2008, §71 et §73.

[169] *Idem*., p. 42. En effet, il conclut tout de même que la neutralité d'apparence ne lui apparait pas nécessaire.

[170] En effet, le mot « notamment » se trouve dans la définition du contenu de la neutralité de l'article 24 de la constitution. A l'origine l'objectif était de permettre à la Communauté française de continuer à requérir des professeurs de l'enseignement officiel d'être diplômés, pour les ¾ d'entre eux, de l'enseignement officiel. Alors que la communauté flamande souhaitait laisser tomber cette règle. (X. DELGRANGE, « La neutralité de l'enseignement en communauté française », *A.P.T*., 2008, p. 129.

[171] Puisque seul l'enseignement officiel organisé est constitutionnellement soumis à la neutralité de l'article 24 de la Constitution, le Conseil d'Etat semble ici admettre que les professeurs de l'enseignement officiel serait cependant tous soumis à la neutralité du service public (voy. en ce sens C. const., 4 juin 2020, n°81/2020, B.14.2.). Il ne relève cependant pas cette différence comme dans son avis sur le décret « neutralité » de 2003 (X. DELGRANGE, « La neutralité de l'enseignement en communauté française », *op.cit*, p.143) ; C.E., avis n°35.846/2

réellement état d'éléments fonctionnels, de difficultés concrètes, qui justifierait le durcissement de la législation actuellement en vigueur[172]. Enfin, la restriction ne pourrait pas valoir pour les professeurs des différentes religions reconnues, en vertu de l' « autonomie doctrinale » reconnues aux cultes par la règle de non-ingérence de l'Etat vis-à-vis de ceux-ci[173].

§3. Les arrêts du 21 décembre 2010 et 27 mars 2013

Comme expliqué plus haut, le litige concerné par ces arrêts implique une professeur de mathématique et la Ville de Charleroi, dont les établissements scolaires en question étaient soumis au décret « neutralité » de 2003. La Cour d'appel de Mons estimant que ce décret ne permettait pas au pouvoir organisateur d'édicter un règlement d'ordre intérieur prévoyant l'interdiction du port de signes convictionnels pour le personnel des écoles[174], le conseil communal décide d'adhérer au décret « neutralité » de 1994, plus complet concernant l'attitude des professeurs, et prend un nouveau règlement contenant la même règle[175]. Le premier arrêt tranche la demande de suspension, et le deuxième la demande d'annulation, tous deux par la négative.

L'intérêt de ces arrêts est d'examiner un contrôle de proportionnalité validé par le Conseil d'Etat, même s'il est en effet question d'un règlement d'ordre intérieur dans le cadre d'un contentieux, beaucoup d'éléments restent tout à fait transposable à une discussion concernant une norme législative. C'est dans cet esprit que la question de la validation du règlement d'ordre intérieur en tant que « loi » ne sera pas ici abordée.

Le motif légitime reconnu par le Conseil d'Etat, tant en 2010 qu'en 2013, est double. D'une part la protection de la neutralité de l'enseignement, consacrée au niveau constitutionnel et par la Convention européenne des droits de l'Homme, et de l'autre la protection des droits et libertés d'autrui, à savoir le respect des convictions des élèves et de leurs parents[176], justement garantie par cette neutralité. L'ingérence serait donc adéquate et nécessaire dès lors qu'un établissement estime, selon sa situation, que le port d'un signe convictionnel par un

---

du 22 septembre 2003 sur un avant-projet de décret devenu le décret du 17 décembre 2003, *Doc. parl.,* Com. fr., 2002-2003, n°456/1.

[172] C.E., Avis n°48.022/AG du 20 avril 2010, *op.cit.,* p. 43.

[173] *Idem*, p. 44., se référant à l'arrêt C. const., 4 mars 1993, n°18/1993.

[174] Mons, 10 mars 2010, *J.L.M.B*, 2011, pp. 549-557.

[175] G. NINANE, « Le service public de l'enseignement est-il laïc ? – La Cour constitutionnelle et le Conseil d'Etat valident l'interdiction des signes philosophiques et religieux », *J.L.M.B*., 2011, pp. 1056-1057.

[176] C.E.,arrêt n°210.000 du 21 décembre 2010, p. 22 et 25 ; C.E., arrêt n°223.042 du 27 mars 2013, p.15 ; J. RINGELHEIM, « Le conseil d'Etat et l'interdiction du port du voile par les enseignants : paradoxale neutralité », *op.cit.,* p.380.

enseignant est susceptible de méconnaitre par lui-même le droit des parents (et des élèves[177]) au respect de leurs convictions religieuses[178].

L'étude la proportionnalité s'est ensuite faite sur deux versants : la résolution du conflit de droits fondamentaux entre celui des enseignants et celui des parents et élèves (sous le prisme de la neutralité de l'enseignement), puis l'analyse du champ d'application de l'interdiction du port de signes convictionnels.

Dans son arrêt de 2010, le Conseil d'Etat résout le conflit[179] existant entre le droit des enseignants à manifester leur religion et le droit des parents et élèves au respect de leur conviction, en estimant tout simplement que puisque l'article 2 du deuxième protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme ne prévoit pas de possibilité de dérogation directement dans son texte, contrairement à l'article 9 de la Convention, celui-ci c'est un droit absolu, alors que celui de manifester sa religion est relatif[180]. Il en ressort que c'est le droit des parents qui doit primer. Cette interprétation a fait grincer des dents la doctrine[181], car le droit des parents au respect de leur conviction n'est pas absolu en tant que tel. Il est plutôt interprété comme une obligation pour l'Etat de « garantir le pluralisme et la tolérance dans l'enseignement public »[182], et porte sur la manière dont l'enseignement est dispensé, qui se doit d'être « objective, critique, et pluraliste »[183]. Le Conseil d'Etat a pris en compte les critiques des commentateurs à cet égard, et a supprimé cette argumentation dans son arrêt de 2013, ne gardant que la partie suivante, commune aux deux arrêts. Le port d'un signe convictionnel pourrait être jugé par un établissement comme incompatible avec le droit des parents que leurs enfants évoluent dans un cadre scolaire pluraliste et tolérant, car il est

[177] Uniquement mentionnés dans l'article 24 de la Constitution.
[178] Consacrée à l'art. 2 du deuxième protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme ; G. NINANE, *op. cit*. p.1057 ; voy. pour plus de développement en ce sens M. UYTTENDAELE et J. SAUTOIS (représentant la Ville de Charleroi dans ce litige), « La neutralité de l'enseignement et le port des signes convictionnels » *in Liber amicorum de Michel Melchior – Lièges, Strasbourg, Bruxelles : parcours des droits de l'homme*, Anthémis, 2010, pp. 229-254.
[179] Voy. sur les conflits de droits et de leur résolution par la hiérarchisation de ceux-ci S. VAN DROOGHENBROECK, « Conflit entre droits fondamentaux, pondération des intérêts : fausses pistes (?) et vrais problèmes », *in Les droits de la personnalité* (dir. J-L. RENCHON), Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 308-312.
[180] C.E.,arrêt n°210.000 du 21 décembre 2010 p.25 ; J. RINGELHEIM, « Le conseil d'Etat et l'interdiction du port du voile par les enseignants : paradoxale neutralité », *op.cit.,* p.380.
[181] Voy. M. EL BERHOUMI., « Les juridictions suprêmes contre le voile : commentaire de deux arrêts engagés », *in Le droit à la diversité culturelle* (Dir. J. RINGELHEIM), Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 594-595 (569-620) ; S. GANTY et M. VANDERSTRATEN, « Actualités de la lutte contre la discrimination dans les biens et services, en ce compris l'enseignement » *in Droit de la non-discrimination : avancées et enjeux* (Dir. E. BRIBOSIA, I. RORIVE, S. VAN DROOGENBROECK), Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 230.
[182] Comm. eur. D. H., *W. & D. M., M. & H. I. c. Royaume-Unis*, décision du 6 mars 1984, p.96 cité dans J. RINGELHEIM, *op.cit.,* p.380.
[183] Cour. eur. D. H., *Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen c. Danemark*, arrêt du 7 décembre 1976, §43 cité dans J. RINGELHEIM, *op.cit.,* p.380.

garanti par la neutralité (de l'enseignement), qui impose une attitude de réserve et d'abstention, pouvant se révéler incompatible avec le port permanent d'un tel signe[184]. C'est donc, dans la même logique que pour le service public en général, parce que la manière de donner cours doit être neutre, que l'on glisse vers la neutralité en apparence des dispensateurs[185].

Le Conseil d'Etat parachève enfin son argumentation en faisant à nouveau référence d'une certaine manière au conflit de droits. Il conclut qu'en tant que représentant d'une autorité qui se doit d'être neutre, un enseignant, ne peut se prévaloir d'un droit fondamental pour méconnaitre ceux des citoyens[186]. La neutralité de l'enseignement de l'article 24 de la Constitution peut ainsi « conduire une communauté à privilégier l'absence de toute manifestation extérieure de signes religieux, politiques, ou philosophiques dans le chef de ses professeurs en tant que fonctionnaires afin d'éviter toute suspicion de pression ou d'influence quelconque sur les élèves vis-à-vis desquels ils exercent leur autorité »[187].

Il est également question du champ d'application de l'interdiction, validé dans le contrôle de proportionnalité. Il est limité *ratione personnae* aux enseignants, personnel directeur, et auxiliaires d'éducation, excluant les professeurs de religions, *ratione temporis* à l'exercice des fonctions et *ratione materiae,* au port de tout signe ostensible religieux[188], politique ou philosophique[189]. Le Conseil d'Etat valide ce champ d'application selon le principe de proportionnalité sans beaucoup d'autres détails[190], mais c'est sur la dernière question qui sera

---

[184] C.E., arrêt n°210.000 du 21 décembre 2010, p.30. ; C.E., arrêt n°223.042 du 27 mars 2013, p.16. Ceci témoigne des différentes de conception de l'acte prosélyte, est-ce que « témoigner en faveur de », une question d'apparence (un comportement passif), ou serait plutôt de l'ordre du véritable plaidoyer (un comportement actif) ?

[185] S. VAN DROOGHENBROECK, « Les transformations du concept de neutralité de l'Etat : quelques réflexions provocatrices », p. 78.

[186] C.E.,arrêt n°210.000 du 21 décembre 2010, p.22. ; C.E., arrêt n°223.042 du 27 mars 2013 p. 17.

[187] C.E., arrêt n°223.042 du 27 mars 2013, p.16. Il n'est donc pas uniquement question de l'environnement scolaire des élèves qui pourrait être menacé par le port par l'enseignant de signes convictionnels, mais également de la préservation du lien de confiance entre l'Etat et les citoyens via l'apparence de neutralité, ou d'impartialité. (voy. en ce qui l'apparence d'impartialité du juge, S. VAN DROOGHENBROECK, « Les transformations du concept de neutralité de l'Etat : quelques réflexions provocatrices », p. 95.). Serait-ce ici un *Obiter dictum* du Conseil d'Etat ? En utilisant le mot communauté, indiquerait-il que cette justification serait validée par la section législation si une telle interdiction devait être formalisée dans un décret par la Communauté française ? Ou interprète-t-il à présent, comme le suggère M. EL BERHOUMI, les décrets « neutralité » comme en déduisant directement une interdiction du port de signes convictionnels (ce qui serait contradictoire avec la première partie de son arrêt) ? M. EL BERHOUMI, « Foulard à l'école : Le Conseil d'Etat clôt la saga carolorégienne, *A.P.T.*, 2013/4, p.404.

[188] Formule inspirée de l'arrêt Cour. eur. D. H., *Eweida et autres c. Royaume-Uni*, 15 janvier 2013, remise en question à l'aune des arrêts C.J.U.E., *IX c. WABE eV et MH Müller Handels GmbH c. MJ*, 15 juillet 2021, C-804/18 et C-341/19.

[189] C.E., arrêt n°210.000 du 21 décembre 2010, pp. 1, et 30-31.

[190] Voy. La critique de M. EL BERHOUMI concernant le contrôle de proportionnalité se contentant de retranscrire le champ d'application du règlement sans examiner la possibilité d'une mesure alternative moins attentatoires

traitée à propos de ces arrêts, la discrimination, qu'il produit un raisonnement des plus intriguant.

La discrimination directe fondée sur les croyances religieuses[191] invoquée par la professeur de mathématique permet au Conseil d'Etat de tenter de clarifier les concepts de neutralité et laïcité. Alors qu'il venait de valider la justification du champ d'application de l'interdiction, le Conseil d'Etat dans son arrêt de 2010, semble reconnaître la distinction directe, et estime qu'elle est justifiée par l'article 11 du décret du 12 décembre 2008, permettant aux entreprises dites « de tendance »[192] d'estimer que la conviction religieuse ou philosophique d'un travailleur soit une « exigence professionnelle essentielle », puisqu'elles-mêmes reposent sur une conviction particulière[193]. En effet, alors que le Conseil d'Etat définissait l'Etat belge non pas comme un état laïque, car « les notions de laïcité conception philosophique parmi d'autres, et de neutralité sont distinctes »[194], il estime quelques pages plus tard que « dans la mesure où la neutralité est un concept philosophique », et que l'établissement où enseigne la professeur est « soumis au principe de neutralité », l'article 11 du décret susmentionné est applicable[195].

Face à cette incohérence flagrante, il se rattrape lors de son arrêt de 2013 pour nous donner une définition claire de ce que recouvre la neutralité de l'Etat belge, en donnant les quatre éléments de la « laïcité politique »[196] : principe d'égalité et de non-discrimination, liberté de religion, indépendance des cultes et de l'Etat, et finalement neutralité de l'autorité publique, présentant bien la neutralité des services publiques comme un moyen, « garantissant notamment les convictions de chacun »[197]. Il conclut alors sur la discrimination en estimant que la distinction opérée est indirecte, car elle ne vise directement ni la professeur, ni le foulard islamique, et que le critère du signe ostensible est également « apparemment neutre ». Faisant référence au contrôle de proportionnalité à l'issue duquel il a estimé cette distinction

---

aux droits fondamentaux des enseignants : « Les juridictions suprêmes contre le voile : commentaire de deux arrêts engagés », *op.cit* .,p. 594.

[191] En vertu de l'art. 2, et 4 §2 du Décret de la communauté française du 12 décembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination, *M.B*., 13 janvier 2009, p.970 ; C. ROMAINVILLE, « Les discriminations directes et indirectes à raison de la religion en droit belge et européen » *in Etats et Religions* (Dir. C. ROMAINVILLE, M. VERDUSSEN, N. BONBLED et S. WATTIER), Limal, Anthémis, 2018, pp.145-183, sp. p.166.

[192] Au sujet des entreprises de tendance voy. L. VANBELLINGEN, *La neutralité de l'entreprise face aux expressions religieuses du travailleur*, Bruxelles, Bruylant, 2022, pp. 347-412.

[193] Art. 11 du Décret de la communauté française du 12 décembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination, *op.cit.*

[194] C.E., arrêt n°210.000 du 21 décembre 2010, p.22.

[195] C.E., arrêt n°210.000 du 21 décembre 2010, p.42. ; M. EL BERHOUMI « Les juridictions suprêmes contre le voile : commentaire de deux arrêts engagés », *op.cit* ., p. 598.

[196] X. DELGRANGE et D. KOUSSENS, « La fabrique de la laïcité par le juge. … », *op.cit*., p. 107.

[197] C.E., arrêt n°223.042 du 27 mars 2013, p. 15.

correctement justifiée, il juge la distinction non-discriminatoire en opérant un renversant renversement de jurisprudence[198].

§4. L'avis du 15 mai 2022

La proposition d'ordonnance du 6 juin 2021 déposée au parlement de la région Bruxelles-capitale visant à interdire le port de signes convictionnels ostensibles à l'intégralité des agents du service public bruxellois[199], est motivée dans la continuité des propositions précédentes. Elle l'est d'une part sous l'angle de la difficulté de garantir la coexistence paisible des différentes croyances au sein de la société, ainsi que sous celui de la menace qui s'exerce sur « notre » Etat de droit. De plus, la Cour européenne des droits de l'Homme semblerait valider une interdiction générale dans son arrêt Ebrahimian c. France du 26 novembre 2015[200].

L'objectif légitime poursuivi est toujours celui de « renforcer la confiance des citoyens dans la neutralité de la fonction publique », cette fois-ci explicitement rapporté à la protection des droits et liberté d'autrui par le Conseil d'Etat[201]. Cette ingérence est également toujours considérée comme nécessaire dans la mesure où « un agent de l'autorité qui n'est pas vêtu de manière neutre pourrait susciter le sentiment qu'il n'exercera pas sa fonction de manière impartiale »[202]. Il précise en revanche que compte tenu de l'objectif de la proposition, il serait plus cohérent de parler de signes visibles plutôt qu'ostentatoires ou ostensibles, étant donné qu'il suffit qu'un usager puisse voir ce symbole pour remettre en question la neutralité de l'agent, d'autant plus que la récente jurisprudence la Cour de justice de l'Union européenne Wabe & Muller condamne ces termes[203].

Le point le plus délicat reste celui de la proportionnalité au regard du champ d'application de l'interdiction. Le Conseil d'Etat estime déjà la mesure proportionnée vis-à-vis des agents susceptibles de susciter par l'extériorisation d'une conviction un doute pour l'usager quant à

---

[198] J. RINGELHEIM, « Le conseil d'Etat et l'interdiction du port du voile par les enseignants : paradoxale neutralité », *op.cit*., pp. 381-383. ; M. EL BERHOUMI, « Foulard à l'école : Le Conseil d'Etat clôt la saga carolorégienne, *op.cit*, p. 407. ; C.E., arrêt n°223.042 du 27 mars 2013, pp.20-21.

[199] Proposition d'ordonnance du 6 juin 2021 LIGNE (« Libertés Individuelles Garanties par la Neutralité de l'Etat ») visant à assurer la neutralité et l'impartialité des agents des services publics de la Région Bruxelles-Capitale et à interdire le port de signes convictionnels ostentatoires dans l'exercice de leurs fonctions, déposées par A. BERTRAND et al., *Doc. parl*., Parl., Rég.Brux.Cap., sess. ord., 2020-2021, n°A-380/1.

[200] *Idem*, p. 8. ; Cour. eur. D. H., *Ebrahimian c. France*, 26 novembre 2015.

[201] C.E., avis n°69.726/AG du 12 mai 2022 sur une proposition d'ordonnance LIGNE (« Libertés Individuelles Garanties par la Neutralité de l'Etat ») visant à assurer la neutralité et l'impartialité des agents des services publics de la Région Bruxelles-Capitale et à interdire le port de signes convictionnels ostentatoires dans l'exercice de leurs fonctions, *Doc. parl*., Parl., Rég.Brux.Cap , 2020-2021, n°A-380/2, pp.16-17.

[202] *Idem*.,. 11.

[203] Même s'il n'est pas certain que cet arrêt concerne la fonction publique, C.E., avis n°69.726/AG du 12 mai 2022,*op.cit*., p. 25; C.J.U.E., *IX c. WABE eV et MH Müller Handels GmbH c. MJ*, 15 juillet 2021, C-804/18 et C-341/19,§78.

l'impartialité de son traitement[204]. Il estime que la circonstance qu'ils soient en contact avec le public ou non n'est plus en elle-même une distinction si pertinente, ce sont bien les fonctions « purement techniques ou d'exécution » qui sont à distinguer des autres, « susceptibles de remettre en cause la neutralité de l'Etat »[205].

Il est cependant prêt à valider une interdiction générale, moyennant une justification convaincante fondée sur des éléments supplémentaires. En effet, l'argument selon lequel l'arrêt Ebrahimian déclarerait que l'interdiction du port de signes convictionnels doit s'imposer à tous les agents du service public, ne convainc pas le Conseil d'Etat. La Cour s'est penchée sur un cas concret, le licenciement d'une assistante sociale qui portait un foulard dans le cadre de son travail dans un établissement public. Elle n'a jugé que les circonstances concrètes de l'affaire, et non de l'interdiction générale en elle-même, au sujet de laquelle elle renvoie aux juridictions administratives nationales la tâche d'examiner la proportionnalité de l'ingérence[206].

Un argument a tout de même su commencer à convaincre le Conseil d'Etat, celui du bon fonctionnement du service public. Il avait déjà ouvert la porte à cette argumentation bien plus tôt, en estimant que les difficultés d'organisation induites par cette distinction pouvaient être prises en compte dans le contrôle de proportionnalité, à condition que le législateur présente une explication concrète des difficultés qui seraient générées[207]. La proposition fait alors état de certaines difficultés qui pourraient être rencontrées comme le déplacement des agents dans les bureaux où peuvent se trouver des usagers, l'agencement des locaux du *front office* vers le *back office*, le fait d'avoir un règlement différent pour des agents d'un même service et les incompréhensions que cela pourrait susciter à l'occasion d'une promotion ou d'une mutation dans une fonction pour laquelle l'interdiction serait en vigueur[208]. Le Conseil d'Etat réitère sa jurisprudence, en estimant que ces difficultés ne sont pas assez étayées sur le plan de faits, ne rendant pas évident la quasi-impossibilité d'organiser le service public en opérant la distinction qu'il propose. Lorsque ces motifs seront concrètement démontrés pour tous les agents de tous les services concernés par la proposition, alors ils seront « considéré[s] comme

[204] C.E., avis n°69.726/AG du 12 mai 2022, *op.cit*., p. 25, voy. également les avis n° 44.521/AG du 20 mai 2008, *op.cit*, et n°48.146 et 48.147 du 13 juin 2010.
[205] C.E., avis n°69.726/AG du 12 mai 2022, *op.cit,* pp. 11-12.
[206] *Idem.,* pp.14-15. ; Cour. eur. D. H., *Ebrahimian c. France*, 26 novembre 2015 §68 ; par rapport aux circonstances concrètes voy. le §44
[207] Voy. les avis du C.E 48.146 et 48.147/AG du 13 juillet 2010 cité dans la Proposition d'ordonnance du 6 juin 2021 LIGNE, *op.cit*., p. 6.
[208] Proposition d'ordonnance du 6 juin 2021 LIGNE, *op.cit*., p. 10.

pertinent[s] et par voie de conséquence admissible[s] en vue de justifier la portée générale de la restriction envisagée »[209].

