

La Cour du travail de Liège a rendu ce 27 janvier un arrêt important relatif à l'application de neutralité dans les administrations publiques.

La Commune de Ans, défendue par Maîtres Marc et Julien Uyttendaele, avait adopté un règlement de travail interdisant le port de tout signe convictionnel à ses agents.

Une question préjudicielle avait été posée à la Cour de Justice de l'Union européenne qui avait validé le droit d'une autorité communale d'imposer une stricte neutralité d'apparence à ses agents.

Le tribunal du travail de Liège avait, cependant, estimé que la commune d'Ans s'était rendue coupable d'une discrimination en interdisant, sur la base de son règlement de travail, à une agente contractuelle non en contact avec le public d'arborer un voile islamique dans l'exercice de ses fonctions.

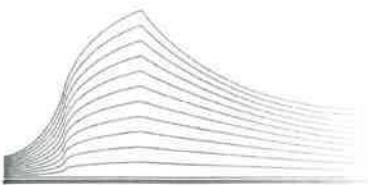
La Cour du travail a réformé cette décision et posé les principes suivants :

- Une telle interdiction peut trouver son siège dans un règlement de travail sans qu'une intervention législative soit nécessaire.
- Dès lors que l'agent a sollicité l'autorisation d'arborer un signe convictionnel, c'est bien la preuve qu'il connaissait l'existence d'une pratique cohérente qui en interdisait le port.
- Dès le moment où une telle pratique était connue et non remise en cause, il ne peut être reproché à la commune de ne pas avoir adopté préalablement un règlement.
- Les obligations vestimentaires lors du télétravail sont évidemment considérablement réduites. De plus, on ne peut donc déduire une règle générale de ce cas particulier le non-respect ponctuel d'une règle ne démontre pas l'inexistence de cette règle ni même l'existence de la règle contraire
- L'interdiction ne vise donc pas uniquement les signes religieux, mais également les signes de conviction philosophique, en ce compris les opinions areligieuses, voire antireligieuses, également protégées par la liberté de religion
- Un employeur peut décider d'adopter, a fortiori sur des questions à portée de principe, une politique générale qui ne doive pas être inspirée par la survenance de problèmes concrets. A défaut, toute politique préventive devrait être écartée sans autre examen de la validité des principes qu'elle protège.

- La liberté de conscience et de religion comprend, entre autres, la liberté d'exprimer sa religion ou sa conviction, soit seul, soit avec autrui, mais elle ne protège pas tout acte inspiré par une religion ou par une-conviction. Elle ne garantit pas non plus en toutes circonstances le droit de se comporter selon les prescriptions religieuses ou selon sa conviction. Les signes convictionnels, au-delà de la valeur et du sens qu'ils ont pour ceux qui les adoptent, sont aussi porteurs d'une idéologie et de valeurs, qui sont, au moins indirectement, affichés.
- Les travailleurs se rendent, en règle, sur leur lieu de travail pour y exécuter leurs obligations professionnelles, nées d'un contrat ou d'une nomination, et non par l'effet de leur seul choix. Ils ont le droit également d'évoluer dans un espace où l'appartenance idéologique ou philosophique, les convictions politiques ou religieuses de leurs collègues n'apparaissent pas.
- Limiter l'interdiction litigieuse aux seuls membres du personnel en contact avec le public ne permettrait pas d'atteindre l'objectif légitime de neutralité poursuivi à l'égard de l'ensemble des membres du personnel.
- Aucun administré ni agent ne doit pouvoir penser, même à tort, qu'un acte de l'administration ou que le comportement d'un (autre) agent est guidé par un autre objectif que la réalisation de l'intérêt général. Or, le port d'un signe ostensiblement convictionnel peut non seulement porter atteinte à l'impartialité objective du service mais aussi permettre à d'autres employés d'alors se départir de la neutralité acceptée jusque là et exprimer des convictions par le port de signes extérieurs.

Plus fondamentalement, l'agent n'explique pas en quoi, ni pourquoi son droit à vivre sa religion par le port d'un signe convictionnel, en l'occurrence un foulard, sur le lieu de travail, prime sur celui de la Commune d'organiser ses services en un espace administratif totalement neutre afin d'en garantir la neutralité. Elle revendique, pour elle-même, l'exercice d'une liberté individuelle alors que la politique de neutralité de la Commune poursuit un objectif collectif, à savoir concilier les intérêts de divers groupes et assurer le respect des convictions de chacun ainsi que l'égalité entre les administrés.