La première partie d'explication concernant le contact avec le public risque de ne pas trouver grâce auprès du Conseil d'Etat, puisqu'il a déjà précisé que la distinction à opérer n'était pas tant une question de contact ou non avec le public, mais bien une question de nature de la fonction. Le Conseil d'Etat pourrait par exemple faire référence au personnel de nettoyage d'un tribunal, bien qu'agents de l'Etat potentiellement en contact avec le public, ils ne pourraient provoquer un doute quant à la neutralité du service public rendu dans ce lieu, ne remplissant qu'une fonction technique[210]. En revanche, la deuxième partie de l'argumentation pourrait justifier une interdiction générale. Sur base par exemple d'un tableau reprenant d'une part les fonctions techniques et d'exécution et de l'autre celles d'autorité, susceptibles de remettre en cause la neutralité de l'Etat, pour chaque service concerné par la proposition, le législateur pourrait mettre en avant la perméabilité des cases créées par cette distinction et le flou autour de leurs critères de distinction[211] et dès lors la difficulté de créer un règlement clair pour ces deux catégories d'agents. En effet, le Conseil d'Etat reconnait au législateur une « certaine marge d'appréciation », de sorte qu'il ne se substituerait pas à lui dans son appréciation des difficultés d'organisation découlant de la distinction[212].

Nous pouvons à présent conclure que les tentatives législatives visant l'interdiction du port de signes convictionnels aux enseignants et agents de l'Etat en général contrôlées par le Conseil d'Etat, ne souffrent pas d'un manque de fondement en ce que le concept de laïcité est textuellement absent de la Constitution belge. Le Conseil d'Etat estime très clairement dans sa jurisprudence que le concept de laïcité n'est pertinent pour juger de la proportionnalité de l'ingérence dans la liberté de religion des fonctionnaires, qu'en ce qu'il implique celui de la neutralité de l'Etat[213]. En voulant à tout prix éviter l'amalgame entre laïcité philosophique et laïcité politique, il a cependant créé une confusion entre la neutralité de l'Etat en tant que mode d'organisation du pouvoir politique, et la neutralité de l'Etat en tant que garantie de celui-ci. Il a en effet défini au fil de ses avis et arrêts ce concept que nous appelons

[209] C.E., avis n°69.726/AG du 12 mai 2022, *op.cit*., p.24.
[210] Contra, C. MATHIEU., P. DE HERT, S. GUTWIRTH, « Le port de signes convictionnels par les agents publics », *in Regards croisés sur les assises de l'interculturalité, op.cit.,* pp.378-384 ; sp. p.379.
[211] C. MATHIEU., P. DE HERT, S. GUTWIRTH, *op.cit.,* p. 389.
[212] C.E., avis n°69.726/AG du 12 mai 2022, *op.cit*., p.13 ; cohérent avec l'avis 48.146/AG du 13 juillet 2010 cité précédemment.
[213] *Idem*., p. 13.

« neutralité politique », (en référence à la « laïcité politique »). Nous pouvons résumer le procédé duquel a résulté l'émergence de ce concept en deux temps. Il a d'abord déterminé que la neutralité des services publics – sous-entendu en tant que moyen de garantir le mode d'organisation politique du pouvoir sur lequel repose la Belgique – est un principe constitutionnel[214]. Puis, a défini la neutralité de l'Etat en tant que mode d'organisation politique du pouvoir en lui attribuant les quatre composantes de la laïcité politique, à savoir l'égalité et la non-discrimination, la liberté de religion, la neutralité de l'Etat, et la séparation des églises et de l'Etat[215].

Nous retiendrons donc la notion de neutralité politique pour désigner le mode d'organisation du pouvoir politique de la Belgique, et la notion de neutralité des services publics pour désigner le moyen de garantir celui-ci. C'est bien la neutralité des services publics qui peut s'interpréter comme pouvant requérir des agents une apparence de neutralité lorsque c'est nécessaire[216], et l'on remarque ici le risque que représente ces deux concepts homonymes, d'essentialiser la neutralité politique comme impliquant par elle-même la neutralité d'apparence des fonctionnaires[217]. Alors que c'est pour garantir la neutralité politique que le service public est neutre dans ses actes, et en outre, si nécessaire, que les fonctionnaires sont neutres dans leur apparence[218].

Section 2. L'interdiction du port de signes convictionnels dans la fonction publique à droit constitutionnel constant, un accord de principe nécessitant quelques adaptations.

Au vu de la section précédente nous nous essayons ici à rassembler les éléments du contrôle de proportionnalité du Conseil d'Etat qui permettrait d'aboutir à l'heure actuelle à la validation par celui-ci d'une interdiction générale. Que ce soit pour les fonctionnaires en général ou les enseignants, il laisse des indices tout au long de sa légisprudence et jurisprudence aux législateurs. Nous pouvons également reconnaitre qu'il leur facilite la tâche dans le sens où son contrôle de la nécessité ne comprend que de manière très anecdotique

[214] C.E., avis n°44.521/AG du 20 mai 2008, *op.cit*., p. 8.
[215] C.E., arrêt n°223.042 du 27 mars 2013, p. 15.
[216] C.E., Avis n°48.022/AG du 20 avril 2010, *op.cit.,* p.31.
[217] Voy. une réflexion similaire au sujet de la laïcité M. JACQUEMAIN et N. ROSA-ROSSO, « Du bon usage de la laïcité », *La libre,* 26 mai 2008, en ligne.
[218] S. VAN DROOGHENBROECK, « les transformations du concept de neutralité de l'Etat : quelques réflexions provocatrices » *op.cit.* p. 79.

l'examen d'une solution qui serait moins dommageable, le laissant pratiquement tomber pour le réduire uniquement à celui de l'adéquation[219].

§1. Éléments du contrôle de proportionnalité relatif au service public en général

L'objectif légitime de l'interdiction a toujours été validé par le Conseil d'Etat et ne pose pas de difficulté, il s'agit de la protection des droits et libertés d'autrui, par le renforcement de la confiance des citoyens dans la neutralité du service public, considérée comme un principe constitutionnel[220].

Au niveau de la nécessité, le Conseil d'Etat a tout d'abord demandé dans son avis de 2008 de démontrer le danger qu'il pouvait exister pour la neutralité de l'Etat. En effet, il demandait à distinguer les agents susceptibles d'éveiller un doute quant à la neutralité du service public de ceux qui ne le pourraient pas, en raison du contact qu'ils ont ou non avec le public et de leur fonction, d'autorité ou d'exécution[221]. Nous pouvons conclure en 2022, que le Conseil d'Etat valide la nécessité de cette interdiction d'une part pour les fonctionnaires susceptibles de susciter, par l'extériorisation d'une conviction, un doute pour l'usager quant à l'impartialité de son traitement. D'autre part, il la valide concernant les autres agents pour des raisons liées au bon fonctionnement du service, lorsqu'elles sont dument attestées sur le plan des faits[222].

Pour que l'interdiction soit finalement validée sous l'angle de la proportionnalité au sens strict, il faut que la justification ne soit pas discriminatoire[223]. En effet, le principe d'égalité et de non-discrimination implique que les agents dans une situation similaire soient traités de la même manière, mais également que ceux qui se trouvent dans une situation différente soient

---

[219] En effet, bien qu'il y fasse référence dans ses avis de 2008 et 2010 en pointant qu'une approche mettant en avant la diversité des conceptions serait aussi envisageable (et dès lors moins attentatoire à la liberté de religion des professeurs), il ne fait pas passer ce test au règlement litigieux prescrivant une interdiction générale pour les enseignants, (M. EL BERHOUMI.,« Les juridictions suprêmes contre le voile : commentaire de deux arrêts engagés », *op.cit* .,pp.592-595) D'un autre côté, il estime sûrement que les arguments avancés sont convaincants du point de vue de la nécessité de sorte qu'une mesure alternative ne pourrait avoir les mêmes effets. Voy. également S. GANTY et M. VANDERSTRATEN, « Actualités de la lutte contre la discrimination dans les biens et services, en ce compris l'enseignement », *op.cit*., p.245, sur la tendance à valider des interdictions générales sur base critères apparemment neutres plutôt qu'à rechercher la voie la moins attentatoires aux droits fondamentaux, notamment par le biais d'accommodements raisonnables. Voy. également X. DELGRANGE, « Une nouvelle source du droit : le *Dress* code », *op.cit*, 2018, pp. 689-695.

[220] C.E., avis n°44.521/AG du 20 mai 2008, *op.cit ;* C.E., Avis n°48.022/AG du 20 avril 2010 ; C.E., avis n°69.726/AG du 12 mai 2022, *op.cit*., .

[221] C. MATHIEU., P. DE HERT, S. GUTWIRTH, « Le port de signes convictionnels par les agents publics », *in Regards croisés sur les assises de l'interculturalité, op.cit.,* p. 379.

[222] C.E., avis n°69.726/AG du 12 mai 2022, *op.cit*., ainsi que les avis n°48.146 et 48.147 du 13 juillet 2010.

[223] C.E., avis n°44.521/AG du 20 mai 2008, *op.*cit, p. 13.

traités différemment[224]. Dès lors, les agents n'exerçant pas la même fonction vis-à-vis du public ne devraient pas être traités de la même manière, c'est-à-dire se voir interdire le port de tout signes convictionnels visibles[225]. La justification des difficultés d'organisation du service apparaît cependant au Conseil d'Etat comme une justification acceptable, en ce qu'il serait « extrêmement difficile, voire impossible, compte tenu des circonstances concrètes en matière d'organisation et de fonctionnement du service public, d'opérer une distinction entre les différents membres du personnel à l'intérieur d'un même service public »[226]. Comme nous avons déjà pu le développer, il nous semble que si un législateur essayait de doublement catégoriser tous les types de fonctionnaires sous sa compétence selon la catégorie de ceux en contact avec le public et ceux qui ne le sont pas, et selon la catégorie de ceux qui exercent une fonction d'autorité et ceux qui exercent une fonction technique ou d'exécution, il pourrait rendre compte des difficultés concrètes que posent cette distinction.

Il nous parait en effet assez probable qu'une fois le Conseil d'Etat engagé sur cette voie d'accepter l'interdiction de principe pour une catégorie de fonctionnaires, et parallèlement à cela de reconnaitre que des difficultés d'organisation liées à cette distinction peuvent justifier une interdiction générale, que – à moins d'un retournement de jurisprudence – la validation de cette justification est imminente. L'interdiction de principe pour tous les fonctionnaires exerçant une fonction d'autorité a été proposée lors des Assises de l'Interculturalité, mais sans parvenir à dresser une liste de fonctions concernées ou de critères pour les reconnaître[227]. Cette distinction posera inévitablement des problèmes concrets d'interprétation[228], créant un flot de contentieux pour les juridictions, et il nous semble que le Conseil d'Etat préférera s'éviter cela.

§2. Éléments du contrôle de proportionnalité relatif aux enseignants

L'objectif légitime de l'interdiction n'a pas été cette fois-ci directement validé par le Conseil d'Etat, le choix « clair » pour le modèle de société que serait l'interculturalisme n'étant pas une objectif suffisant[229]. On peut cependant trouver dans les arrêts de la « saga

[224] C.E., avis n°69.726/AG du 12 mai 2022, *op.cit*., p. 23. ; S. VAN DROOGHENBROECK, « Les transformations du concept de neutralité de l'Etat : quelques réflexions provocatrices », *op.cit* , p. 77.
[225] Visible et non ostensible ou ostentatoire, à l'issue de l'avis du C.E. n°69.726/AG du 12 mai 2022, *op.cit*., p. 25.
[226] C.E., avis n°69.726/AG du 12 mai 2022, *op.cit*., p.13.
[227] C. MATHIEU., P. DE HERT, S. GUTWIRTH, « Le port de signes convictionnels par les agents publics », *in Regards croisés sur les assises de l'interculturalité, op.cit.,* p.389.
[228] *Idem.*
[229] Voy. C.E., avis n°48.022/AG du 20 avril 2010.

carolorégienne »[230] un double motif considéré comme légitime : la protection de la neutralité de l'enseignement, consacrée à l'article 24 de la Constitution, et la protection du droit des parents et des élèves au respect de leur convictions[231], consacré à l'article 2 du deuxième protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme, ainsi qu'à l'article 24 de la Constitution, et garanti par cette neutralité.

Ensuite, la nécessité d'une telle interdiction pourrait d'abord se trouver dans le prolongement de l'objectif légitime de renforcer la confiance des citoyens dans la neutralité du service public en général[232]. Tout comme il serait nécessaire d'interdire le port de signes convictionnels aux agents susceptibles d'éveiller un doute quant à la neutralité du service public, la protection de la neutralité de l'enseignement pourrait « conduire une communauté à privilégier l'absence de toute manifestation extérieure de signes religieux, politiques, ou philosophiques dans les chef de ses professeurs en tant que fonctionnaires afin d'éviter toute suspicion de pression ou d'influence quelconque sur les élèves vis-à-vis desquels ils exercent leur autorité »[233]. En effet, la neutralité de l'enseignement est en réalité le prolongement de la neutralité des services publics[234]. En conséquence, si la neutralité du service public en général peut nécessiter en plus d'une neutralité en acte, une neutralité en apparence de la part de ses agents, il peut sembler acceptable que ce soit aussi le cas pour les professeurs de l'enseignement officiel[235]. Il n'y aurait pas ici de difficulté de distinctions comme pour les autres fonctionnaires, puisque qu'un enseignant est en contact avec les élèves, et exerce une autorité sur eux[236]. Les enseignants seraient dès lors, selon les critères du Conseil d'Etat, des agents susceptibles d'éveiller un doute quant à la neutralité du service public. On pourrait argumenter que cela correspondrait également au droit des parents en tant qu'usagers, en ce

[230] Voy. M. EL BERHOUMI, « Foulard à l'école : Le Conseil d'Etat clôt la saga carolorégienne », *op.cit*, pp.383-409.
[231] J. RINGELHEIM, « Le conseil d'Etat et l'interdiction du port du voile par les enseignants : paradoxale neutralité » *op.cit*., p.380.
[232] Cette question n'a cependant pas rassemblé un consensus dans le rapport des Assises de l'interculturalité, voy. J. SAUTOIS et M. UYTTENDAELE, « Les récents apports du Conseil d'Etat et de la Cour constitutionnelle en matière de neutralité à l'école » *in Regards croisés sur les assises de l'interculturalité* (Coord. M-C. FOBLETS, J-P. SCHREIBER), Bruxelles, Larcier, 2013, p. 249., mais semble validée par le Conseil d'Etat.
[233] C.E., arrêt n°223.042 du 27 mars 2013, p.16.
[234]C. const., 15 mars 2011, n°40/2011, B.9.5 ; C.E., arrêt n° n.228.748 et 228.752, 14 octobre 2014, *Singh in* X. DELGRANGE, « Une nouvelle source du droit : le *Dress* code », *op.cit*., p.666.
[235] La distinction entre enseignement officiel organisé et subventionné n'étant dès lors plus pertinente. Cette absence de distinction n'ayant pas non plus posé problème au Conseil d'Etat dans son avis du 20 avril 2010, Voy. dans ce sens C. const., 4 juin 2020, n°81/2020, B.14.2. et B.15, où une haute école de l'enseignement officiel subventionné doit « respecter le principe constitutionnel de la neutralité de l'autorité publique ».
[236] J. SAUTOIS et M. UYTTENDAELE, « Les récents apports du Conseil d'Etat et de la Cour constitutionnelle en matière de neutralité à l'école », *op.cit*., p. 256.

qu'ils n'auraient pas de doute quant au respect de leur conviction dans la salle de classe selon l'apparence du professeur de leurs enfants[237].

Il faut selon nous être beaucoup plus prudent avec l'argument selon lequel le devoir de l'Etat d'offrir un cadre scolaire pluraliste et tolérant, garanti par la neutralité de l'enseignement, irait dans le sens d'une interdiction générale. En effet, le Conseil d'Etat suit le raisonnement de certains auteurs qui estiment que le devoir de réserve et d'abstention des professeurs serait incompatible avec le port permanent de signes convictionnels ostensibles[238] (sachant qu'en suivant les recommandations du Conseil d'Etat se référant à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, il ne pourrait à présent plus s'agir que de tous les signes convictionnels visibles)[239]. Cet argument est différent du précédent selon lequel, puisque l'enseignement doit être dispensé de manière neutre et qu'il serait nécessaire de renforcer la confiance du public dans cette neutralité, la neutralité d'apparence pourrait être indiquée pour les professeurs de l'enseignement officiel. Ici, selon M. UYTTENDAELE et J. SAUTOIS, porter un signe convictionnel équivaudrait à activement « témoigner en la faveur d'un système religieux »[240] /[241]. Cependant, cet argument pourrait également fragiliser la justification de la nécessité d'une telle mesure. En effet, comme le souligne le rapport des Assises de l'Interculturalité, l'interdiction du port de signes convictionnels peut au contraire se trouver en contradiction avec ce devoir de proposer un enseignement pluraliste[242], même si nous verrons que la Cour constitutionnelle a une toute autre approche de la question, et tend à valider cet argument[243].

Finalement, le Conseil d'Etat valide l'interdiction générale de principe selon le critère de la proportionnalité lorsque son champ d'application est suffisamment circonscrit. Le fait d'exclure les titulaires des cours de religions reconnues du champ d'application de l'interdiction reste *la* condition à laquelle ne pas déroger lors du passage du contrôle de

[237] Sur le danger d'une telle interprétation et ses dérives voy. J. RINGELHEIM, « Le conseil d'Etat et l'interdiction du port du voile par les enseignants : paradoxale neutralité », *op.cit.,* p. 381.
[238] J. SAUTOIS et M. UYTTENDAELE, « Les récents apports du Conseil d'Etat … », *op.cit.*
[239] C.E., avis n°69.726/AG du 12 mai 2022, *op.cit*., p.25. ; C.J.U.E., *IX c. WABE eV et MH Müller Handels GmbH c. MJ*, 15 juillet 2021, C-804/18 et C-341/19, §78.
[240] Ce qui à l'heure actuelle n'est prohibé que dans l'enseignement officiel organisé, Art. 1.7.4-9 et 1.7.4-14 code de l'enseignement, *op.cit*. ; Contra sur ce que recouvre les obligations des décrets « neutralité », M. EL BERHOUMI, « Foulard à l'école : Le Conseil d'Etat clôt la saga carolorégienne, *op.cit*, pp.403-404.
[241] X. DELGRANGE, « Une nouvelle source du droit : le *Dress* code », *op.cit*., pp.679-680. ; Le Conseil d'Etat souscrit ainsi à une conception de l'acte prosélyte extrêmement stricte, X. DELGRANGE, *op.cit*., p.688. ;
[242] Rapport du comité de pilotage des Assises de l'Interculturalité, 2010, p. 33 cité dans X. DELGRANGE, *op.cit*., p. 203.
[243] Voy. C. const., 15 mars 2010, n°40/2010, C. const., 4 juin 2020, n°81/2020.

proportionnalité[244]. Du reste, l'interdiction du port de signes convictionnels visibles (*ratione materiae*) aux enseignants (en excluant les titulaires des cours de religions), aux fonctions de direction et aux auxiliaires d'éducation (*ratione personae*) dans le cadre de leur fonction devant les élèves (*ratione temporis)* est considérée comme fondée sur des critères objectifs, et en conséquence proportionnée. Dès lors, le Conseil d'Etat analyse la distinction comme étant indirecte et correctement justifiée[245].

Chapitre 2. La Cour constitutionnelle au sujet de l'interdiction du port de signes convictionnels envers les « simples citoyens » et les élèves.

Si nous pouvons concevoir que la neutralité des services publics peut conduire les fonctionnaires, en tant que représentant de l'Etat, à présenter une apparence neutre lorsque c'est nécessaire pour ne susciter aucun doute quant à la neutralité de l'Etat, tant pour les professeurs de l'enseignement officiel que pour les agents du service public en général. Si nous pouvons également concevoir que la neutralité de l'enseignement, ainsi que le devoir de respecter les convictions des parents et des élèves, peut conduire à modaliser la liberté d'expression des professeurs, comment cette notion, dont le « débiteur » est l'autorité[246], peut-elle s'articuler dans le cadre de l'interdiction du port de signes convictionnels pour s'adresser aux « simples citoyens »[247] ainsi qu'aux élèves de l'enseignement officiel ? Serait-ce à ce niveau-ci de notre analyse que la neutralité ne suffirait plus, alors que la laïcité fonderait ce type d'interdiction ?

I. Conceptualisation du « vivre ensemble » et de l' « orientation nouvelle » de la neutralité

La Cour européenne des droits de l'Homme a déjà donné une partie de la réponse à cette question dans son arrêt Ahmet Arlsan c. Turquie, à propos d'une sanction pénale infligée à des manifestants en raison de leur tenue religieuse[248]. Elle reconnait ainsi que l'objectif de sauvegarde du principe de laïcité est légitime, mais que la mesure n'était pas nécessaire car

[244] Voy. les arrêts C.E., arrêt n°233.672 du 1er février 2016, C.E., arrêt n°234.914 du 2 juin 2016 cités dans C. ROMAINVILLE, « Les discriminations directes et indirectes à raison de la religion en droit belge et européen » *op.cit.,* p. 167.
[245] C.E., arrêt n°223.042 du 27 mars 2013, p.16 ; M. EL BERHOUMI, « Foulard à l'école : Le Conseil d'Etat clôt la saga carolorégienne », *op.cit*, p.406-407.
[246] X. DELGRANGE, « La neutralité de l'enseignement en Communauté française, entre positivité et exclusion », *op. cit*., pp. 190-197.
[247] Formule empruntée à l'arrêt de la Cour. eur. D. H., Ahmet Arlsan c. Turquie, 23 février 2010, §48.
[248] G. NINANE « Jurisprudence sur le voile intégral : suite et fin ? », *A.P.T*., 2019, p. 121.

« les requérants sont de simples citoyens : ils ne sont aucunement représentants de l'Etat dans l'exercice d'une fonction publique […]. Ils ne peuvent donc être soumis, en raison d'un statut officiel, à une obligation de discrétion dans l'expression publique de leurs convictions religieuses »[249].

§1. L'arrêt du 6 décembre 2012

Les juridictions constitutionnelles belges et françaises ont toutes deux eu l'occasion de se prononcer sur la constitutionnalité de deux lois très similaires[250]. Alors que la proposition de constitutionnalisation de la laïcité de Défi s'appuie entre autres sur le fondement que la laïcité pourrait apporter pour ce type d'interdiction[251], il se trouve que les deux juridictions ont validé cette ingérence à la liberté de religion selon les trois mêmes motifs : le vivre ensemble, l'égalité homme-femme, et la sécurité publique[252]. Nous nous concentrerons ici principalement sur le contrôle de proportionnalité effectué par la Cour constitutionnelle au regard de la liberté de religion, dont la doctrine déplore le manque de clarté et de complétude[253].

Le premier objectif légitime dont il est question est celui du « vivre ensemble », validé sous la protection de l'ordre public[254]. Les termes de la proposition de loi rappellent en effet le « choix clair » que posait la proposition de décret soumise au Conseil d'Etat dans son avis du 20 avril 2010 pour le modèle de société fondé sur l'interculturalisme, opposé au multiculturalisme[255]. Cette notion de « vivre ensemble » apparait comme « une acception élargie de la notion d'ordre public non matériel » allant au-delà de la moralité publique et du respect de la dignité humaine, et se définissant comme « un socle minimale d'exigences réciproques et de garanties essentielles à la vie en société […] qui conditionnent l'exercice

[249] Cour. eur. D. H., Ahmet Arlsan c. Turquie, 23 février 2010, §141.
[250] Loi du 1er juin 2011 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage, *M.B.*, 13 juillet 2011, p. 41734. ; Loi française n°2010-1192 du 10 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, *J.O.*, 12 octobre 2010. ; C. const., 6 décembre 2012 n°145/2012. ; Cons. Const (fr)., décision n°2010-613DC, 7 octobre 2010.
[251] Proposition du 13 janvier 2016 de révision de la Constitution en vue d'insérer un nouvel article 7*ter* relatif à la laïcité de l'Etat, *op.cit*., p.9.
[252] X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Pour vivre ensemble, vivons dévisagés : le voile intégral sous le regard des juges constitutionnels belge et français » ; *R.T.D.H.*, 2014, p.642.
[253] Voy. G. NINANE « Jurisprudence sur le voile intégral : suite et fin ? », *A.P.T.*, 2019, p. 120. ; L-L. CHRISTIANS, S. MINETTE et S. WATTIER, « Le visage du sujet de droit : la *burqa* entre religion et sécurité », *J.T.*, 2013, pp. 242-245.
[254] C. const., 6 décembre 2012, n°145/2012, B.18.
[255] « Les auteurs de la proposition entendaient souscrire à un modèle de société faisant prévaloir l'individu sur ses attaches culturelles, philosophiques ou religieuses » C. const., 6 décembre 2012, B.4.2.

des autres libertés » [256]. L'interdiction serait donc en adéquation avec cet objectif dans la mesure où lorsqu'une personne dissimule son visage, elle s'empêche d'une part de s'individualiser, ce qui serait « une condition fondamentale liée à son essence même »[257], et d'autre part elle « rend impossible l'établissement de rapports humains indispensables à la vie en société »[258].

Ensuite, il est question de l'égalité entre hommes et femmes, motif validé sous la protection des droits et libertés d'autrui[259]. En effet, alors que les intitulés des interdictions sont neutres, et ne vise pas spécifiquement le voile intégral[260] portés par certaines femmes de confessions musulmanes, les deux juridictions ont accueilli ce motif[261]. Cette fois-ci l'adéquation de la mesure est validée d'une part en ce que l'interdiction lutterait contre la contrainte que subirait certaines femmes de dissimuler leur visage, et d'autre part en ce que le port du voile intégral serait en lui-même un symbole contraire à l'égalité homme-femme en ce qu'il empêche les femmes qui le portent de s'individualiser[262].

Enfin, le troisième motif considéré comme légitime est celui de protection de la sécurité publique. Cette interdiction serait adéquate pour faciliter les contrôles d'identité qui peuvent être opérés par la police, ainsi que pour permettre l'identification de personnes qui commettraient des infractions avec le visage dissimulé[263].

Le contrôle de nécessité ne comporte toujours pas, dans la lignée de ceux du Conseil d'Etat sur la question, un examen concernant les solutions moins dommageables pour les droits fondamentaux. Plus encore, la Cour semble s'inspirer de la technique du Conseil d'Etat qui consiste à invoquer des droits absolus afin de ne pas procéder à la mise en balance des

---

[256] X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Pour vivre ensemble, vivons dévisagés : le voile intégral sous le regard des juges constitutionnels belge et français » *op.cit*., p.644.

[257] Voy. sur le traitement de la Cour de la question du renoncement à un droit fondamental X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, *op. cit*., p. 655. Voy. plus généralement sur l'arbitrage entre la liberté individuelle et les devoirs de l'Etat en termes de protection des individus P. FRUMER, « La renonciation aux droits constitutionnels » *in Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat de la Cour de cassation* (Dir. M. VERDUSSEN et N. BONBLED), Bruxelles, Bruylant, 2011.

[258] C. const., 6 décembre 2012, n°145/2012, B.21.

[259] Idem., B.18.

[260] Le « voile intégral » est le terme utilisé dans l'arrêt, que nous reprenons ici.

[261] Cons. Const (fr)., décision n°2010-613DC, 7 octobre 2010., §4.

[262] C. const., 6 décembre 2012, n°145/2012, B.22 et B.23. ; Plusieurs auteurs ont soulevé l'incohérence selon laquelle, puisque le comportement contraignant n'est pas interdit, mais bien sa conséquence, et puisqu'une infraction commise sous la contrainte perd ce qualificatif (voy. C. const., 6 décembre 2012B.29.2), la loi ne sanctionnerait que lorsque celui-ci est porté par choix. L-L. CHRISTIANS, S. MINETTE et S. WATTIER, « Le visage du sujet de droit : la *burqa* entre religion et sécurité », *op.cit*.p.242

[263] C. const., 6 décembre 2012, n°145/2012, B. 20.1 et B. 20.2. Comme le souligne X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, *op.cit*., il était déjà possible dans le cadre d'un contrôle d'identité de contraindre au retrait d'un signe convictionnel, et plus incohérent encore, nous voyons mal une personne s'apprêtant à commettre une infraction se soucier d'enfreindre cette interdiction.

intérêts, c'est pourquoi la proportionnalité ne sera couverte que concernant le choix de la sanction pénale ainsi que concernant le champ d'application de l'interdiction.

La nécessité est tout d'abord validée en ce que le « vivre ensemble » impliquerait un droit absolu « pour chacun, d'identifier chaque personne qu'il apercevrait, et ce grâce à son visage »[264]. Dès lors, puisque ce droit ne pourrait être garanti que par l'interdiction de se dissimuler le visage, et qu'aucune exception ne peut lui être opposée en raison de son caractère absolu, l'interdiction générale serait nécessaire et proportionnée[265]. C'est la même logique qui est utilisée concernant l'égalité entre les femmes et les hommes, la prémisse majeure étant que celle-ci ainsi que le « vivre ensemble » seraient des valeurs fondamentales indérogeables, la prémisse mineure que le voile intégral en ce qu'il dissimule le visage serait *per se* un symbole d'infériorisation des femmes[266], la conclusion du syllogisme étant qu'il est impossible de renoncer au droit fondamental de montrer son visage[267]. En ce qui concerne la sécurité publique, la Cour estime également l'interdiction nécessaire en validant l'anticipation du législateur concernant un comportement qui n'aurait pas une ampleur significative, mais qui pourrait se généraliser[268]. Cette « logique artificiellement préventive »[269] basée sur la potentielle généralisation d'un comportement ne permet ainsi pas d'opérer un réel contrôle de nécessité[270], mais permet de constater que cette « proactivité » malheureuse n'est pas uniquement l'apanage des Etats se réclamant de la laïcité[271].

Finalement, la proportionnalité du recours à la sanction pénale a été validée, ne contrôlant que la subsidiarité en droit pénal, et non du droit pénal[272]. La Cour a également estimé que si l'interdiction de dissimuler son visage par une loi pénale a pour conséquence que certaines

---

[264] L-L. CHRISTIANS, S. MINETTE et S. WATTIER, « Le visage du sujet de droit : la *burqa* entre religion et sécurité », *op.cit*., p. 243 au sujet du considérant B.21 C. const., 6 décembre 2012, n°145/2012.
[265] X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Pour vivre ensemble, vivons dévisagés : le voile intégral sous le regard des juges constitutionnels belge et français » *op.cit*., pp. 646-647.
[266] L-L. CHRISTIANS, S. MINETTE et S. WATTIER, *op.cit*., p. 243.
[267] *Idem*., p.654. voy. les p. suivantes au sujet de ce développement questionnable, particulièrement sur le renoncement aux droits fondamentaux. ; P. FRUMER, « La renonciation aux droits constitutionnels », *op.cit*.
[268] C. const., 6 décembre 2012, n°145/2012, B.20.3.
[269] Expression du Conseil d'Etat français concernant un tel argument dans son « Etude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral », adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat de France le 25 mars 2010, p. 33, cité dans X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Pour vivre ensemble, vivons dévisagés : le voile intégral sous le regard des juges constitutionnels belge et français » *op.cit*., p. 652.
[270] X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, *op.cit*., p. 652.
[271] Voy. Proposition du 13 janvier 2016 de révision de la Constitution en vue d'insérer un nouvel article 7*ter* relatif à la laïcité de l'Etat, *op.cit*., p. 1.
[272] C. const., 6 décembre 2012, n°145/2012, B.29.1 et B.37.3 ; X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, *op.cit*., p. 660. La subsidiarité du droit pénal consiste à ne prévoir des sanctions pénales que lorsque d'autres sanctions moins lourdes ne peuvent être appliquées, alors que la subsidiarité en droit pénal consiste à prévoir la peine la plus légère possible. Voy. J. PIERET, « Chronique de criminologie – la subsidiarité du droit pénal et les droits de l'homme : la mouche et la bouteille à mouches ? » *rev. dr. pén. crim.,* 2011, p.564.

femmes restent chez elles, se privant de rapports humains, cela résultait de « leurs choix et non d'une contrainte illégitime qui leur serait imposée par la loi attaquée »[273]. En ce qui concerne le champ d'application, elle le valide sous la réserve d'interprétation que celui-ci exclut les lieux de culte[274].

Nous pouvons conclure que la validation par la Cour constitutionnelle de l'interdiction du « voile intégral » fut très laborieuse, mais que ce n'est pas en raison de l'absence de la notion de laïcité dans notre Constitution. En effet, lors d'aucune étape du contrôle de proportionnalité la laïcité n'aurait pu se substituer aux justifications invoquées, nous en voulons pour preuve que le législateur ainsi que le Conseil constitutionnel français auraient bien préféré l'utiliser si cette notion avait été pertinente[275]. Le Conseil d'Etat français est cependant formel, le port du voile intégral n'est pas une « atteinte aux principes de laïcité juridique »[276]. Comme le rappelle l'arrêt Ahmet Arslan c. Turquie, la laïcité ne permet pas à un Etat de justifier l'interdiction du port de signes convictionnels envers les « simples citoyens », puisqu'ils ne sont pas soumis à une obligation « de discrétion dans l'expression publique de leurs convictions religieuses » dans l'espace publique[277].

§2. Les arrêts de 2011 et 2020

En réaction à la décision du Conseil d'Etat d'annuler le licenciement d'une professeur de religion islamique, faute de fondement du règlement d'ordre intérieur prohibant le port de signes convictionnels[278], le Conseil de l'enseignement communautaire adopta une nouvelle mouture de sa « déclaration de neutralité », interdisant le port de signes convictionnels tant aux enseignants qu'aux élèves, excepté durant les cours de religion. Cette déclaration fit l'objet d'un recours par une élève au Conseil d'Etat[279], qui interrogea la Cour sur la compatibilité avec l'article 24 de la Constitution du décret spécial du 14 juillet 1998 interprété comme confiant la compétence d'adopter une telle interdiction de principe au Conseil de

[273]C. const., 6 décembre 2012, n°145/2012, B.40.2. La Cour ayant à ce stade totalement mis de côté l'aspect de la loi censé protéger les femmes de la contrainte que leur imposerait leur entourage.
[274] *Idem*., B.30
[275] Voy. le retracement du processus politique de l'adoption de cette loi en France, C. DE GALEMBERT, « Forcer le droit à parler contre la *burqa*. Une *judicial politics* à la française ? », *Revue française de science politique*, 2014, pp. 647-668.
[276] Etude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral du Conseil d'Etat français, présenté le 30 mars 2010 au Premier ministre, p. 192., disponible à l'adresse : *https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etude-relative-aux-possibilites-juridiques-d-interdiction-du-port-du-voile-integral*
[277] Cour. eur. D. H., Ahmet Arlsan c. Turquie, 23 février 2010, §48 ; G. NINANE « Jurisprudence sur le voile intégral : suite et fin ? », *op.cit*., p. 122.
[278] C.E. arrêt n°195.044, 2 juillet 2009. Que ce soit dans le décret spécial du 14 juillet 1998, *op.cit*. ou dans la déclaration de neutralité de GO !.
[279] C.E., arrêt n° 202.039 du 18 mars 2010.

l'enseignement communautaire (ci-après Go !, pour Gemeencshapsonderwijs)[280]/[281]. Elle se prononça sur la question dans son arrêt n° 40 du 15 mars 2011.

La Cour constitutionnelle déduisit des travaux préparatoires ayant conduit à l'actuel article 24 de la Constitution que la neutralité de l'enseignement n'a pas été prévue comme une notion « statique ». Elle contient toutefois l'obligation de neutralité et de respect des convictions des parents et des élèves, à laquelle il ne peut être dérogé[282]. La Cour, tout en reconnaissant que la neutralité de l'enseignement, est le prolongement plus précis du principe de neutralité de l'autorité publique[283], va trouver compatible avec celle-ci l'interdiction générale du port de signes convictionnels envers les élèves[284]. En effet, elle considère d'une part que l' « orientation nouvelle » donnée à la neutralité est compatible avec cette notion parce que celle-ci serait évolutive. D'autre part, la neutralité de l'enseignement comporterait une obligation de réserve notamment de la part des enseignants, mais aussi une obligation de « reconnaissance et appréciation positives de la diversité des opinions et des attitudes »[285]. Elle n'explique cependant pas en quoi interdire aux élèves de porter des signes convictionnels permet de reconnaitre et apprécier la diversité des opinions et attitudes. En effet, dans un contexte où le règlement aurait été justifié par le besoin de lutter contre le prosélytisme, nous aurions pu le relier à cette obligation[286], mais la Cour semble ici identifier l'interdiction générale « à une matérialisation de la neutralité dite positive » dans le projet pédagogique établi par Go ![287].

Enfin, elle valide la compétence du Conseil de l'enseignement communautaire en plusieurs temps. Premièrement, elle rappelle que l'article 24 de la Constitution prévoit que les aspects essentiels de l'organisation de l'enseignement doivent être adoptés par le législateur, mais que

[280] C. const., 15 mars 2011, n°40/2011, B.5. La Cour n'a pas été interrogée concernant la compatibilité de cette interdiction avec la liberté de religion, c'est donc uniquement sous le prisme de la comptabilité avec l'article 24 de la Constitution, consacrant la neutralité de l'enseignement, que le contrôle sera effectué.
[281] X. DELGRANGE, «Mixité sociale, mixité religieuse : le droit de l'enseignement face à la diversité », *op.cit*, p. 527.
[282] C. const., 15 mars 2011, n°40/2011, B.9.3.
[283] *Idem*., B.9.6. dont le seul débiteur est donc l'Etat et ses représentants, si nécessaire par le biais d'une apparence neutre.
[284] *Idem*., B.15.
[285] *Idem*., B.9.6 et B.15. ; M. EL BERHOUMI., « Les juridictions suprêmes contre le voile : commentaire de deux arrêts engagés », *op.cit* p. 604.
[286] X. DELGRANGE, « Interdiction du voile dans l'enseignement supérieur : la Cour constitutionnelle, substitut d'un législateur paralysé », *op.cit*.,p.3 ; M. EL BERHOUMI., « Les juridictions suprêmes contre le voile : commentaire de deux arrêts engagés », *op.cit* p. 604 Le prosélytisme étant interdit dans le chef des élèves depuis une Résolution du 8 mai 1963.
[287]M. EL BERHOUMI., « Les juridictions suprêmes contre le voile : commentaire de deux arrêts engagés », *op.cit* p. 604.

leur mise en œuvre peut être déléguée à d'autres organes[288]. Elle reconnait ensuite à la Communauté flamande, en contradiction avec sa jurisprudence[289], le droit de la liberté d'enseignement, limitée en ce qu'elle doit prodiguer un enseignement neutre[290]. En outre, la compétence de l'établissement du projet pédagogique, liée avec celle de préciser la portée du principe de neutralité, est celle du pouvoir organisateur des écoles[291]. Elle finira ainsi par conclure que la Communauté flamande pouvait déléguer à l'organe autonome Go ! l'adoption de ce règlement sans violer l'article 24 de la Constitution[292].

Ce raisonnement ne pouvant se transposer à l'enseignement de la Communauté française tant son organisation diffère de celle de la Communauté flamande[293], la Cour constitutionnelle fut saisie d'une question préjudicielle concernant la compatibilité du décret « neutralité » de 1994 avec les articles 19, 23 et 24 de la Constitution[294], interprété comme permettant à un règlement d'ordre intérieur d'adopter une interdiction générale du port de signes convictionnels envers les élèves, fussent-ils majeurs, « afin de créer un environnement éducatif totalement neutre ». La question est posée dans le cadre du litige très médiatisé opposant des élèves de la Haute Ecole Francisco Ferrer à la Ville de Bruxelles[295], la Cour y répondit dans son arrêt n°81 du 4 juin 2020, qui « prolonge et amplifie celui de 2011 »[296]. La

[288] C. const., 15 mars 2011, n°40/2011, B.6.3 ; on aurait donc pu en conclure que sans disposition législative se positionnant sur la question, Go ! était incompétent, voy. G. NINANE, « Le service public de l'enseignement est-il laïc ? – La Cour constitutionnelle et le conseil d'Etat valident l'interdiction des signes philosophiques et religieux », *op.cit*., p. 1061.

[289] X. DELGRANGE, « La liberté d'interdire. A propos de l'arrêt n°81/2020 du 4 juin 2020 de la Cour constitutionnelle, *T.O.R.B*., 2020, p. 499. Voy. l'arrêt C. const., 22 janvier 1986, n°8/1986 cité dans M. EL BERHOUMI., « Les juridictions suprêmes contre le voile : commentaire de deux arrêts engagés », *op.cit* p.608; *Contra* , J. SAUTOIS et M. UYTTENDAELE, « Les récents apports du Conseil d'Etat et de la Cour constitutionnelle en matière de neutralité à l'école », *op.cit*.

[290] C. const., 15 mars 2011, n°40/2011, B.7.2, B.8, cette liberté assure le droit pour les pouvoirs organisateurs « d'organiser des écoles fondées sur une philosophie confessionnelle ou non confessionnelle déterminée. […], tant en ce qui concerne la forme de cet enseignement qu'en ce qui concerne son contenu, par exemple, en créant des écoles dont la spécificité réside dans des conceptions déterminées d'ordre pédagogie ou éducatif ».

[291] C. const., 15 mars 2011, n°40/2011, B.11.2 ; X. DELGRANGE, « Interdiction du voile dans l'enseignement supérieur : la Cour constitutionnelle, substitut d'un législateur paralysé », *op.cit*., p. 3

[292] C. const., 15 mars 2011, n°40/2011, B.13.1 &. 2, En effet, le Constituant aurait « par les compétences en tant que pouvoir organisateur » essentiellement visé les compétences dont disposent également les autres pouvoirs organisateurs de l'enseignement ».

[293] G. NINANE, « Le service public de l'enseignement est-il laïc ? … », *op.cit*., p.1061. ; La Communauté française dispose à présent d'un organe autonome auquel elle a délégué son pouvoir organisateur, Wallonie Bruxelles Enseignement (WBE), mais il n'est pas chargé de définir la notion de neutralité. Voy. le décret spécial de la Communauté française du 7 février 2019 portant la création de l'organisme public chargé de la fonction de pouvoir organisateur de l'enseignement de la Communauté française*, M.B*., 7 mars 2019, p. 24527. X. DELGRANGE, « La neutralité dans l'enseignement en Communauté française, entre positivité et exclusion », *op.cit*.