* * *



Copie

art. 792 C.J.

Exempt du droit de greffe - art. 280,2° C.Enr.

N° d'ordre

Numéro du répertoire
2026 / 145
R.G. Trib. Trav.
21/27/C
Date du prononcé
27 janvier 2026
Numéro du rôle
2025/CL/1
En cause de :
ADMINISTRATION COMMUNALE D'ANS C/ 

Expédition

Délivrée à
Pour la partie

le
€
JGR

Cour du travail de Liège

Division Liège

CHAMBRE S

Arrêt

DROIT DU TRAVAIL - discrimination
Arrêt contradictoire
Définitif

COVER 01-00004720207-0001-0039-01-01-1



* Droit du travail – discrimination – administration communale – interdiction des signes religieux ostensibles – politique de neutralité - loi du 10 mai 2007

EN CAUSE :

L'ADMINISTRATION COMMUNALE D'ANS, BCE 0207.338.092,
dont le siège est établi à 4430 ANS, esplanade de l'Hôtel Communal, 1,
partie appelante au principal et partie intimée sur incident,
ci-après dénommée : la « Commune »,
ayant comparu par son conseil Maître Marc UYTENDAELE, avocat à 1060 SAINT-GILLES, rue
de la Source, 68,

CONTRE :

[REDACTED]
partie intimée au principal et partie appelante sur incident,
ci-après dénommée : « Madame C. »
[REDACTED]

•
• •

I. INDICATIONS DE PROCEDURE

La cour a tenu compte des pièces figurant en forme régulière dans le dossier de la procédure à la clôture des débats et notamment des pièces suivantes :

- Les ordonnances attaquées du Président du tribunal de travail de Liège des 24 février 2022 et 3 décembre 2024 (R.F. 21/27/C) ;
- la requête de l'administration formant appel de ces ordonnances, remise au greffe de la cour du travail de Liège, division Liège, le 25 février 2025 et notifiée à Madame C. par pli judiciaire le 26 février 2025 invitant les parties à comparaître à l'audience publique du 10 mars 2025 ;
- l'ordonnance rendue le 10 mars 2025 sur pied de l'article 747 du Code judiciaire fixant les plaidoiries à l'audience publique du 11 décembre 2025 ;



- les convocations en vue d'envisager une conciliation devant la chambre de règlement amiable ou une médiation notifiées aux parties le 27 octobre 2025 ;
- le procès-verbal du 26 novembre 2025 attestant que les parties ne souhaitent pas aller en conciliation ;
- les conclusions principales, les conclusions additionnelles et les conclusions additionnelles et de synthèse de Madame C., remises au greffe de la cour respectivement les 9 mai 2025, 10 septembre 2025 et 10 novembre 2025, ainsi que les dossiers de pièces remis au greffe de la cour respectivement les 9 mai 2025, 10 septembre 2025 et 10 novembre 2025 ;
- les conclusions et les conclusions de synthèse de l'administration, remises au greffe de la cour respectivement les 9 juillet 2025 et 9 octobre 2025 ;
- le dossier de pièces déposé par chacune des parties à l'audience du 11 décembre 2025.

Les conseils des parties ont plaidé lors de l'audience publique du 11 décembre 2025.

Madame Brigitte GOBLET, avocat général, a donné son avis oralement, après la clôture des débats, à l'audience publique du 11 décembre 2025.

Les parties ont répliqué oralement à cet avis.

La cause a été prise en délibéré lors de la même audience.

II. ANTÉCÉDENTS PERTINENTS

1

Le 11 avril 2016, Madame C. est engagée par l'Administration communale d'Ans pour une durée déterminée en qualité d'employée d'administration B1.

Le 11 octobre 2016, Madame C. est promue au niveau A1 et son contrat de travail devient à durée indéterminée.

Madame C. est titulaire d'un master en droit des affaires et a exercé la profession d'avocate.