[294] Couplés aux articles 9 CEDH et 2 deuxième protocole additionnel à la CEDH.

[295] Voy. les nombreux articles de presse suivant les différents rebondissements de l'affaire en 2018, 2020, 2021 et 2022.

[296] X. DELGRANGE, « Interdiction du voile dans l'enseignement supérieur : la Cour constitutionnelle, substitut d'un législateur paralysé », *op.cit*., p.4.

validation de la Cour concernant la compatibilité avec l'article 24 de la Constitution est sensiblement la même que celle de 2011, si ce n'est que cette fois-ci c'est l'enseignement officiel subventionné qui est concerné, et non l'enseignement organisé[297]. Nouveauté par rapport à 2011, la Cour valide également le décret par rapport à la liberté d'enseignement, en ce qu'il laisse le choix aux communes d'interdire ou non le port de signes convictionnels[298]. Tout en réitérant son argumentation sur la délégation et sur la liberté d'enseignement, elle estime que bien que l'article 24 de la Constitution ne soumette pas l'enseignement subventionné à la neutralité de l'enseignement, celui-ci doit respecter le principe de la neutralité de l'autorité publique[299], qui, dans le contexte de l'enseignement, aurait une « portée analogue » à la neutralité consacrée à l'article 24 de la Constitution[300].

L' « orientation nouvelle » de la neutralité de l'enseignement est logiquement confirmée, mais d'une manière qui serait encore plus large. En effet, lorsque X. DELGRANGE compare la notion de neutralité de l'arrêt de 2011 avec celle de l'arrêt 2020, il remarque que les passages concernant le souci de l'interdiction de discrimination et de l'égalité de traitement des usagers disparaissent, laissant place à un principe de neutralité « contraignant de plus en plus le citoyen face à la liberté de l'autorité publique »[301]. Lors de son contrôle de proportionnalité avec la liberté de religion, le raisonnement de la Cour rappelle celui du rapport français de la commission Stasi se prononçant sur les signes convictionnels dans le cadre scolaire, qui avançait que « l'exigence laïque demande […] à chacun un effort sur soi […]. C'est ce que les Québécois qualifient d'accommodements raisonnables[302] »[303]. On retrouve en effet dans son

[297] *Idem*. p.5

[298] C. const., 4 juin 2020, n°81/2020, B.16.1. J. SAUTOIS et M. UYTTENDAELE estimerait cependant que l'interdiction générale dans l'enseignement officiel par voie législative serait une ingérence à cette liberté proportionnée,« Les récents apports du Conseil d'Etat et de la Cour constitutionnelle en matière de neutralité à l'école », *op.cit*., p. 267.

[299] C. const., 4 juin 2020, n°81/2020, B.14.2.

[300] *Idem.,* B.18.3, voy. X. DELGRANGE, « Interdiction du voile dans l'enseignement supérieur : … », *op.cit*., p.5 ; La doctrine diverge sur la manière dont la neutralité de l'enseignement de l'article 24 de la Constitution s'applique à l'enseignement officiel subventionné. Certains considèrent qu'elle ne s'impose pas, ce qui explique que le décret « neutralité » de 2003 astreint l'enseignement subventionné à une neutralité moindre. (X. DELGRANGE, « La neutralité de l'enseignement en communauté française », *op.cit.*, p. 130. D'autres estiment que cette neutralité pourrait s'appliquer plus uniformément, notamment concernant l'interdiction de témoigner en faveur d'un système religieux, le décret de 2003 puisant son fondement dans l'article 24 de la Constitution (J. SAUTOIS et M. UYTTENDAELE, « Les récents apports du Conseil d'Etat et de la Cour constitutionnelle en matière de neutralité à l'école », *op.cit*., p. 248). La Cour prend une troisième option, qui rejoint en définitive J. SAUTOIS et M. UYTTENDAELE.

[301] X. DELGRANGE, « Interdiction du voile dans l'enseignement supérieur : … », *op.cit*., p. 5.,comparant le point B.9.5 de l'arrêt de 2011 avec le point B.17.5 de l'arrêt de 2020.

[302] Ceci est bien sûr une application inverse de la théorie, où l'accommodent serait dans le chef des citoyens envers l'autorité, alors que la Cour suprême Canadienne théorise un devoir de l'autorité envers les citoyens. voy. X. DELGRANGE et H. LEROUXEL, « L'accommodement raisonnable, bouc émissaire d'une laïcité inhibitrice, *in*

arrêt, plus sobrement, cette idée de « concessions » à fournir de la part des élèves au nom de « la promotion des idées et valeurs d'une société démocratique »[304].

L'interdiction est aussi validée au regard de cette « neutralité totale » en ce qu'il existe « différentes conceptions de la neutralité »[305], et qu'il ne reviendrait pas à la Cour de trancher entre les interprétations plus inclusives ou plus exclusives de celle-ci[306]. Nous pourrions comparer ce raisonnement à la logique qu'a utilisé la laïcité philosophique en s'adaptant au régime de financement des cultes pour obtenir des subventions[307]. En effet, les pouvoirs organisateurs de l'enseignement communautaire ne rechercheraient pas ici de subventions, mais une plus grande liberté dans leur organisation. Alors, tout comme la laïcité philosophique, ils joueraient d'un avantage concédé historiquement aux cultes, cette fois-ci la liberté d'enseignement. Puisqu'il existe une pluralité de convictions au sein du réseau libre[308], il existerait aussi une pluralité de conceptions de mise en œuvre de la neutralité, relevant du projet pédagogique, sur lesquels il n'appartiendrait pas à la Cour de se prononcer. En effet, puisque c'est aux pouvoirs organisateurs des écoles d'élaborer le projet pédagogique de leur établissement, ils peuvent en conséquence estimer qu' « un environnement éducatif totalement neutre » est nécessaire à sa mise en œuvre[309]. De plus, cette diversité des conceptions de la neutralité permettrait aux parents, et aux élèves majeurs, de choisir l'établissement fondé sur le projet pédagogique qui leur conviendrait le mieux[310]. La Cour conclut ainsi à la non violation des articles 24 et 19 de la Constitution, confirmant sa jurisprudence de 2011.

L'accomodement raisonnable de la religion en Belgique et au Canada, comparaison des contextes juridiques, sociaux et politiques, (Dir. E . BRIBOSIA et I. RORIVE), Bruxelles, Peter Lang, 2015, pp. 203-208 et 256-257.

[303] Rapport de Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, Rapport remis au Président de la République (Commission Stasi), rendue le 1er décembre 2003 au Président de la république française, p.16 cité dans D. KOUSSENS, *L'épreuve de la neutralité. La laïcité française entre droits et discours*, *op.cit*., p. 163.

[304] C. const., 4 juin 2020, n°81/2020, B.25.2

[305] *Idem*, B.24.2.

[306] S. WATTIER et L. VANBELLINGEN, « L'arrêt n°81/2020 de la Cour constitutionnelle : de la neutralité pluraliste à la pluralité des formes de neutralité ?, *T.O.R.B*., 2020, p. 335.

[307] H. HASQUIN, *Inscrire la laïcité dans la constitution belge ?, op. cit.,* p. 42.

[308] Il existe d'ailleurs des établissements libres non-confessionnels, voy. X. DELGRANGE, « La neutralité dans l'enseignement en Communauté française, entre positivité et exclusion », *op.cit*.p. 186.

[309]S. WATTIER et L. VANBELLINGEN, « L'arrêt n°81/2020 de la Cour constitutionnelle : de la neutralité pluraliste à la pluralité des formes de neutralité ?, *op.cit*., pp. 336-337. ; C. const., 4 juin 2020, n°81/2020, B 25.8.

[310]X. DELGRANGE, « Interdiction du voile dans l'enseignement supérieur : … », *op.cit*., p. 5; C. const., 4 juin 2020, n°81/2020, B25.9. ; Nous remarquerons que cet argument tient assez peu la route puisque l'écrasante majorité des établissements interdisent le port de signes convictionnels dans leur règlement d'ordre intérieur. Voy. B. HUPIN., « Port du voile à l'école : quelle est la position des partis francophones ? », *rtbf*, 27 aout 2018, *en ligne : rtbf.be.* « Les écoles qui l'autorisent encore se compteraient sur les doigts de la main » ; voy. également V. DE COOREBYTER sur une interprétation de l'arrêt comme validant cette neutralité exclusive en nécessitant une pluralité de neutralité au sein du réseau, « Port du voile à l'école : une solution typiquement belge », *Le Soir*, 8 juillet 2020, en ligne.

II. Immixtion d'une « neutralité narrative » dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ?[311]

La Cour constitutionnelle confirme ainsi par deux fois qu'il n'est pas indispensable pour le législateur d'intervenir sur la question de l'interdiction du port de signes convictionnels envers les élèves, la pratique administrative contenant à ses yeux toutes les garanties nécessaires à la restriction de la liberté de religion[312]. Cependant, bien que la Cour aboutisse à un test de proportionnalité concluant, en estimant que l'interdiction générale se fondant sur une « orientation nouvelle » de la neutralité soit adéquate dans la poursuite des objectifs légitimes que sont la protection des droits et libertés d'autrui et de l'ordre public[313], nécessaire[314], et proportionnée « à la lumière du projet pédagogique préconisé ou des circonstances concrètes »[315], ces règlements d'ordre intérieur se heurtent au contrôle du Conseil d'Etat et des juridictions civiles.

En effet, même si le Conseil d'Etat, faisant suite à l'arrêt de la Cour du 15 mars 2011, se déclare finalement incompétent pour connaitre de la déclaration de neutralité de Go ![316], il traita ensuite de recours envers des règlements adoptés sur cette base. Dans son test de proportionnalité opéré dans une séries d'arrêts en 2014[317], le Conseil d'Etat retient l'objectif légitime de protection des droits et libertés d'autrui pour lutter contre la pression sociale qui pourrait s'exercer entre élèves, mais estime que le principe de neutralité ne pouvait s'appliquer à ceux-ci puisqu'ils ne sont pas des agents publics, sans pour autant nier que les actes de prosélytisme soient de nature à compromettre cette neutralité[318]. Puisque l'objectif découlant de l'orientation nouvelle de la neutralité n'a pas été retenu, la nécessité de la

---

[311] En référence à la pétition de 2006 contre l'immixtion du religieux à l'école, voy. M. JACQUEMAIN, « Assises de l'interculturalité, où est la « pente glissante » ?, *in Regards croisés sur les assises de l'Interculturalité*, *op.cit*., p.195.

[312] Voy. La critique, toujours aussi pertinente, de B. BLÉRO., « On en vient à s'interroger sur le sens de la démarche du législateur : à quoi sert-il de reconnaitre des droits aux élèves si l'autorité scolaire est investie, en bout de course, du droit indéfini de prévoir toute espèce de restriction en la matière dans le règlement d'ordre intérieur de l'école ? », « Du droit d'extérioriser son appartenance religieuse à l'école. L'interdiction du foulard islamique face à la liberté de religion », *rev. drt. étr*., 1996, p. 20.

[313] C. const., 4 juin 2020, n°81/2020, B.24.3, en assurant « le bon déroulement du projet d'enseignement » et la protection des étudiants contre la pression sociale, B. 25.6.

[314] C. const., 4 juin 2020, n°81/2020, B.25.2 et B.25.8.

[315] *Idem.,* B. 25.9

[316] La considérant comme un acte préparatoire devant être mis en œuvre dans un règlement d'ordre intérieur pour causer griefs. G. NINANE et J. RINGELHEIM, « La neutralité de l'enseignement officiel » *in Les grands arrêts en droit de l'enseignement* (Dir. X. DELGRANGE, L. DUTROUX et M. EL BERHOUMI), Bruxelles, Larcier 2016, p.235 ; C.E., arrêt n°220.246 du 10 juillet 2012.

[317] C.E., arrêt n°277.748 du 14 octobre 2014, *Singh* ; C.E., arrêt n°228.751 du 14 octobre 2014, *Singh* ; C.E., arrêt n°228.752 du 14 octobre 2014.

[318] C.E., n°227.748 du 14 octobre 2014, *Singh* , pp. 73-74 ; G. NINANE et J. RINGELHEIM, « La neutralité de l'enseignement officiel », *op.cit*., p ; 239.

mesure a uniquement été appréciée concernant la lutte contre la pression sociale, qui n'était pas attestée sur le plan des faits concernant l'école ayant édicté la mesure, mais qui ne l'était pas non plus, selon le Conseil d'Etat, à l'échelle de l'enseignement communautaire flamand lorsque la « Charte de la neutralité » a été révisée afin d'y inclure cette interdiction générale[319]. Il conclut dès lors à l'annulation du règlement d'ordre intérieur, et arrive à cette conclusion dès que la nécessité d'une interdiction n'est pas suffisamment étayée sur le plan des faits[320].

En ce qui concerne les suites de l'arrêt du 4 juin 2020 de la Cour, le tribunal de première instance de Bruxelles a finalement estimé que l'orientation nouvelle de la neutralité sur laquelle se basait le règlement n'avait pas de fondement suffisant dans le décret « neutralité » de 1994[321], de sorte que l'interdiction générale qui y figure est contraire à l'article 24 de la Constitution, coupant court au contrôle de proportionnalité en concluant dès lors à l'absence d'objectifs légitimes[322]. Ainsi, la distinction indirecte que représentait cette interdiction n'était pas correctement justifiée, et constituait « une discrimination indirecte sur la base de la conviction religieuse, prohibée par le décret du 12 décembre 2008 »[323]. L'arrêt a également connu une autre suite intéressante, dans laquelle le tribunal du travail de Liège se demande si l'interprétation que la Cour constitutionnelle fait de la neutralité des pouvoirs publics dans le cadre de l'enseignement, pourrait s'interpréter de manière analogue dans le cadre de la fonction publique en général, justifiant le fait de créer un « environnement administratif totalement neutre » dans le règlement de travail d'une administration communale[324]. La Cour a cependant refusé de se prononcer sur la question[325].

---

[319] C.E., n°227.748 du 14 octobre 2014, *Singh*, p. 84. ; toutes les juridictions n'arrivent cependant pas à cette conclusion, voy. Anvers, 23 décembre 2019, *en ligne : unia.be ;* J. VERNIMMEN et J. LIEVENS, « Antwerps hof van beroep bevestigt hoofddoekenverbod : eerste schot in rechterlijke schoolstrijd ? », *D.J.K.,* 2020/402, p. 2.

[320] X. DELGRANGE, « Les Cours suprêmes à l'épreuve du foulard islamique en milieu scolaire », *Coll. Quel Etat de droit dans une Europe en crise ?* Université Jean Moulin, Lyon 3, 12 octobre 2018, en ligne : http://www.revuedlf.com/dossier/quel-etat-de-droit-dans-une-europe-en-crise/

[321] Il n'est pas étonnant qu'il soit arrivé à une autre conclusion que le Conseil d'Etat vu les différences d'organisation des deux enseignements, voy. pour une analyse plus en profondeur des différences entre ces deux situations X. DELGRANGE, « Interdiction du voile dans l'enseignement supérieur : … », *op.cit*., pp. 2-15.

[322] TPI Bruxelles (fr), 24 novembre 2021, pp. 6-7, *en ligne : unia.be*

[323] *Idem*., p. 8. Le recours en tierce-opposition contre ce jugement fait de nouveau l'objet de questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle, TPI Bruxelles (fr), 14 novembre 2022, en ligne : *unia.be.*

[324] Trib. trav. Liège, 24 février 2022, p.35, *en ligne : unia.be.*

[325] « Certes, la formulation de la question préjudicielle dans l'affaire qui avait donné lieu à cet arrêt [du 4 juin 2020] présente une certaine analogie avec la manière dont le juge a quo a formulé les deux questions préjudicielles présentement examinées, mais la disposition qui était alors en cause était en lien étroit avec l'inconstitutionnalité alléguée, ce qui explique pourquoi la Cour a accepté de répondre à la question préjudicielle » C. const., 7 juillet 2022, n°95/2022, B.7.

Si la section législation du Conseil d'Etat reste cohérente avec la section du contentieux, une proposition de décret interdisant le port de signes convictionnels envers les élèves de l'enseignement officiel passerait le contrôle de l'objectif légitime par le biais de la protection contre les pressions entre élèves, et non celui d'une nouvelle orientation de la neutralité, et serait probablement recalée au niveau de la nécessité[326]. En effet, si le Conseil d'Etat a pu estimer que le contexte social de la Communauté flamande ne nécessitait pas une interdiction générale lors de la révision de la Charte de la neutralité en 2009, il ne nous semble pas y avoir de raisons pour que cette appréciation change à l'heure actuelle. Le législateur pourrait certainement faire état de situations de tensions sociales dans certaines écoles n'interdisant pas le port de signes convictionnels. La voie la moins dommageable pour résoudre ces tensions pourrait cependant être l'autorisation de principe, avec une possibilité d'interdiction ponctuelle en cas de prosélytisme[327]. En effet, en empêchant les écoles de sélectionner leur population scolaire à travers ce genre d'interdiction[328], celle-ci serait *de facto* plus harmonieuse. Reste à voir l'appréciation que la section législation du Conseil d'Etat réservera aux éventuelles justifications du législateur, il ne nous semble faire cependant pratiquement aucun doute que ces décrets obtiendraient leur brevet de constitutionnalité auprès de la Cour constitutionnelle si celle-ci reste sur sa lancée.

Nous conclurons sur ce que nous décelons dans le discours de la Cour constitutionnelle comme un courant de pensée qualifié par D. KOUSSENS de « laïcité narrative »[329]. Ce courant de pensée estime ainsi dans son versant *assimilationniste* que pour atteindre un certain « idéal laïque », « la laïcité se trouve investie d'une mission d'émancipation et d'assimilation, et limite l'expression de la liberté de conscience et de religion en conditionnant l'association politique à une suspension préalable des appartenances particulières »[330]. Les acteurs appartenant à ce courant arrangent ainsi les différentes composantes de la laïcité pour

[326] X. DELGRANGE, « Les Cours suprêmes à l'épreuve du foulard islamique en milieu scolaire », *op.cit.*; voy. également la critique sous l'angle de la nécessité de la loi française dans la Communication du Comité des droits de l'homme des Nations unies, Communication n°1852/2008, *Bikramijt Singh c. France*, 1er novembre 2012, §86.

[327] C. MATHIEU., P. DE HERT, S. GUTWIRTH, « Le port de signes convictionnels par les agents publics », op.cit., p.388. ; Le Conseil d'Etat rappelant dans son arrêt *Singh* que le port d'un signe convictionnel par un élève n'était pas en lui-même un acte de prosélytisme, C.E., arrêt n°277.748, 14 octobre 2014, *Singh*. Rappelons également que le critère de l'âge et de maturité des élèves peut rester pertinent, voy. en sens la proposition du rapport des Assises de l'interculturalité d'interdiction jusqu'à la 3ème secondaire et ensuite d'autorisation de principe (X., « Le rapport des Assises de l'Interculturalité : une bible pour le communautarisme », *Le Soir*, 11 novembre 2010, *en ligne : lesoir.be*)

[328] M. LEROY, « L'Etat belge, Etat laïc », *op.cit.,* p. 842.

[329] Inspiré en autres par A. FERRARI, « De la politique à la technique : laïcité narrative et laïcité du droit. Pour une comparaison France/Italie », *in Le droit ecclésiastique à la fin du XVIIIe au milieu du XXe siècle en Europe* (Dir. B. BASDEVANT-GAUDEMENT et F. JANKOWIAK), Leuven, Peeters, 2009, pp. 333-345.

[330] D. KOUSSENS, *L'épreuve de la neutralité. La laïcité française entre droits et discours*, *op.cit*., p. 16.

redéfinir celle-ci selon leur agenda politique du moment, et « si cette forme de laïcité n'a pas de valeurs sur le plan du droit positif proprement dit, elle peut néanmoins s'avérer efficace pour influer sur l'élaboration du droit »[331].

En effet, alors que le Conseil d'Etat français accueillait très défavorablement sur le plan du droit le projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public[332], le législateur ainsi que le Conseil constitutionnel par la suite se sont attelés à « forcer le droit à parler contre la *burqa* ». Bien qu'il ait été impossible dans ce contexte d'engager directement le concept de laïcité comme justifiant cette interdiction, C. DE GALEMBERT estime que la stratégie consistant à mettre l'accent sur ce socle de valeurs indérogeables subvertit « l'esprit libéral » de celle-ci[333]. Nous pouvons tout à fait voir l'influence, et la victoire de cette « laïcité de combat » dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 6 décembre 2012, où le concept de vivre ensemble détourne de la même façon les principes de la neutralité de l'Etat[334].

De même, lorsqu'il s'agit de l'interprétation de la notion de neutralité, cette influence pouvait déjà se remarquer lorsque le Conseil d'Etat valida la notion de neutralité des services publics comme « dynamique », admettant que la neutralité d'apparence puisse être requise d'un fonctionnaire malgré ses doutes initiaux[335]. Le Conseil d'Etat français passa d'ailleurs par les mêmes étapes, n'estimant d'abord pas que la neutralité des services publics français emportait par elle-même la neutralité d'apparence de ceux-ci, avant de l'accepter pour la fonction de l'enseignant, ce qui ouvrit la porte à l'interdiction générale[336]. Il en est de même concernant la neutralité imposée aux élèves, alors que le Conseil d'Etat français estimait dans un avis de 1989 que l'exigence de neutralité du service public ne les concernait pas et que le port de signes convictionnels par ceux-ci n'était pas en tant que tel incompatible avec le principe de

---

[331] *Idem*, p. 31.

[332] Voy. l'Etude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral du Conseil d'Etat français, présenté le 30 mars 2010 au Premier ministre, p. 192 et s*., op.cit*.; le législateur belge ne s'étant pas infligé cette peine (X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Pour vivre ensemble, vivons dévisagés : le voile intégral sous le regard des juges constitutionnels belge et français », *op.cit*., p.642.)

[333] C. DE GALEMBERT, « Forcer le droit à parler contre la *burqa*. Une *judicial politics* à la française ? », *Revue française de science politique*, 2014, p. 668.

[334] X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Pour vivre ensemble, vivons dévisagés : le voile intégral sous le regard des juges constitutionnels belge et français », *op.cit*., pp. 640-641. ; M. JACQUEMAIN, « Assises de l'interculturalité, où est la « pente glissante » ? », *op.cit.,* pp.195-197.

[335] Voy. les développements du Conseil d'Etat dans ses avis n°44.521/AG du 20 mai 2008, *op.cit*., et n°48.022/AG du 20 avril 2010, *op.cit*.

[336] C.E. fr., arrêt n°217017 du 5 mai 2000, *Delle Marteaux*, *in* D. KOUSSENS, *L'épreuve de la neutralité. La laïcité française entre droits et discours*, *op.cit*, *op.cit.,* p.141.

laïcité[337], les travaux préparatoires de la loi du 15 mars 2004[338] ont qualifié cette conclusion de « malentendu », développant la laïcité en tant que valeur si fondamentale qu'elle ne pourrait être mise en balance avec d'autres valeurs ou d'autres droits[339]. C'est bien cette inspiration de la laïcité narrative – que nous pourrions appeler dans notre cadre belge « neutralité narrative » – que nous retrouvons dans les arrêts de la Cour constitutionnelle lorsqu'elle valide l'orientation nouvelle de la neutralité comme s'appliquant aux élèves, nécessitant des concessions de leur part afin de promouvoir des « valeurs démocratiques »[340].

Sans nier la tradition pluraliste de la Belgique qui la différencie de la France, nous arrivons à la conclusion que la Belgique a déjà tout pour faire comme la France : d'une part un système politique d'organisation du pouvoir de l'Etat reposant sur l'égalité et la non-discrimination, la liberté de religion, la séparation des églises et de l'Etat et la neutralité de l'Etat (la laïcité ou neutralité politique) ; et d'autre part le fait d'être traversée par un courant de laïcité ou neutralité « narrative » permettant d'articuler ces différentes composantes. C'est ainsi qu'une partie de la doctrine française renie le qualificatif de la loi française réaffirmant le principe de laïcité, y voyant une loi de police, aux antipodes de ce que les principes de la laïcité commanderaient[341]. X. DELGRANGE souligne cependant que ce n'est pas le cas de la Cour européenne des droits de l'Homme, qui valide l'interdiction française des signes convictionnels dans l'enseignement obligatoire sous l'unique justification de « la sauvegarde du principe constitutionnel de la laïcité »[342].

---

[337] Avis du Conseil d'Etat français (AG) n° 346.893 du 27 novembre 1989 portant sur la question de savoir si le port de signes d'appartenance à une communauté religieuse est ou non compatible avec le principe de laïcité, *in* D. KOUSSENS, *op.cit*., p. 155.

[338] Loi française 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, *J.O*., 17 mars 2004.

[339] D. KOUSSENS, *op.cit*., pp. 155 et 168.

[340] C. const., 4 juin 2020, n°81/2020, B.24.2.

[341] Voy. la réflexion de Y. GAUDEMET « on peut se demander si l'édiction aujourd'hui, par voie législative, de prohibitions générales et absolues, répondant trop vite à des mouvements d'opinion que le droit aurait plutôt vocation à canaliser, ne rompt pas malencontreusement avec les principes établis du droit des libertés publiques », « La laïcité, frome française de la liberté religieuse », *Administration & Education*, 2015, p.118. ; X. DELGRANGE, « La neutralité dans l'enseignement en Communauté française, entre positivité et exclusion », *op.cit*., p. 212.

[342] X. DELGRANGE, « Faut-il enchâsser la laïcité politique dans la Constitution belge ? », *op.cit*, p.47, à propos de la décision d'irrecevabilité de la Cour. eur. D. H., *Aktas c. France*, 30 juin 2009.

Partie III. D'autres enjeux concernant la constitutionnalisation.

Les lois françaises et belges d'interdiction de se dissimuler le visage dans l'espace public ont toutes deux été validées selon les mêmes objectifs de sécurité publique, égalité entre homme et femme et « vivre ensemble ». Si l'espoir que la constitutionnalisation de la laïcité aurait pu faire changer les motifs de validation de cette loi est anéanti, peut-être que le caractère laïque de l'Etat s'avère utile devant les juridictions européennes ? Cette dernière partie sera dès lors consacrée dans un premier chapitre à la comparaison de quelques décisions concernant d'une part la Belgique, et d'autre part un Etat se revendiquant laïque[343]. Ensuite, nous reviendrons sur les libertés que la laïcité entend défendre et les conséquences d'une approche rigoriste de celle-ci sur le pluralisme et l'égalité entre les hommes et les femmes.

Chapitre 1. La constitutionnalisation de la laïcité, gage d'une plus grande marge de manœuvre auprès des juridictions européennes ?

Nous analyserons ici les similitudes et les différences des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme concernant les lois d'interdiction de se dissimuler le visage française et belge. Ensuite, il sera question du port de signes convictionnels en salle d'audience, avec une comparaison avec la Bosnie-Herzégovine. Enfin, nous reviendrons sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne concernant les politiques de neutralité au sein des entreprises françaises et belges.

§1. S.A.S c. France versus Belcacemi et Oussar c. Belgique

Les deux arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme validant tour à tour la loi française et la loi belge comme ingérence justifiée à la liberté de religion sont ainsi extrêmement similaires[344]. Premièrement, ces deux arrêts disqualifient l'objectif de l'égalité homme-femme, en ce qu'un Etat ne peut invoquer cet objectif pour restreindre les femmes dans l'exercice de leurs droits fondamentaux[345]. Ensuite, bien qu'admettant que la sécurité publique est un objectif légitime[346], l'interdiction ne passe pas le test de la nécessité car au vu

[343] Le choix des décisions étudiées a été guidé par X. DELGRANGE, « Faut-il enchâsser la laïcité politique dans la Constitution belge ? », *op.cit*.
[344] Cour. eur. D. H., *S.A.S c. France, 1er juillet 2014* ; Cour. eur. D. H., *Belcacemi et Oussar c. Belgique*, 11 juillet 2017 (voy. également avec un raisonnement identique Cour. eur. D. H., *Dakir c. Belgique*, 11 juillet 2017 concernant le règlement d'une zone de police, avant l'entrée en vigueur de la loi visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage, *op.cit.*)
[345] Cour. eur. D. H., *S.A.S c. France,* §§118-119 et 137 ; Cour. eur. D. H., *Belcacemi et Oussar c. Belgique,* §§48-49.
[346] *Idem*., §115.

de l'impact pour le droit des femmes de cette mesure, l'Etat devrait justifier d'une « menace générale contre la sécurité publique », ce qui n'est pas démontré par les gouvernements[347]. C'est donc bien via l'objectif du « vivre ensemble », entendu comme « le souci de répondre aux exigences minimales de la vie en société », rattaché à la protection de droits et liberté d'autrui, que la Cour va valider ces lois[348]. Elle admet ainsi que l'Etat a pu estimer cette interdiction nécessaire, considérant l'importance qu'il accorde à l' « interaction entre les individus » qui serait mise à mal par la dissimulation du visage[349]. Elle lui confère en ce sens une large marge d'appréciation, cette interdiction constituant « un choix de société »[350] et ne faisant pas l'objet d'un consensus parmi les Etats membres[351].

La Cour s'inquiétera tout de même pour la France comme pour la Belgique du « risque de contribuer à la consolidation des stéréotypes qui affectent certaines catégories de personnes et d'encourager l'expression de l'intolérance »[352], mais ne se départira pas de la très grande marge d'appréciation qu'elle compte laisser au décideur national. Elle conclura par l'examen de la proportionnalité, d'une part, par le champ d'application qu'elle ne jugera pas disproportionné en dépit du fait qu'il soit très large, car l'interdiction repose sur le critère de la dissimulation du visage et non sur celui de la « connotation religieuse des habits visés », contrairement à l'interdiction dont il est question dans son arrêt Ahmet Arslan c. Turquie[353]. D'autre part, la Cour jugera le recours à la sanction pénale proportionné tant pour la France qui prévoit une simple amende[354] que pour la Belgique qui prévoit également une peine d'emprisonnement en cas de récidive.

La Cour ne fait ainsi aucune différence de caractérisation de l'espace public belge ou français. Comme le souligne G. NINANE, celui-ci n'est pas soumis, dans un cas comme dans l'autre, à la neutralité, ce qui aurait pu inciter la Cour à être plus stricte dans son contrôle de proportionnalité, d'autant plus qu'il s'agit d'une interdiction générale concernant une

[347] *Idem.*, §139. ; Cour. eur. D. H., *Belcacemi et Oussar c. Belgique,* §§48-49
[348] *Idem*., §§121-122 ; *Idem.*
[349] *Idem*., §141. ; *Idem*., §51.
[350] *Idem*., §153. ; *Idem*., §53.
[351] *Idem*., §156. ; *Idem*., §55. ; Voy. la critique de G. GONZALEZ et G. HAARSHER concernant la conclusion de la Cour quant à l'absence de consensus européen et aux risques de dérives de la marge d'appréciation laissée aux Etats pour les « choix de société », une notion non-définie, « Consécration jésuitique d'une exigence fondamentale de la civilité démocratique ? Le voile intégral sous le regard des juges de la Cour européenne », *rev. trim. dr. h*., 2015, pp. 225-228.
[352] Cour. eur. D. H., *S.A.S c. France,* §149. ; Cour. eur. D. H., *Belcacemi et Oussar c. Belgique,* §53.
[353] Cour. eur. D. H., *S.A.S c. France* §151.
[354] *Idem*., §§152 et 157 ; Cour. eur. D. H., *Belcacemi et Oussar c. Belgique,* §§56-62.

problématique que le Cour admet être de très faible ampleur[355]. En effet, en 2016, 60 procès-verbaux avaient été dressés depuis l'entrée en vigueur de la loi en 2011[356].

§2. Hamidović c. Bosnie-Herzégovine versus Lachiri c. Belgique

La différence de traitement entre les Etats se revendiquant explicitement de la laïcité et la Belgique pourra peut-être plus perceptible lorsqu'il s'agit de bâtiments relevant de la fonction publique, tels que les salles d'audience. La Cour européenne des droits de l'Homme prend en effet le détour de la laïcité dans son arrêt Hamidović[357], pour aboutir à une solution similaire dans son arrêt Lachiri[358]. Tout d'abord, bien que le droit bosniaque n'interdise pas formellement le port de signes convictionnels dans les salles d'audience, la Cour estime que la mesure d'interdiction était prévue par la loi en ce que le Code de procédure pénale confère au juge la police de son prétoire, afin d' « éviter tout abus et [de] garantir l'équité de la procédure »[359]. En ce qui concerne la Belgique, l'assise législative de la mesure se trouverait dans l'article 759 de Code judiciaire[360], dont l'interprétation anachronique laissa la Cour quelque peu dubitative, elle décida cependant de l'accepter afin de continuer son contrôle de proportionnalité[361]. Ensuite, la Cour retient parmi les objectifs avancés par le gouvernement bosniaque celui de « sauvegarder les valeurs laïques et démocratiques » sous la protection des droits et libertés d'autrui[362]. X. DELGRANGE souligne en effet que bien que la Constitution bosniaque ne contienne pas formellement les lettres de la laïcité, la Cour estime que sa Constitution et sa législation protègent la liberté de religion et assurent la séparation des églises et de l'Etat[363], ce qui, couplé à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, lui permet de considérer que la Bosnie-Herzégovine est un Etat laïque[364]. Ce n'est pas un objectif qui a

---

[355] G. NINANE, « Jurisprudence sur le voile intégral : suite et fin ? » *A.P.T.*, 2019, pp.121-122. ; Cour. eur. D. H., *S.A.S c. France* §145. ; Cour. eur. D. H., *Belcacemi et Oussar c. Belgique,* §27.
[356] C. SÄGESSER, J-P. SCHREIBER ET C. VANDERPELEN-DIAGRE, *Rapport 2015 de l'Observatoire des Religions et de la Laïcité en Belgique de l'Université libre de Bruxelles (ORELA), op.cit.,* p. 38.
[357] Cour. eur. D. H., *Hamidović c. Bosnie-Herzégovine*, 5 décembre 2017.
[358] Cour. eur. D. H., *Lachiri c. Belgique*, 18 septembre 2018.
[359] Cour. eur. D. H., *Hamidović c. Bosnie-Herzégovine,* §33. ; voy. la critique de S. OULAD-CHAIB sur cette appréciation de la Cour « aboutissant à légitimer l'arbitraire », « Hamidovic c. Bosnie-Herzégovine : l'interdiction de couvre-chef religieux dans les prétoires viole l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'Homme », *J.T.,* 2018, p.402.
[360] Aujourd'hui révisé, il se lisait comme suit « Celui qui assites aux audiences *se tient à découvert*, dans le respect et le silence : tout ce que le juge ordonne pour le maintien de l'ordre est exécuté ponctuellement et à l'instant ». (nous soulignons) ; Voy. l'analyse de X. DELGRANGE et D. KOUSSENS concernant l'examen de l'article 759 du Code judiciaire dans cet arrêt, « Quelles laïcités en salle d'audience ? A propos de quelques arrêts canadiens et européens sur le port de symboles religieux dans les prétoires », *rev. trim. d. h*., 2019, pp. 462-467.
[361] Cour. eur. D. H., *Lachiri c. Belgique*, §§34-36.
[362] Cour. eur. D. H., *Hamidović c. Bosnie-Herzégovine,* §35.
[363] *Idem*., §13. ; La Cour rappelle cependant que les justiciables sont de simples citoyens à qui on ne peut imposer un devoir de neutralité dans « l'expression publique de [leurs] convictions religieuses ».
[364] X. DELGRANGE et D. KOUSSENS, « Quelles laïcités en salle d'audience ?... », *op.cit*., p. 468.

été avancé par la Belgique, il aurait été intéressant de voir si la Cour l'aurait également qualifié d'Etat laïque. L'Etat belge nous semble en tout cas correspondre de prime abord à l'analyse que fait la Cour de l'Etat bosniaque. La Cour rattache donc, faute de mieux, cette mesure à la « protection de l'ordre »[365]. Si les buts légitimes reconnus par la Cour diffèrent à ce stade, l'examen de la nécessité balaie l'objectif relatif à la laïcité dans l'affaire bosniaque, pour apprécier les deux mesures sous l'angle de la protection de l'ordre[366]. En effet, M. Hamidović « s'est présenté à la convocation qui lui avait été faite par le tribunal et s'est levé lorsqu'on lui a demandé, montrant par là même clairement qu'il se soumettait aux lois et juridictions du pays. Rien n'indique qu'il ne fût pas disposé à témoigner ou qu'il ait fait preuve d'un quelconque manque de respect »[367]. La Cour applique un raisonnement identique au cas belge, plus logiquement directement relié à la protection de l'ordre, aboutissant à la conclusion que ces mesures n'étaient pas nécessaires dans un Etat démocratique[368].

Cependant, la Cour précise dans son arrêt belge qu'un tribunal est un lieu public « dans lequel le respect de la neutralité […] peut primer sur le libre exercice du droit de manifester sa religion »[369]. Ce n'est donc que parce que la Belgique n'a pas invoqué la « préservation de la neutralité de l'espace public » qu'elle ne traite pas de l'affaire sous cette angle[370], ce qui selon nous laisse sous-entendre que la Cour considérerait cet objectif dans le chef de la Belgique comme elle considère dans le chef des Etats se réclamant de la laïcité en leur conférant une « ample marge d'appréciation »[371].

§3. Achbita c. G4S Secure Solutions versus Bougnaoui c. Micropole SA

La Cour de justice de l'Union européenne s'est prononcée le 14 mars 2017 sur la compatibilité de l'interdiction du port de signes convictionnels par une entreprise belge (dans l'affaire Achbita[372]) et française (dans l'affaire Bougnaoui[373]) avec la Directive 2000/78

[365] Cour. eur. D. H., *Lachiri c. Belgique*, §38.
[366] X. DELGRANGE et D. KOUSSENS, « Quelles laïcités en salle d'audience ?... », *op.cit*., p. 470.
[367] Cour. eur. D. H., *Hamidović c. Bosnie-Herzégovine,* §42. ; voy. sur le renonciation de la Cour à mobiliser l'objectif de la laïcité S. OULAD-CHAIB, « Hamidovic c. Bosnie-Herzégovine .. », *op. cit*., p. 402.
[368] Cour. eur. D. H., *Lachiri c. Belgique*, §46.
[369] *Idem*., §45.
[370] *Idem*., §46.
[371] Voy. sa référence à l'arrêt Leyla Sahin c. Turquie au §45 ; Comme nous l'avons évoqué, la Cour a cependant mis de côté cet objectif dans son arrêt Hamidovic et a jugé la mesure contraire à l'article 9 CEDH. Voy. J. RINGELHEIM, « L'arrêt Lachiri : la Cour européenne des droits de l'homme condamne la Belgique pour l'interdiction de port d'un signe religieux par une partie civile dans un tribunal », 26 novembre 2018, points 12 à 18, *en ligne : justice-en-ligne.be.*
[372] C.J.U.E, *Samira Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. G4S Secure Solutions NV*, 14 mars 2017, C-157/15.
[373] C.J.U.E., *Asma Bougnaoui, Association de défense des droits de l'homme (ADDH) c. Micropole SA*, 14 mars 2017, C-188/15.

concernant l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail[374]. La Belgique interrogeait la Cour sur la qualification de la discrimination, directe ou indirecte[375], contenue dans un règlement de travail interdisant le port de tous signes convictionnels, alors que la France demandait si « la volonté d'un employeur de tenir compte des souhaits d'un client de ne plus voir les services dudit employeur assurés par une travailleuse portant un foulard islamique constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante »[376].

La Cour commence son raisonnement par établir que la religion dans le sens de la Directive comprend bien la liberté de manifester celle-ci[377]. Elle considère ensuite que les règlements visant le port de tous signes convictionnels visibles ne concernent pas une conviction en particulier, et traitent donc les travailleurs de la même manière. Une telle politique de « neutralité vestimentaire » n'est ainsi pas constitutive d'une discrimination directe[378]. Elle pourrait toutefois être considérée comme une discrimination indirecte si « l'apparence neutre qu'elle contient aboutit, en fait, à un désavantage particulier pour les personnes adhérant à une religion ou à des convictions données »[379]. Dans ce cas, cette discrimination peut être justifiée par un objectif légitime : la volonté d'afficher une politique de neutralité convictionnelle, se rapportant à la liberté d'entreprise contenue à l'article 16 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne[380], cette mesure d'interdiction étant en adéquation avec l'objectif[381]. Pour ce qui est de la nécessité, dans la mesure où cette interdiction ne vise que les employés en contact avec les clients, la Cour considère cette condition remplie[382]. Elle estime tout de même qu'afin de rechercher la voie la moins dommageable à la liberté de religion, l'entreprise devrait proposer aux employés souhaitant porter un signe convictionnel un poste en *back office*, lorsque cela ne lui fait pas « subir une charge supplémentaire »[383]. Considérant la question plus spécifique de l'arrêt Bougnaoui, la Cour interprète la notion

[374] Dir. 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail*, J.O.U.E.*, 2 décembre 2000, l. 303, p. 16.
[375] Cette distinction influençant évidemment la justification à y apporter, dans le cas d'une discrimination directe, elle ne peut être justifiée que si le critère protégé constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante (art. 4, §1 de ladite directive) ; alors que la discrimination indirecte peut être justifiée par un objectif légitime, à condition que les moyens pour le réaliser soient appropriés et nécessaires (art. 2, §2, b).
[376] C.J.U.E, *Samira Achbita,* §21. ; C.J.U.E., *Asma Bougnaoui,* §20. Nous prendrons comme arrêt de référence l'arrêt *Achbita*, plus général et servant de référence pour l'arrêt *Bougnaoui,* répondant à une question plus spécifique.
[377] C.J.U.E, *Samira Achbita,* §§25-28. ; C.J.U.E., *Asma Bougnaoui,* §§27-30.
[378] *Idem*., §§29-32. ; *Idem*., §§31-32. *Contra*, E. BRIBOSIA et I. RORIVE, « Affaires Achbita et Bougnaoui : entre neutralité et préjugés », *rev. trim. d. h*., 2017, pp. 1026-1030.
[379] *Idem.,* §34. ; *Idem*
[380] *Idem*., §§37-38. ; *Idem.,* §33.
[381] *Idem*., §40. ; *Idem*.
[382] *Idem*., §42. ; *Idem*.
[383] *Idem*., §43. ; *Idem*. ; Voy. sur la discrimination que cet « aménagement » peut engendrer E. BRIBOSIA et I. RORIVE, « Affaires Achbita et Bougnaoui : entre neutralité et préjugés », *op.cit*., p. 1035.

d'exigence professionnelle essentielle et déterminante en ce qu'elle « renvoie à une exigence objectivement dictée par la nature ou les conditions d'exercice de l'activité professionnelle en cause. Elle ne saurait, en revanche, couvrir des considérations subjectives, telles que la volonté de l'employeur de tenir compte des souhaits particuliers du client »[384/385].

On remarque ainsi que la Cour n'a pas fait référence à la laïcité ou différencié son appréciation entre la Belgique et la France. En effet, contrairement à la Cour européenne des droits de l'Homme, la Cour de justice de l'Union européenne n'a pas explicitement mobilisé la marge d'appréciation des Etats membres dans son raisonnement. Ce n'est pas étonnant compte tenu du fait que le droit de l'Union européenne a une vocation de standardisation, la jurisprudence de la Cour tendant ainsi à la « fixation d'un standard uniforme de protection »[386]. La prise en compte des contextes nationaux a d'ailleurs été proposée par l'Avocat général J. KOKOTT au sujet de l'affaire Achbita, elle soumettait ainsi l'idée à la Cour – s'inspirant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme – d'une part de prendre en compte « le principe du respect de l'identité nationale », et d'autre part de laisser une « certaine marge d'appréciation » aux autorités nationales dans leur contrôle de proportionnalité[387]. La Cour ne répondit pas directement à cette suggestion dans son arrêt, mais nous savons à présent via l'arrêt Wabe & Muller qu'elle comptait bien fixer un seuil minimal de protection, que les Etats, mobilisant leur marge d'appréciation, peuvent élever[388].

Une nuance à la conclusion qui est en train de se former devrait peut-être être apportée : que faire de la décision d'irrecevabilité de la Cour européenne des droits de l'Homme dans l'affaire Aktas c. France ? En effet, la Cour valide la loi française du 15 mars 2004 interdisant le port ostensible de signes religieux en milieu scolaire uniquement via l'objectif de « sauvegarde du principe constitutionnel de laïcité »[389]. La Cour se justifie en reprenant sa jurisprudence précédente sur la question de l'interdiction des signes religieux envers les

[384] C.J.U.E., *Asma Bougnaoui,* §40.
[385] La Cour du travail de Gand a finalement jugé que le règlement de l'entreprise en cause ne fondait pas une discrimination indirecte à l'encontre des femmes musulmanes. Gand, 12 octobre 2020, *en ligne : unia.be.*
[386] A. SLOWICK., « Discrimination religieuse dans l'emploi : à la recherche entre les points communs entre Strasbourg et Luxembourg », *Cah. dr. eur.*, 2020, p. 459.
[387] Conclusions de l'Avocat général J. KOKOTT dans l'affaire *Samira Achbita op.cit.,* présentées le 31 mai 2016, §§125 et 99.
[388] C.J.U.E., *IX c. WABE eV et MH Müller Handels GmbH c. MJ*, 15 juillet 2021, C-804/18 et C-341/19, §88 ; A. DJELASSI, R. MERTENS et S. WATTIER., « Principe de neutralité dans les entreprises privées : la Cour de justice étoffe sa jurisprudence relative à l'interdiction de signes religieux », *rev. trim. dr. h*., 2022, pp. 373-395.
[389] Cour. eur. D. H., *Aktas c. France* (Déc. ir.), 30 juin 2009, §2, al. 10. ; X. DELGRANGE, « Faut-il enchâsser la laïcité politique dans la Constitution belge ? », *op.cit*., p.47.

élèves en France : « La laïcité est un principe fondateur de la République, auquel l'ensemble de la population adhère et dont la défense parait primordiale, en particulier à l'école. […] Eu égard à la marge d'appréciation qui doit être laissée aux Etats membres dans l'établissement des délicats rapports entre l'Etat et les églises, la liberté religieuse ainsi reconnue et telle que limitée par les impératifs de la laïcité parait légitime au regard des valeurs sous-jacentes à la Convention »[390].

Est-ce qu'il serait si impensable que la Cour tienne un raisonnement analogue concernant la Belgique ? A notre avis, il est très probable que la Cour, si elle devait se prononcer sur la même question, octroie une marge d'appréciation à la Belgique de la même teneur que celle de la France. En effet, d'une part l'arrêt Hamidovic démontre qu'un Etat dont l'ordre juridique ne contient pas le mot « laïcité » peut revendiquer avec succès l'objectif légitime de la protection de ce principe[391]. L'arrêt Lachiri semble également confirmer que la Cour aurait pu admettre une justification similaire dans le chef de la Belgique[392]. D'autre part, le Conseil d'Etat analysait dans son avis du 20 avril 2010 la jurisprudence de la Cour envers les interdictions françaises de la manière suivante, « si c'est au départ du principe de laïcité en vigueur en France que la Cour est naturellement amenée à examiner le contexte national en cause, c'est au regard du principe de neutralité impliqué par ce principe […], qu'elle admet la conventionnalité de la mesure d'interdiction du port du voile islamique »[393]. Ce n'est donc pas parce que la Cour n'a eu à connaitre que de pays se revendiquant explicitement de la laïcité, que ce vocable est indispensable. Dès lors, si une loi interprétant la neutralité de l'enseignement comme nécessitant l'apparence de neutralité convictionnelle des élèves est validée en Belgique, la Cour, au vu de sa jurisprudence actuelle, n'irait très probablement pas à son encontre.

Nous concluons ainsi sur la marge d'appréciation par le constat que les juridictions européennes ne traitent pas différemment la Belgique des pays se revendiquant laïques. Cependant, si nous estimons que l'application d'une telle norme dans le contexte belge ne souffrira pas du contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme, il ne s'agit pas au niveau national, comme le rappelle S. VAN DROOGHENBROECK au sujet d'un arrêt de la Cour

[390] Cour. eur. D. H., *Dogru c. France et Kervanci* c. France, 4 décembre 2008, §72, repris dans la décision ci-dessus.
[391] Cour. eur. D. H., *Hamidović c. Bosnie-Herzégovine*, 5 décembre 2017, §13.
[392] Cour. eur. D. H., *Lachiri c. Belgique*, 18 septembre 2018, §46. ; Nous ne nions pas ici l'incohérence de l'*obiter dicta* de la Cour, vu la manière dont elle apprécie la nécessité de la mesure litigieuse dans l'arrêt Hamidovic.
[393] C.E., Avis n°48.022/AG du 20 avril 2010, *op.cit.,*p. 31. , au sujet des arrêts de la Cour. eur. D. H., *Dogru c. France* et *Kervanci c. France*, *op.cit.*

d'appel d'Anvers validant l'interdiction générale du port de signes convictionnels envers des élèves[394], de se ranger derrière cette marge d'appréciation pour valider les ingérences aux droits fondamentaux, ici la liberté de religion[395]. « Le juge national fait en effet précisément partie de ces autorités réputées « mieux placées » pour aborder les questions difficiles ; l'importation dans son propre raisonnement de la retenue qu'implique la « marge nationale d'appréciation » concédée par la Cour européenne des droits de l'Homme n'aurait donc pas vraiment de sens »[396].

Chapitre 2. Confrontation aux autres objectifs revendiqués de la constitutionnalisation.

Si la constitutionnalisation de la laïcité a comme ambition, afin de « faire rempart face aux intégrismes »[397] religieux, de renforcer la séparation des églises et de l'Etat, ainsi que de protéger l'égalité entre les femmes et les hommes, qu'en est-il lorsqu'elle se traduit par l'interdiction du port de signes convictionnels ?

Section 1. Liberté de conscience et interprétation des prescrits religieux par l'Etat

Lorsque l'Etat entend interdire un signe convictionnel, cela implique qu'il le détermine en tant que tel. S. VAN DROOGHENBROECK illustre ainsi parfaitement le paradoxe dans lequel les Etats s'engagent lorsqu'ils agissent de la sorte. Il relate le cas d'une interprète auxiliaire de justice portant un foulard lors d'un procès. La question du respect du principe de neutralité de l'Etat fit alors surface au Sénat. Le débat qui s'en suivit porta essentiellement sur le fait que des cheveux dépassent ou non du fichu, si des cheveux ne dépassent pas il s'agirait d'un signe convictionnel ostentatoire, si par contre ils dépassent il s'agirait d'une coiffure acceptable selon le principe de neutralité de l'Etat[398]. La Cour de cassation a pourtant très tôt posé les bases de la liberté de religion en relation avec la neutralité de l'Etat, il lui est interdit de « définir le dogme »[399]. Dès lors, lorsque « l'autorité publique apprécie ces manifestations,

---

[394] Anvers, 23 décembre 2009, *en ligne : unia.be*

[395] S.VAN DROOGHENBROECK, « Du bon usage de la jurisprudence strasbourgeoise. Quelques réflexions sur la jurisprudence belge relative aux signes convictionnels», *R.I.E.J.,* 2020, pp. 154-164.

[396] *Idem*., p. 154. ; La marge d'appréciation nationale n'est ainsi pas à confondre avec la marge d'appréciation législative, derrière laquelle certains juges peuvent également se retrancher. Voy. X. DELGRANGE et D. KOUSSENS, « La fabrique de la laïcité par le juge. … », *op.cit*., pp. 125-127.

[397] Proposition du 13 janvier 2016 de révision de la Constitution en vue d'insérer un nouvel article 7*ter* relatif à la laïcité de l'Etat, *op.cit*., p.10.

[398] S. VAN DROOGHENBROECK, « Les transformations du concept de neutralité de l'Etat : quelques réflexions provocatrices », *op.cit*., pp. 112-113.

[399] M. A. SAYGIN, *La laïcité dans l'ordre constitutionnel belge*, p. 32 à propos de C. cass., 7 novembre 1834, *Pas.,* I, 1834, p. 330. « La liberté de conscience et de culte est le droit […] d'exercer son culte sans que l'autorité publique puisse, par des considérations tirées de sa nature, de son plus ou moins grand caractère de vérité, de sa

[elle foule] ainsi au pied un des objectifs primordiaux de la neutralité de l'Etat, qui est de placer les autorités publiques en dehors de ce genre de jugements, souvent subjectifs »[400].

Le monde politique reconnait d'ailleurs dans certains cas l'impraticabilité de ces interdictions. Au sujet de l'interdiction du « burkini » Charles Michel raisonnait ainsi : « En pratique, si on veut faire une loi, comment distinguer le burkini d'une combinaison de plongée ou de l'enfant qui va se baigner en t-shirt pour éviter un coup de soleil ? Je pense que techniquement et pratiquement, c'est difficile »[401]. Il ne nous parait pas plus facile de trancher lorsqu'il est question d'un foulard islamique comme nous en avons pu faire la démonstration plus haut, ni pour aucun autre signe convictionnel. D'autre part, la liberté d'opinion comprend également le droit de ne pas révéler ses croyances[402], ainsi en imposant l'interdiction du port de signes convictionnels, une personne portant un foulard pour une raison autre que religieuse, comme une raison de santé, devrait révéler sa croyance (ou son absence de croyance) afin de pouvoir être jugée en conformité ou non avec l'interdiction[403].

Ce paradoxe atteint son paroxysme dans l'enseignement français, puisque la circulaire accompagnant la loi française interdisant le port ostensible de signes religieux, interdit non seulement les signes religieux « par nature », comme le foulard islamique, mais aussi les signes par « destination »[404]. Ce terme désigne ainsi des vêtements ou insignes traditionnellement non connotés religieusement (comme un bandana ou un bonnet), mais qui « le deviennent néanmoins lorsque l'élève les arbore en leur conférant, de façon subjective, une signification religieuse et en faisant la marque substitutive de son appartenance religieuse »[405]. Alors que l'interprétation d'un signe convictionnel « par nature » pose déjà

---

plus ou moins bonne organisation, le prohiber […] ou y intervenir pour le régler dans le sens qu'elle jugerait le mieux en rapport avec son but […] et la pratique de sa morale ».

[400] C. ROMAINVILLE, « Les discriminations directes et indirectes à raison de la religion en droit belge et européen », *op.cit.,* p. 168.

[401] X., « Charles Michel : Comment distinguer le burkini d'une combinaison de plongée », *Le Soir*, 27 août 2016, *en ligne : lesoir.be*

[402] Cour. eur. D. H., *Koteski c. Ex République yougoslave de Macédoine*, 13 avril 2006, cité dans [402] C. ROMAINVILLE, « Les discriminations directes et indirectes à raison de la religion en droit belge et européen », *op.cit.,* p. 168

[403] Voy. pour un exemple des difficultés d'interprétation que ce genre d'interdiction soulève, le jugement de la Cour d'appel de Liège concernant le règlement d'ordre intérieur d'un bowling interdisant le port de tout couvre-chef, où une personne subissant un traitement chimiothérapique a dû justifier de sa maladie concernant le port de son foulard. Liège, 22 février 2011, *J.LM.B*., 2011, pp. 1061-1066.

[404] D. KOUSSENS, *L'épreuve de la neutralité. La laïcité française entre droits et discours*, p. 173. ; Circulaire du 18 mai 2004 relative à la mise en œuvre de la loi n°2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenus manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées public, *J.O.,* 22 mai 2004.

[405] S. VAN DROOGHENBROECK, « Les transformations du concept de neutralité de l'Etat : quelques réflexions provocatrices » se référant à O. DORD, « La laïcité à l'école : l'obscure clarté de la circulaire Fillon du 18 mai 2004 », *A.J.D.A*., 2004, pp. 1524-1525.

question, celle du signe convictionnel « par destination » relève du vrai casse-tête. En effet, plus encore que les signes « par nature », les signes « ostentatoires » ou « par destination » impliquent la question du for intérieur des personnes concernées, et forcer quelqu'un à révéler ses convictions équivaudrait à commettre « ni plus ni moins que l'atteinte la plus grave qui se puisse à la liberté de la religion »[406].

Section 2. Neutralité d'apparence et non-discrimination

La discrimination que peut potentiellement induire la neutralité d'apparence divise énormément la jurisprudence. Alors que le tribunal du travail de Bruxelles avait analysé la politique de neutralité d'Actiris comme une discrimination indirecte sur la base des convictions philosophiques et religieuses dans son ordonnance du 16 novembre 2015[407], il estime dans son ordonnance du 3 mai 2021 que la politique de neutralité cette fois-ci de la STIB comme étant « susceptible, en arrière-plan d'une discrimination directe fondée sur la conviction religieuse, [et] de frapper plus durement les femmes qui portent un signe convictionnel en se doublant ainsi d'une discrimination indirecte en raison du sexe »[408]. En l'espèce il était en effet question, selon le tribunal, non pas directement de la politique de neutralité du règlement de travail, mais d'une interdiction de porter le foulard islamique ce qui visait directement une religion[409]. En ce qui concerne la distinction indirecte en fonction du sexe, il a été estimé que « l'interdiction de porter un quelconque signe politique, philosophique, ou religieux sur le lieu de travail affecte principalement les femmes (de religion musulmane) et non les hommes (en ce compris ceux qui se revendiquent de cette religion) »[410]. Cette approche « intersectionnelle » est une anomalie dans le droit belge et européen, qui ne l'a, à notre connaissance, jamais consacrée auparavant[411]. A côté de cela, nous pouvons citer la Cour du travail de Gand dans son arrêt rendu suite aux questions préjudicielles posées à la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire *Samira Achbita*, qui a conclu que la politique de neutralité de G4S Secure Solutions n'était pas constitutive d'une discrimination indirecte sur base des convictions religieuses, et que quand

[406] S. VAN DROOGHENBROECK, *op.cit*., p. 116.
[407] Trib. trav. Bruxelles fr., (réf), 16 novembre 2015, en ligne : *unia.be.* Voy. I. RORIVE., « Être et avoir l'air : une scénographie baroque des principes de neutralité et de non-discrimination ? Commentaire de l'ordonnance du Tribunal du travail francophone siégeant comme en référé du 16 novembre 2015 », *A.P.T.*, 2016, pp. 492-516.
[408] Trib. trav. Bruxelles fr., (réf), 3 mai 2021, §94, *en ligne : unia.be.*
[409] J-F., NEVENS, « Le port du voile au sein des services publics : la neutralité exclusive de la STIB au cœur d'une ordonnance du Tribunal du travail de Bruxelles », 9 juin 2021, §5, *en ligne : justice-en-ligne.be.*
[410] *Idem*., §6.
[411] C. ROMAINVILLE, « Les discriminations directes et indirectes à raison de la religion en droit belge et européen », *op.cit.,* p. 181. Le tribunal estime également que cette notion n'a pas d'assise juridique, il ne s'agira donc pas de « l'interaction de plusieurs motifs » (§90) mais plutôt de leur addition, ou superposition (§91).

bien-même ce serait le cas, le test de proportionnalité lui semblait concluant, concernant notamment le champ d'application de l'interdiction qui ne s'appliquait qu'aux employés en contact avec les clients[412].

La Cour de justice de l'Union européenne, depuis les affaires *Achbita et Bougnaoui,* a pu préciser sa jurisprudence concernant les politiques de neutralité des entreprises à l'occasion de son arrêt « Wabe et Müller »[413]. Elle ne se départit pas de sa jurisprudence précédente, estimant toujours qu'une politique de neutralité « ne constitue pas une telle discrimination dès lors qu'elle vise indifféremment toute manifestation de telles convictions et traite de manière identique tous les travailleurs »[414]. Elle assortit toutefois cette politique de neutralité de trois conditions. Tout d'abord, la politique de neutralité doit répondre à un « besoin véritable de l'employeur », celui pouvant tenir compte « des droits et des attentes légitimes des clients ou des usagers »[415]. Elle prend ainsi comme exemple le « droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement de leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses, philosophiques, […] »[416]. Il ne faudrait cependant pas forcément y avoir un relâchement de sa jurisprudence Bougnaoui, autorisant à présent l'employeur à se fonder sur les désidératas de ses clients, car la Cour attache ici « une importance particulière à la preuve apportée […] que l'absence d'une politique de neutralité nuirait à sa liberté d'entreprise »[417]. Ensuite, cette politique doit être menée « de manière cohérente et systématique »[418] si bien que l'interdiction des signes convictionnels uniquement ostentatoire « est susceptible de constituer une discrimination directe fondée sur la religion ou les convictions »[419]. Enfin, une interdiction peut être étendue à l'ensemble du personnel, et non uniquement à ceux en contact avec le public, si elle est « nécessaire afin de préverser la paix sociale »[420].

---

[412] V. PERTRY, «Un employeur privé qui opte pour une neutralité forte dans son entreprise ne discrimine pas », 18 mars 2021, *en ligne : eubelius.com*. A propos de Gand, 12 octobre 2020, *en ligne : unia.be.*
[413] C.J.U.E., *IX c. WABE eV et MH Müller Handels GmbH c. MJ*, 15 juillet 2021, C-804/18 et C-341/19.
[414] *Idem*., §52.
[415] C.J.U.E., *IX c. WABE eV et MH Müller, op.cit.,* §52.
[416] *Idem*., §65.
[417] A. DJELASSI, R. MERTENS et S. WATTIER., « Principe de neutralité dans les entreprises privées : la Cour de justice étoffe sa jurisprudence relative à l'interdiction de signes religieux », *rev. trim. dr. h*., 2022, p. 386. Cette jurisprudence fait tout de même l'objet de quelques doutes, notamment concernant « l'employeur qui anticiperait les souhaits discriminatoires de sa clientèles [et qui] puisse mener une politique de neutralité en toute impunité », *Idem.* Contra., M. UYTTENDAELE, « La neutralité d'apparence n'est pas discriminatoire, la Cour du Luxembourg l'affirme sans ambage », *op.cit*.
[418] C.J.U.E., *IX c. WABE eV et MH Müller, op.cit.,* §65.
[419] *Idem*., §78.
[420] M. UYTTENDAELE, « La neutralité d'apparence n'est pas discriminatoire, la Cour du Luxembourg l'affirme sans ambage », *op.cit*. p. 1260.

On remarque ainsi qu'alors que les entreprises tentaient de s'inspirer du principe de la neutralité de l'Etat pour fonder leur politique de neutralité, c'est à présent l'Etat qui tenterait de s'inspirer de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne pour fonder ses propres politiques de neutralité envers ses agents[421].

Ces politiques de neutralité, comme nous l'avons déjà évoqué au sujet de l'ordonnance du Tribunal du travail de Bruxelles du 3 mai 2021, posent ainsi question au regard des objectifs de promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, mais aussi tout simplement concernant le pluralisme que la laïcité est censée garantir[422]. En effet, la Cour constitutionnelle allemande, a par exemple, estimé que « loin d'émanciper la femme, l'interdiction du port du voile contribue à l'exclure de l'espace public. […], le fait que, de cette façon, ce soient avant tout des femmes musulmanes qui, concrètement se trouvent exclues d'activités professionnelles, […] apparait en contradiction avec l'égal traitement des femmes. L'interdiction du voile tend en effet *de facto*, en l'espèce, à cantonner les femmes musulmanes aux fonctions subalternes, voir à les exclure du monde du travail »[423]. Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies avait d'ailleurs exprimé son inquiétude dans un rapport de 2004 concernant cette interdiction se propageant dans de plus en plus de Länder : « cela n'aide pas l'enfant à comprendre le droit à la liberté de religion et à adopter une attitude de tolérance, conformément aux buts de l'éducation énoncés à l'article 29 de la Convention relative aux droits de l'enfant »[424]. La Belgique a également été le sujet de cette préoccupation, ce même Comité estimant que le fait que « les écoles [soient] autorisées à interdire le port de symboles religieux, tels que le voile islamique,[…] est source de stigmatisation et de discrimination à l'égard des enfants, en particulier les filles de confession musulmane, et peut avoir une influence sur leur choix d'école, d'études et d'emploi »[425]. Ces organes internationaux s'inquiètent également de la situation des écoles publiques françaises,

---

[421] Voy. par rapport à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 4 juin 2020, qui s'inspirerait des arrêts Achbita et Bougnaoui, S. WATTIER et L. VANBELLINGEN, « L'arrêt n°81/2020 de la Cour constitutionnelle : de la neutralité pluraliste à la pluralité des formes de neutralité ?, *op.cit*, p. 338. x. Voy. également M. UYTTENDAELE à propos de l'argument de la « paix sociale » pour interdire le port de signes convictionnels à l'ensemble de la fonction publique, M. UYTTENDAELE, « La neutralité d'apparence n'est pas discriminatoire, la Cour du Luxembourg l'affirme sans ambage », *op.cit*. p. 1260.

[422] H. HASQUIN, *Inscrire la laïcité dans la constitution belge ?*, *op. cit*., pp. 94-96.

[423] X. DELGRANGE, « Les Cours suprêmes à l'épreuve du foulard islamique en milieu scolaire », *op.cit*., citant H. RABAULT, « Le droit des enseignantes à aborder le foulard (décision de la première chambre de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 27 janvier 2015 », *rev. fr. dr. const*., 2015, p. 739.

[424] X. DELGRANGE, *op.cit*., citant le Comité des droits de l'enfant, « Examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l'article 44 de la Convention. Observations finales : Allemagne, 26 février 2004.

[425] X. DELGRANGE, « La neutralité de l'enseignement en Communauté française, entre positivité et exclusion », *op. cit*., voy la nb 93, citant le Comité des droits de l'enfant, Observations finales concernant le rapport de la Belgique valant cinquième et sixième rapports périodiques, 28 février 2019, p. 5.

le Comité des droits humains des Nations unies estimant à propos du renvoi d'un élève sikh fondé sur la loi du 15 mars 2004 que « l'Etat partie n'a pas donné de preuves convaincantes qu'en portant le keski l'auteur aurait présenté une menace pour les droits et libertés des autres élèves ou pour l'ordre au sein de l'établissement scolaire »[426].

Cette petite remise en perspective de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne ainsi que du *soft law* au sujet de la question des politiques de neutralité permet ainsi de mieux comprendre d'où vient l'ordonnance très controversée du Tribunal du travail de Bruxelles du 3 mai 2021. Outre ses conclusions concernant la discrimination directe sur base des convictions religieuses et indirecte concernant le sexe, il ne valide pas la politique de neutralité de la STIB non seulement car elle s'applique de manière indifférenciée à l'ensemble des travailleurs, en contact ou non avec les usagers, mais aussi car rien n'indiquerait qu'il soit nécessaire dans le cadre des fonctions de la STIB que pour offrir un service public neutre, les travailleurs doivent aborder une apparence neutre[427]. Il ne valide pas non plus cette politique au regard du but de promotion de la « diversité » allégué, estimant qu'une telle politique ne peut aller qu'à « contre-courant » de cet objectif[428]. Enfin, l'argument de la préservation de la « paix sociale » ne trouve pas non plus grâce aux yeux du Tribunal, dans la mesure où la STIB n'établit pas que cet objectif requiert une interdiction générale et indifférenciée[429].

Conclusion

Nous arrivons au terme de cette analyse à plusieurs conclusions. Premièrement, nous estimons pouvoir rejoindre la doctrine reconnaissant l'Etat belge comme un Etat laïque[430]. Il ne nous semble dès lors pas que le choix du terme « neutralité » motivé par le souci de différencier la laïcité politique de la laïcité philosophique, soit insuffisant pour qualifier le mode d'organisation politique de l'Etat belge. En effet, nous avons pu établir que les modèles constitutionnels belges et français rencontraient tous deux les quatre principes fondamentaux de la laïcité politique : l'égalité et la non-discrimination, la liberté de conscience et de

[426] Idem., voy. la nb 91, citant le Comité des droits de l'homme des Nations unies, Communication n°1852/2008, *Bikramijt Singh c. France*, 1er novembre 2012, §8.6.
[427] Trib. trav. Bruxelles fr., (réf), 3 mai 2021, §73, p. 27, *op.cit.* Rejoignant ainsi selon nous la légisprudence du Conseil d'Etat, voy. CE., avis n°44.521/AG du 20 mai 2008, *op.cit.*; *Contra*., J-P., SCHREIBER, « Carte blanche sur l' « Arrêt Stib » et le retrait du voile : le juge a-t-il toujours raison ? », *Le Soir*, 25 mai 2021, *en ligne : lesoir.be ;* Le tribunal reste dans la même lignée que celle du Conseil d'Etat lorsqu'il n'accueille pas le motif de l'égalité entre les travailleurs comme justification d'une politique de neutralité générale (§76).
[428] *Idem*., §74, pp. 31-33.
[429] *Idem*., §75.
[430] Voy. M. Leroy., « L'Etat belge, Etat laïc », *op.cit*., p.833-845.

religion, la séparation (ou l'indépendance mutuelle) des églises et de l'Etat, et la neutralité de l'Etat ; et ce particulièrement lorsque le financement des cultes ne constitue pas le cœur du débat[431].

Ensuite, il ne nous paraît pas nécessaire d'introduire un nouveau fondement constitutionnel que serait la laïcité concernant l'interdiction du port de signes convictionnels, puisque c'est précisément la composante de « neutralité des services publics » de la laïcité qui est pertinente en la matière[432]. Ainsi, le Conseil d'Etat reconnait que le principe constitutionnel de la neutralité des services publics, dans une interprétation dynamique, peut fonder l'interdiction du port de signes convictionnels envers les fonctionnaires au nom de la protection des droits et libertés d'autrui, par le renforcement de la confiance des citoyens dans la neutralité du service public. Cette justification vaut pour les agents exerçant une fonction « susceptible de remettre en cause la neutralité de l'Etat »[433], ce qui, à notre sens, inclut les professeurs de l'enseignement officiel. En ce qui concerne les élèves, la Cour constitutionnelle a estimé qu'une « orientation nouvelle » de la neutralité de l'enseignement, interprétée comme permettant d'interdire le port de signes convictionnels, ne serait pas contraire à l'article 24 de la Constitution[434]. Nous nous rangeons cependant du côté de l'opinion selon laquelle les élèves ne sont en aucun cas débiteurs de la laïcité, ou de la neutralité du service public, à l'instar du courant estimant que la loi française du 15 mars 2004 ne se fonde pas sur l'application du principe de laïcité[435].

De plus, la laïcité n'est pas un fondement pertinent lorsqu'il s'agit d'interdire le port de signes convictionnels aux citoyens. Les lois belges et françaises interdisant de se couvrir le visage dans l'espace public ont ainsi toutes deux été validées, tant au niveau national qu'au niveau de la Cour européenne des droits de l'Homme, sur base d'une certaine conception du « vivre ensemble »[436]. En outre, les politiques de neutralité des entreprises se fondent sur leur liberté

[431] Nous rappelons à cet égard que le non-financement des cultes par l'Etat français peut être relativisé et nuancé, voy. au sujet du régime d'exception de l'Alsace-Moselle ainsi que des différents autres subsides, M. A. SAYGIN, *La laïcité dans l'ordre constitutionnel belge, op.cit.,* pp. 53-60.
[432] C.E., Avis n°48.022/AG du 20 avril 2010, *op.cit.,* p.31. voy. également en ce sens X. DELGRANGE, « Les laïcités belges enchâssées dans la Constitution ? », *op.cit*., p. 410.
[433] C.E., avis n°69.726/AG du 12 mai 2022,*op.cit*., p.12.
[434] C. const., 4 juin 2020, n°81/2020, B.25.
[435] Voy. A. GRAY, « Laïcité, école et appartenance religieuse : pour un bilan exigeant de la loi n°2004-228 du 15 mars 2004 », *op.cit.,* p.35.
[436] C. const., 6 décembre 2012, n°145/2012 et Cons. Const (fr)., décision n°2010-613DC, 7 octobre 2010. ; Cour. eur. D. H., *S.A.S c. France*, 1er juillet 2014 et Cour. eur. D. H., *Belcacemi et Oussar* c. Belgique, 11 juillet 2017.

d'entreprise, indépendamment du caractère laïque ou non de l'Etat dans lequel elles se trouvent[437].

Enfin, nous souhaitons attirer l'attention sur les paradoxes de la laïcité lorsqu'elle est instrumentalisée dans l'unique but de « reléguer la religion dans la sphère privée »[438], comme rempart face aux intégrismes religieux. D'une part, alors que le principe de laïcité est censé garantir la neutralité de l'Etat et la séparation des églises et de l'Etat, le « paradoxe de la neutralité » de S. VANDROOGHENBROECK met en exergue les écarts que l'interdiction du port de signes convictionnels fait commettre à ces principes lorsque l'Etat doit définir et interpréter les prescrits religieux[439]. D'autre part, les objectifs de promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes énoncés dans la proposition de révision de la Constitution peuvent se retrouver profondément heurtés par les politiques de neutralité d'apparence dans la fonction publique, à l'école, ou dans une entreprise[440]. Il faut ainsi veiller à ne pas laisser l'idéal républicain, ou la « laïcité narrative »[441] subvertir les principes de la laïcité politique. En effet, si la laïcité en Belgique est reconnue comme un culte, la laïcité à la française n'est pas non plus exempte de couleurs idéologiques, si bien qu'utiliser ce vocable pour tenter d'amorcer le décalage de la tradition pluraliste belge vers un idéal d'uniformisation républicain nous semble être une entreprise peu opportune. Pour toutes ces raisons, nous arrivons à la conclusion que la constitutionnalisation de la laïcité n'est pas un fondement adéquat à l'interdiction du port de signes convictionnels. Il n'est d'ailleurs pas impossible que ce soit l'inverse qui se produise si la laïcité *à la belge* venait à être constitutionnalisée, consacrant ainsi avec encore plus de force toutes les garanties de notre pluralisme[442].

---

[437] C.J.U.E, *Samira Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. G4S Secure Solutions NV*, 14 mars 2017, C-157/15 ; C.J.U.E., *Asma Bougnaoui, Association de défense des droits de l'homme (ADDH) c. Micropole SA*, 14 mars 2017, C-188/15.; C.J.U.E., *IX c. WABE eV et MH Müller Handels GmbH c. MJ*, 15 juillet 2021, C-804/18 et C-341/19.

[438] H. DUMONT, audition à la chambre, rapport introductif d'initiative concernant le caractère de l'Etat et les valeurs fondamentales de la société, *op.cit*., p. 323.

[439] S. VAN DROOGHENBROECK, « Les transformations du concept de neutralité de l'Etat : quelques réflexions provocatrices », *op.cit.* , pp. 75-12.

[440] Trib. trav. Bruxelles fr., (réf), 3 mai 2021, en ligne *: unia.be.* ; Comité des droits de l'homme des Nations unies, Communication n°1852/2008, *Bikramijt Singh c. France*, 1er novembre 2012 Comité des droits de l'enfant, Observations finales concernant le rapport de la Belgique valant cinquième et sixième rapports périodiques, 28 février 2019.

[441] D. KOUSSENS, *L'épreuve de la neutralité. La laïcité française entre droits et discours*, *op.cit*., p. 16.

[442] V. DE COOREBYTER, « La constitutionnalisation de la laïcité », *Le Soir*, 28 novembre 2012, disponible à l'adresse https://difusion.ulb.ac.be/vufind/Record/ULB-DIPOT:oai:dipot.ulb.ac.be:2013/216938/Holdings.

BIBLIOGRAPHIE

I. LEGISLATION

Législation internationale et européenne

Normes à valeur législative au sens large

- Protocole n°2 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, fait à Strasbourg le 6 mai 1963.

- Convention européenne des droits de l'homme Telle qu'amendée par les Protocoles 11, 14 et 15, complétée par le Protocole additionnel et les Protocoles 4, 6, 7, 12,13 et 16

- Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000

Directive européenne

- Dir. 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, *J.O.U.E.*, 2 décembre 2000.

Législation nationale

- Constitution belge du 17 février 1994, *M.B.*, 17 février 1994, p. 4054.

- Code pénal belge, art. 258, 8 juin 1867, *M.B.*, 9 juin 1867, p.3133.

- Code judiciaire belge, art. 759, 10 octobre 1967, *M.B.*, 31 octobre 1867, p.11360.

- Loi du 1er juin 2011 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage, *M.B.*, 13 juillet 2011, p. 41734.

- Loi du 23 janvier 1981 relative à l'octroi de subsides aux communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, *M.B.*, 8 avril 1981, p.4311.

- Loi du 21 juin 2002 relative au Conseil central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues, *M.B.*, 22 octobre 2002, p.48180.

- Décret du 31 mars 1994 définissant la neutralité de l'enseignement de la Communauté française et décret du 17 décembre 2003 organisant la neutralité inhérente à l'enseignement officiel subventionné et portant diverses mesures en matière d'enseignement, remplacés par le Décret du 3 mai 2019 portant les livres 1er et 2 du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et mettant en place le tronc commun, *M.B.,* 19 septembre 2019, p. 87072.

- Décret spécial du 14 juillet 1998 relatif à l'enseignement communautaire, *M.B.*, 30 septembre 1998, p. 31863.

- Décret de la communauté française du 12 décembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination, *M.B.*, 13 janvier 2009, p. 970

- Décret spécial de la Communauté française du 7 février 2019 portant la création de l'organisme public chargé de la fonction de pouvoir organisateur de l'enseignement de la Communauté française, *M.B.*, 7 mars 2019, p. 24527.

Travaux préparatoires

- Proposition de loi du 6 novembre 2007 visant à appliquer la séparation de l'Etat et des organisations et communautés religieuses et philosophiques non confessionnelles, déposée par P. Mahoux et consorts, Doc. parl, Sénat, 2007-2008, n°4-351/1.

- Proposition de décret du 15 mars 2010 visant à interdire le port de signes convictionnels par le personnel des établissements d'enseignement officiel organisés ou subventionnés par la Communauté française, déposée par F. Bertiaux et al, Doc. parl., Comm. fr., sess. ord., 2009-2010 n°84/1.

- Proposition du 13 janvier 2016 de révision de la Constitution en vue d'insérer un nouvel article 7ter relatif à la laïcité de l'Etat, déposée par O. Maingain et V. Caprasse, Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2015-2016, n°1582/001.

- Proposition d'ordonnance du 6 juin 2021 LIGNE (« Libertés Individuelles Garanties par la Neutralité de l'Etat ») visant à assurer la neutralité et l'impartialité des agents des services publics de la Région Bruxelles-Capitale et à interdire le port de signes convictionnels ostentatoires dans l'exercice de leurs fonctions, déposées par A. BERTRAND et al., *Doc. parl*., Parl., Rég.Brux.Cap., sess. ord., 2020-2021, n°A-380/1.

- Rapport introductif d'initiative concernant le caractère de l'Etat et les valeurs fondamentales de la société, Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 2017-2018, n°54-2914/001.

Arrêtés

- Arrêté du gouvernement du 11 mai 2000 portant approbation du projet éducatif de l'Enseignement organisé par la Communauté, *M.B.,* 19 septembre 2000, p. 31746.

- Arrêté royal du 2 octobre 1937 portant statut des agents de l'Etat, révisé par l'Arrêté royal du 14 juin 2007 portant modification de diverses dispositions réglementaires, *M.B*., 22 juin 2007, p. 34570.

Législation étrangère

France

- Loi française n°2010-1192 du 10 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, J.O., 12 octobre 2010.

- Loi française 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, J.O., 17 mars 2004/

- Circulaire du 18 mai 2004 relative à la mise en œuvre de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics, JORF n°118 du 22 mai 2004/

Travaux préparatoires

- Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, Rapport remis au Président de la République (Commission Stasi), rendue le 1er décembre 2003 au Président de la république française.

- Etude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile intégral du Conseil d'Etat français, présenté le 30 mars 2010 au Premier ministre, disponible à l'adresse : *https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etude-relative-aux-possibilites-juridiques-d-interdiction-du-port-du-voile-integral*;

II. JURISPRUDENCE

Jurisprudence européenne

Cour européenne des droits de l'homme

- Cour. eur. D. H., *Kjeldsen, Busk Madsen et Pedersen c. Danemark*, 7 décembre 1976
- Cour. eur. D. H., *Kokkinakis c. Grèce*, 25 mai 1993
- Cour. eur. D. H., *Larissis* c. Grèce, 24 février 1998

- Cour. eur. D. H., *Dahlab* c. Suisse, 15 février 2001
- Cour. eur. D. H., *Sahin* c. Turquie, 10 novembre 2005
- Cour. eur. D. H., *Dogru c. France*, 4 décembre 2008
- Cour. eur. D. H., *Kervanci c. France*, 4 décembre 2008
- Cour. eur. D. H., *Aktas c. France*, 30 juin 2009
- Cour. eur. D. H., *Lautsi c. Italie*, 3 novembre 2009
- Cour. eur. D. H., *Ahmet Arlsan* c. Turquie, 23 février 2010
- Cour. eur. D. H., *Lautsi c. Italie*, 18 mars 2011
- Cour. eur. D. H., *Eweida et autres c. Royaume-Uni*, 15 janvier 2013
- Cour. eur. D. H., *S.A.S c. France,* 1er juillet 2014
- Cour. eur. D. H., *Ebrahimian c. France,* 26 novembre 2015
- Cour. eur. D. H., *Belcacemi et Oussar c. Belgique*, 11 juillet 2017
- Cour. eur. D. H., *Dakir c. Belgique*, 11 juillet 2017
- Cour. eur. D. H., *Hamidović c. Bosnie-Herzégovine*, 5 décembre 2017
- Cour. eur. D. H., *Lachiri c. Belgique*, 18 septembre 2018
- Cour. eur. D. H., *Assemblée chrétienne des Témoins de Jéhovah d'Anderlecht c. Belgique*, 5 avril 2022

Cour de justice de l'union européenne

- C.J.U.E., *Asma Bougnaoui, Association de défense des droits de l'homme (ADDH) c. Micropole SA*, 14 mars 2017, C-188/15

- C.J.U.E, *Samira Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. G4S Secure Solutions NV*, 14 mars 2017, C-157/15

- Conclusions de l'Avocat général J. KOKOTT dans l'affaire *Samira Achbita op.cit.,* présentées le 31 mai 2016,

- C.J.U.E., *IX c. WABE eV et MH Müller Handels GmbH c. MJ*, 15 juillet 2021, C-804/18 et C-341/19.

Commission européenne

- Comm. eur. D. H., *W. & D. M., M. & H. I. c. Royaume-Unis*, 6 mars 1984

Organismes internationaux

- Comité des droits de l'enfant des Nations unies, Examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l'article 44 de la Convention. Observations finales : Allemagne, 26 février 2004

- Comité des droits de l'enfant des Nations unies, Observations finales concernant le rapport de la Belgique valant cinquième et sixième rapports périodiques, 28 février 2019

- Comité des droits de l'homme des Nations unies, Communication n°1852/2008, *Bikramijt Singh c. France*, 1er novembre 2012

Jurisprudence nationale

Cour constitutionnelle

- C. const., 22 janvier 1986, n°8/1986
- C. const., 4 mars 1993, n°18/1993.
- C. const., 8 juillet 1997, n°31/1997
- C. const., 12 février 2009, n°17/2009
- C. const., arrêt du 29 juillet 2010, n°93/2010
- C. const., 15 mars 2011, n°40/2011
- C. const., 6 décembre 2012, n°145/2012
- C. const., 12 mars 2015, n°34/2015
- C. const., 4 juin 2020, n°81/2020
- C. const., 7 juillet 2022, n°95/2022

Cour de cassation

- Cass., 7 novembre 1834*, Pas*., I, 1834, p. 330
- Cass., 30 juin 1882, *Pas.,* I, 1882, p. 253

- Cass., 8 juin 2022, *en ligne : cass.be.*

Conseil d'Etat

- C.E., arrêt n° 210.000 du 21 décembre 2010
- C.E., arrêt n° 223.042 du 27 mars 2013
- C.E., arrêt n° 277.748 du 14 octobre 2014
- C.E., arrêt n° 228.751 du 14 octobre 2014
- C.E., arrêt n° 228.752 du 14 octobre 2014
- C.E., arrêt n° 233.672 du 1er février 2016
- C.E., arrêt n° 234.914 du 2 juin 2016

- C.E. avis n°44521/AV/AG du 20 mai 2008 sur une proposition de loi visant à « appliquer la séparation de l'Etat et des organisations et communautés religieuses et philosophiques non confessionnelles », Doc. parl., Sénat, 2007-2008, n/ 4-351/1

- C.E., Avis n°48.022/AV/AG du 20 avril 2010 sur une proposition de décret visant à « interdire le port de signes convictionnels par le personnel des établissements d'enseignement officiel organisés ou subventionnés par la Communauté française, » *Doc. parl*., Comm. fr., sess. ord., 2009-2010 n°84/2,

- C.E. avis n° 48146/4-AV/AG du 13 juillet 2010 sur une proposition d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale visant à « modifier l'article 27bis de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales en vue d'interdire le port de signes convictionnels par les membres du personnel des intercommunales en Région bruxelloise », Doc. parl., Parl. R.B.C., 2009, n/ A-50/1,

- C.E. avis n° 48147/4-AV/AG du 13 juillet 2010 sur une proposition d'ordonnance de de la Commission communautaire commune visant à « modifier la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale visant a interdire le port de signes convictionnels par les membres du personnel des centres publics d'action sociale de la Region de Bruxelles-Capitale et des associations hospitalières de la Région de Bruxelles-Capitale » Doc. parl., Ass. réunie de la Cocom, 2009, n/ B-10/1

- C.E., avis n°69.726-AV/AG du 12 mai 2022 sur une proposition d'ordonnance LIGNE (« Libertés Individuelles Garanties par la Neutralité de l'Etat ») visant à assurer la neutralité et l'impartialité des agents des services publics de la Région Bruxelles-Capitale et à interdire le port de signes convictionnels ostentatoires dans l'exercice de leurs fonctions, *Doc. parl*., Parl., Rég.Brux.Cap , 2020-2021, n°A-380/2

Juridictions d'appel

- Mons, 10 mars 2010, *J.L.M.B*, pp. 549-557.
- Anvers, 23 décembre 2009, *en ligne : unia.be*
- Anvers, 23 décembre 2019, *en ligne : unia.be*
- Gand, 12 octobre 2020, *en ligne : unia.be.*

Juridictions de 1ère Instance

- Trib. trav. Bruxelles fr. (ref), 16 novembre 2015, *en ligne : unia.be*
- Trib. trav. Bruxelles fr. (ref), 3 mai 2021, *en ligne : unia.be.*
- TPI Bruxelles fr. 24 novembre 2021, *en ligne : unia.be*
- TPI Bruxelles fr. 14 novembre 2022, en ligne : *unia.be.*
- Trib. trav. Liège, 24 février 2022, *en ligne : unia.be.*

Jurisprudence étrangère

- C.E., arrêt n° 217.017 du 5 mai 2000, *Delle Marteaux*

- Avis du Conseil d'Etat français (AG) n° 346893, portant sur la question de savoir si le port de signes d'appartenance à une communauté religieuse est ou non compatible avec le principe de laïcité, 27 novembre 1989

- Décision du Conseil constitutionnel français, n°2012-297 QPC du 21 février 2013

- Décision du Conseil constitutionnel français, n°2010-613 DC du 7 octobre 2010

III. DOCTRINE

Monographies

- DE SMET F., « Vers une laïcité dynamique », Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2012

- DUMONT H. et DELGRANGE X., « Le principe de pluralisme face à la question du voile islamique en Belgique », *Droit et société*, 2008

- HASQUIN H., « Inscrire la laïcité dans la constitution belge ? », Bruxelles, Académie royale de Belgique, 2016

- KOUSSENS D., « L'épreuve de la neutralité. La laïcité française entre droits et discours », Bruxelles, Bruylant, 2015

- SAYGIN M. A., « La laïcité dans l'ordre constitutionnel belge », Louvain-la-Neuve, Académia, 2015

- VANBELLINGEN L., « La neutralité de l'entreprise face aux expressions religieuses du travailleur », Bruxelles, Bruylant, 2022

- WATTIER S., « Le financement public des cultes et des organisations philosophiques non confessionnelles », Bruxelles, Bruylant, 2016

Contributions dans un ouvrage collectif

- EL BERHOUMI. M., « Les juridictions suprêmes contre le voile : commentaire de deux arrêts engagés », *in Le droit à la diversité culturelle* (Dir. J. RINGELHEIM), Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 569-620.

- DE COOREBYTER V., « La neutralité n'est pas neutre », *in Neutralité et faits religieux. Quelles interactions dans les services publics ?* (Dir. D. CABIAUX et al.), Louvain-la-Neuve, Académia-L'Harmattan, 2014, p. 19-42.

- DELGRANGE X., «Mixité sociale, mixité religieuse : le droit de l'enseignement face à la diversité », *in Le droit à la diversité culturelle* (Dir. J. RINGELHEIM), Bruxelles, Bruylant, 2011, p.503-267.

- DELGRANGE X. et LEROUXEL H., « L'accommodement raisonnable, bouc émissaire d'une laïcité inhibitrice, *in L'accommodement raisonnable de la religion en Belgique et au Canada, comparaison des contextes juridiques, sociaux et politiques*, (Dir. E . BRIBOSIA et I. RORIVE), Bruxelles, Peter Lang, 2015, p. 203-286.

- DELGRANGE X. et OVERBEEKE A., « Le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle » *in Les grands arrêts en droit de l'enseignement* (Dir. X. DELGRANGE et AL), Bruxelles, Larcier, 2016, p. 242-280.

- DELGRANGE X., « Une nouvelle source du droit : le *Dress* code », *in Le droit malgré tout. Hommage à François Ost* (Dir. Y. CARTUYVELS et al.), Bruxelles, Presses de l'Université de Saint-Louis, 2018, p.659-706.

- DELGRANGE X., « La neutralité dans l'enseignement en Communauté française, entre positivité et exclusion », *in Doit de l'enseignement : règles applicables aux élèves et aux étudiantes dans l'enseignement obligatoire et dans l'enseignement supérieur*, (Dir. F. BELLEFLAMME), Bruxelles, Larcier, 2022, p.147-217.

- FERRARI A., « De la politique à la technique : laïcité narrative et laïcité du droit. Pour une comparaison France/Italie », *in Le droit ecclésiastique à la fin du XVIIIe au milieu du XXe siècle en Europe* (Dir. B. BASDEVANT-GAUDEMENT et F. JANKOWIAK), Leuven, Peeters, 2009, p. 333-345.

- FRUMER P., « La renonciation aux droits constitutionnels » *in Les droits constitutionnels en Belgique – Les enseignements jurisprudentiels de la Cour*

constitutionnelle, du Conseil d'Etat de la Cour de cassation (Dir. M. VERDUSSEN et N. BONBLED), Bruxelles, Bruylant, 2011

- GANTY S. et VANDERSTRATEN M., « Actualités de la lutte contre la discrimination dans les biens et services, en ce compris l'enseignement » *in Droit de la non-discrimination : avancées et enjeux* (Dir. E. BRIBOSIA, I. RORIVE, S. VAN DROOGENBROECK), Bruxelles, Bruylant, 2016, p.183-246.

- LEROY M., « L'Etat belge, Etat laïc » *in Mélanges en hommage à Francis Delpérée – Itinéraires d'un constitutionnaliste* (Dir. R. ANDERSEN et AL.), Bruxelles, Bruylant, L.G.D.J., 2007., p. 833-845.

- MARTIN J-P., « Laïcité belge, laïcité française : deux usages d'une même notion », *in Laïcité, laïcités : Reconfigurations et nouveaux défis (Afrique, Amériques, Europe, Japon, Pays arabes)* (Dir. J. BAUBÉROT, M. MILOT et P. PORTIER), Paris, Editions de la Maison des sciences de l'homme, 2015, n° 14. *en ligne : books.openedition.org/editionsmsh/5639*. p.55-6.

- MATHIEU C., DE HERT P., GUTWIRTH S., « Le port de signes convictionnels par les agents publics », *in Regards croisés sur les assises de l'interculturalité* (Coord. M-C. FOBLETS, J-P. SCHREIBER), Bruxelles, Larcier, 2013, p. 345-391.

- NINANE G.et RINGELHEIM J., « La neutralité de l'enseignement officiel » *in Les grands arrêts en droit de l'enseignement* (Dir. X. DELGRANGE, L. DUTROUX et M. EL BERHOUMI), Bruxelles, Larcier 2016, p. 193-241.

- RENAULD B. et VAN DROOGHENBROECK. S., « Le principe d'égalité et de non-discrimination » *in Les droits constitutionnels en Belgique*, *Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation.* (Dir. M. VERDUSSEN et N. BONBLED), Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 553-605.

- RIGAUX M-F. et CHRISTIANS L-L., « La liberté de culte », *in Les droits constitutionnels en Belgique. Les enseignements jurisprudentiels de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation.* (Dir. M. VERDUSSEN et N. BONBLED), Bruxelles, Bruylant, 2011. p. 865-897.

- ROMAINVILLE C., « Les discriminations directes et indirectes à raison de la religion en droit belge et européen » *in Etats et Religions* (Dir. C. ROMAINVILLE, M. VERDUSSEN, N. BONBLED et S. WATTIER), Limal, Anthémis, 2018, p. 145-183.

- SAUTOIS J. et UYTTENDAELE M., « Les récents apports du Conseil d'Etat et de la Cour constitutionnelle en matière de neutralité à l'école » *in Regards croisés sur les assises de l'interculturalité* (Coord. M-C. FOBLETS, J-P. SCHREIBER), Bruxelles, Larcier, 2013, p. 247-270.

- UYTTENDAELE M. et SAUTOIS J., « La neutralité de l'enseignement et le port des signes convictionnels » *in Liber amicorum de Michel Melchior – Lièges, Strasbourg, Bruxelles : parcours des droits de l'homme*, Anthémis, 2010, p. 229-254.

- VAN DROOGHENBROECK S., « les transformations du concept de neutralité de l'Etat : quelques réflexions provocatrices » *in Le droit et la diversité culturelle* (Dir. RINGELHEIM J), Bruxelles, Bruylant 2011, p. 75-121.

- VAN DROOGHENBROECK S., « Conflit entre droits fondamentaux, pondération des intérêts : fausses pistes (?) et vrais problèmes », *in Les droits de la personnalité* (dir. J-L. RENCHON), Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 299 – 346.

- VELAERS J. et FOBLETS M-C., « Le fait religieux dans ses rapports avec l'Etat en droit belge », *in The Belgian reports at the Congress of Washington of the International Academy of Comparative Law* (Dir. E. DIRIX et Y-H. LELEU), Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 37-86.

Périodiques

- ALLARD M-P., « Vers une introduction d'un principe de laïcité dans la Constitution belge ? *», Cahier du C.I.R.C n°4*, 2020, p. 94-109.

- BADDOUR L., « Synchronie entre neutralité du service public, principe de non-discrimination et liberté de religion. Analyse au départ de l'ordonnance du Tribunal du travail de Bruxelles rendue le 16 novembre 2015 », *rev. dr. com*., 2018, p. 4-26.

- BLAISE P. et COOREBYTER V., « L'islam et l'école. Anatomie d'une polémique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 1990, n°12701-1271, p. 1-88.

- BLÉRO B., « Du droit d'extérioriser son appartenance religieuse à l'école. L'interdiction du foulard islamique face à la liberté de religion », *rev. drt. étr*., 1996, p. 22-23.

- BRIBOSIA E. et RORIVE I., « Affaires Achbita et Bougnaoui : entre neutralité et préjugés », *rev. trim. d. h*., 2017, p.1017-1037.

- CAPONETTI L. ET SAK B., « Comment définir le service public à travers ses différentes facettes, missions, et principes ? », *CIRIEC*, 2016, p. 1-40.

- CHRISTIANS L.-L. et EL BERHOUMI M., « De la neutralité perdue à l'exemption du cours de morale – commentaire de l'arrêt 34/2015 de la Cour constitutionnelle », *J.T*., 2015, p. 437-444.

- CHRISTIANS L-L., MINETTE S. et WATTIER S., « Le visage du sujet de droit : la *burqa* entre religion et sécurité », *J.T*., 2013, p. 242-245.

- DE COOREBYTER V., « Neutralité et laïcité : une opposition en trompe-l'œil », *Politique*, p. 60-65.

- DE GALEMBERT C., « Forcer le droit à parler contre la *burqa*. Une *judicial politics* à la française ? », *Revue française de science politique*, 2014, p.647-668.

- DELGRANGE X., « La neutralité de l'enseignement et communauté française », *A.P.T.*, 2008, p.119-156.

- DELGRANGE X., « La démocratie voilée », *R.R.D.*, 2008, p. 370-384.

- DELGRANGE X. et EL BERHOUMI M., « Pour vivre ensemble, vivons dévisagés : le voile intégral sous le regard des juges constitutionnels belge et français » ; *R.T.D.H.*, 2014, p. 639-645.

- DELGRANGE X., « Les laïcités belges enchâssées dans la Constitution ? », *C.D.P.K*, 2019., p. 405-412.

- DELGRANGE X. et KOUSSENS D. « Quelles laïcités en salle d'audience ? A propos de quelques arrêts canadiens et européens sur le port de symboles religieux dans les prétoires », *rev. trim. d. h.*, 2019, p. 447-475.

- DELGRANGE X., « Faut-il enchâsser la laïcité politique dans la Constitution belge ? », *Cahier du CIRC n°4*, 2020, p. 4-76.

- DELGRANGE X., « La liberté d'interdire. A propos de l'arrêt n°81/2020 du 4 juin 2020 de la Cour constitutionnelle », *T.O.R.B.*, 2020, p.498-504.

- DELGRANGE X. ET KOUSSENS D., « La fabrique de la laïcité par le juge. Eléments de comparaison Belgique – France – Québec », *R.I.E.J.*, 2020, p.93-127.

- DELGRANGE X., « La laïcité à cheval sur le public et le privé », *R.I.E.J.*, 2021, p.217-233.

- DJELASSI A., MERTENS R. et WATTIER S., « Principe de neutralité dans les entreprises privées : la Cour de justice étoffe sa jurisprudence relative à l'interdiction de signes religieux », *rev. trim. dr. h.*, 2022, p. 373-395.

- DORD O., « La laïcité à l'école : l'obscure clarté de la circulaire Fillon du 18 mai 2004 », *A.J.D.A*., 2004, p.15-23.

- EL BERHOUMI M., « Foulard à l'école : Le Conseil d'Etat clôt la saga carolorégienne », *A.P.T*., 2013/4, p. 383-409.

- GAUDEMET Y., « La laïcité, forme française de la liberté religieuse », *Administration & Education*, 2015, p.111-120.

- GONZALEZ G. et HAARSHER G., « Consécration jésuitique d'une exigence fondamentale de la civilité démocratique ? Le voile intégral sous le regard des juges de la Cour européenne », *rev. trim. dr. h*., 2015, p.219-233.

- GRAY A., « Laïcité, école et appartenance religieuse : pour un bilan exigeant de la loi n°2004-228 du 15 mars 2004 », *C.R.D.F.*/4, 2005, p.33-48.

- JACQUEMAIN M., « Assises de l'interculturalité, où est la « pente glissante » ?, *in Regards croisés sur les assises de l'Interculturalité*., p.193-205.

- JOASSART. P., « Les convictions religieuses dans les relations de travail », *Or.*, 2016, p. 49-61.

- NIHOUL M. et WATTIER S., « L'interdiction de signes convictionnels comme limite à l'exercice des libertés. Etats des lieux au niveau communal », *rev. dr. com*., 2018, p.27-36.

- NINANE G., « Le service public de l'enseignement est-il laïc ? – La Cour constitutionnelle et le conseil d'Etat valident l'interdiction des signes philosophiques et religieux », *J.L.M.B*., 2011, p.1048-1061.

- NINANE G., « Jurisprudence sur le voile intégral : suite et fin ? » *A.P.T*., 2019, p.119-124.

- OULAD-CHAIB S., « Hamidovic c. Bosnie-Herzégovine : l'interdiction de couvre-chef religieux dans les prétoires viole l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'Homme », *J.T.,* 2018, p.401-405.

- PIERET J., « Chronique de criminologie – la subsidiarité du droit pénal et les droits de l'homme : la mouche et la bouteille à mouches ? » *rev. dr. pén. crim.,* 2011, p.552-576

- RABAULT H., « Le droit des enseignantes à aborder le foulard (décision de la première chambre de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 27 janvier 2015 », *rev. fr. dr. const.,* 2015, p. 735-744.

- RINGELHEIM J., « Le conseil d'Etat et l'interdiction du port du voile par les enseignants : paradoxale neutralité », *A.P.T.*, 2012, p.342 à 384.

- RORIVE. I., « Être et avoir l'air : une scénographie baroque des principes de neutralité et de non-discrimination ? Commentaire de l'ordonnance du Tribunal du travail francophone siégeant comme en référé du 16 novembre 2015 », *A.P.T.*, 2016, p.492-516.

- SLOWICK A., « Discrimination religieuse dans l'emploi : à la recherche entre les points communs entre Strasbourg et Luxembourg », *Cah. dr. eur.*, 2020, p.441-484.

- UYTTENDAELE M., « La neutralité n'est pas discriminatoire, la Cour du Luxembourg l'affirme sans ambages », *J.L.M.B*., 2021, p.1255-1261.

- VAN BUNNEN. L., « La contribution de la Cour justice de l'Union européenne à la protection des droits de l'Homme et la question du port du voile islamique », *R.C.J.B*., 2018, p.91-112.

- VAN DROOGHENBROECK S., « Du bon usage de la jurisprudence strasbourgeoise. Quelques réflexions sur la jurisprudence belge relative aux signes convictionnels», *R.I.E.J.,* 2020, p.151-174.

- VELAERS J., « De Grondwet en de verhouding tussen kerk en staat : een preambule en/of een updating van titel II van de Grondwet Hoorzitting Commissie voor de Herziening van de Grondwet – 17 mei 2016», *Les débats autour de l'inscription de la laïcité politique dans la Constitution. Les Cahiers du CIRC n°4,* 2020, p.237-255.

- VERNIMMEN J. et LIEVENS J., « Antwerps hof van beroep bevestigt hoofddoekenverbod : eerste schot in rechterlijke schoolstrijd ? », *D.J.K.,* 2020, p.402.

- WAGNON H., « La condition juridique de l'Eglise catholique en Belgique », *Ann. dr. sc. pol*., 1964, p. 59-86.

- WATTIER S., « Inscrire le principe de laïcité dans la Constitution belge ? Quelques pistes pour une réflexion juridique », *Cahier du CIRC n°4*, 2020, p.77-93.

- WATTIER S. et VANBELLINGEN L., « L'arrêt n°81/2020 de la Cour constitutionnelle : de la neutralité pluraliste à la pluralité des formes de neutralité ?, *T.O.R.B*., 2020, p.333-340.

Ressources en ligne

- CHRISTIANS L-L., « Régimes des cultes : la légèreté des législateurs mise en cause par la Cour européenne », *Tijd voor Mensrechten*, 26 juin 2022, *en ligne : tij.mensrechten.be*

- DE COOREBYTER V., « La constitutionnalisation de la laïcité », *Le Soir*, 28 novembre 2012, *en ligne : https://difusion.ulb.ac.be/vufind/Record/ULB-DIPOT:oai:dipot.ulb.ac be:2013/216938/Holdings*

- DE COOREBYTER V., « Laïcité : la mauvaise réputation », *Les @nalyses du CRISP*, 3 mars 2017, *en ligne : www.crisp.be*

- JACQUET C., *Représentations féministes de « la religion » et de « la laïcité » au Québec (1960-2013) : Reproductions et contestations des frontières identitaires*. Thèse., Université du Québec, Montréal, p.438-442. *En ligne : archipel.uqam.ca.*

- NEVENS J-F., « Le port du voile au sein des services publics : la neutralité exclusive de la STIB au cœur d'une ordonnance du Tribunal du travail de Bruxelles », 9 juin 2021, *en ligne : justice-en-ligne.be.*

- PERTRY V., «Un employeur privé qui opte pour une neutralité forte dans son entreprise ne discrimine pas », 18 mars 2021, *en ligne : eubelius.com*

- RINGELHEIM J., « L'arrêt Lachiri : la Cour européenne des droits de l'homme condamne la Belgique pour l'interdiction de port d'un signe religieux par une partie civile dans un tribunal », 26 novembre 2018, *en ligne : justice-en-ligne.be.*

- SÄGESSER C., SCHREIBER J-P. ET VANDERPELEN-DIAGRE C., *Rapport 2015 de l'Observatoire des Religions et de la Laïcité en Belgique de l'Université libre de Bruxelles (ORELA)*, mai 2016, *en ligne : o-re-la.ulb.be*.

- UYTTENDAELE M., « Le modèle Belge de neutralité de l'Etat ». *Coll. Quel Etat de droit dans une Europe en crise ?* Université Jean Moulin, Lyon 3, 12 septembre 2018, en ligne *https://droit-public.ulb.ac.be/.*

Articles de presse

- COPPI D., recueillant les propos de M. UYTTENDAELE, « La Cassation affirme la primauté de la loi civile sur les principes religieux », *Le Soir*, 12 juin 2022, *en ligne : lesoir.be*

- HUPIN. B., « Port du voile à l'école : quelle est la position des partis francophones ? », *rtbf*, 27 aout 2018, *en ligne : rtbf.be*

- JACQUEMAIN M. et ROSA-ROSSO N., « Du bon usage de la laïcité », *La Libre Belgique*, 25 mai 2008, *en ligne : lalibre.be*

- SCHREIBER J-P., « Carte blanche sur l' « Arrêt Stib » et le retrait du voile : le juge a-t-il toujours raison ? », *Le Soir*, 25 mai 2021, *en ligne : lesoir.be*

- X., « Le rapport des Assises de l'Interculturalité : une bible pour le communautarisme », *Le Soir*, 11 novembre 2010, *en ligne : lesoir.be*

- X. « CHARLES MICHEL : Comment distinguer le burkini d'une combinaison de plongée », Le Soir, 27 août 2016, *en ligne : lesoir.be*

- X. « Port du voile à l'école : une solution typiquement belge », *Le Soir*, 8 juillet 2020, *en ligne : lesoir.be*

Autres

- Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Les signes d'appartenance convictionnelle. Etat des lieux et pistes de travail, 2009.

- Déclaration universelle sur la laïcité au XXI^{ème} siècle, disponible en ligne : *https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piecejointe/2018/01/declaration_universelle_sur_la_laicite_au_xxie_siecle.pdf.*

LOUVAIN-LA-NEUVE | BRUXELLES | MONS | TOURNAI | CHARLEROI | NAMUR
Place Montesquieu, 2 bte L2.07.01, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique | **www.uclouvain.be/drt**