Sa mission principale au sein de la Commune consiste à veiller au respect de la législation sur les marchés publics (principalement pour le service des travaux) et de prêter assistance juridique aux différents services communaux.

Avant la période COVID et environ cinq fois par an, elle est en contact avec le public pour réceptionner une offre faite par porteur (pratique disparue depuis), ou représenter le Collège communal dans le cadre des recours introduits devant la Région Wallonne en matière de permis d'urbanisme (tâche dévolue depuis à un de ses collègues).



2

Fin septembre/début octobre 2020, elle informe le directeur général de la Commune, Monsieur Santos Rey, de son souhait, de se couvrir désormais la tête d'un foulard, sur son lieu de travail, pour des motifs religieux.

A la demande du Directeur Général, Madame C. attend qu'il se concerte avec le collège communal.

A la fin du mois de décembre 2020, en l'absence de retour du directeur général, Madame C. informe le Bourgmestre d'Ans, l'Echevin du service des travaux et l'Echevine du personnel de sa volonté de porter un foulard religieux. Tous sollicitent un délai complémentaire, afin que les membres du collège communal se concertent avec leurs instances politiques.

Le 8 février 2021, Madame C., réitère son souhait de porter ledit foulard et notifie que telle sera son attitude le 22 février 2021, soit après le congé (scolaire) de détente.

3

Le 18 février 2021, le collège communal d'Ans adopte, en séance urgente, la décision individuelle suivante :

« Article 1er – Il est fait interdiction à [Madame C.] d'arborer des signes convictionnels dans l'exercice de son activité professionnelle jusqu'à l'adoption d'une réglementation générale relative au port des signes convictionnels dans l'administration ».

Article 2 – [Madame C.] est convoquée le 24 février à 11hrs accompagnée le cas échéant du conseil de son choix devant le collège en vue d'être entendue en ses moyens de défense si elle estime ne pas pouvoir accepter que la présente décision s'applique jusqu'à l'adoption de la réglementation générale précitée ».

Cette décision lui est notifiée le 19 février 2021 par un collègue de travail, qui lui remet un courrier en fin de journée.

Le 22 février 2021, Madame C. informe le collège communal d'Ans qu'elle conteste la décision mais s'y conformera, sans reconnaissance préjudiciable, dans l'attente de la rencontre prévue le 24 février 2021 et, le cas échéant, de l'issue des recours nécessaires.

Le 23 février 2021, le conseil de Madame C. transmet au collège communal une note qui conteste la légalité de la décision du 18 février 2021 et formule les propositions suivantes :

- le retrait de la décision ;



- Madame C. s'engage à retirer son voile les cinq fois par an où elle est en contact direct avec le public ;
- entamer une médiation avec le Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations (UNIA).

Le 24 février 2021, Madame C. et son conseil sont entendus par le collège communal d'Ans.

4

Le 26 février 2021, le collège communal prend une nouvelle décision individuelle à l'égard de Madame C.

Cette décision abroge celle du 18 février 2021 mais en reprend le dispositif.

5

Le 27 février 2021, la Commune invite Madame C. à faire part de ses observations sur le projet de procès-verbal de l'audition du 24 février 2021. Madame C. transmet des observations le jour-même. Le 27 février toujours, la deuxième décision individuelle est notifiée à son conseil.

6

Le 5 mars 2021, Madame C. introduit une action en référé devant le président du tribunal de première instance de Liège aux fins de :

- constater que sa liberté de religion a été violée par le Collège communal d'Ans ;
- sur cette base, écarter tout effet des décisions individuelles des 18 et le 26 février 2021;
- condamner le collège communal d'Ans à s'abstenir de prendre toute décision individuelle interdisant à Madame C. d'arborer un signe convictionnel sur son lieu de travail sur base des règles existantes au jour de la signification de l'ordonnance à intervenir ;
- condamner le collège communal d'Ans à une astreinte de 10.000 € chaque fois qu'il est enfreint aux condamnations principales et pour chaque jour où ces infractions demeurent ;
- condamner le collège communal d'Ans aux entiers dépens de l'action, ainsi qu'à l'indemnité de procédure.

Le 24 mars 2021, Madame C. introduit une action au fond devant le tribunal de première instance de Liège tendant, sur pied de l'article 1382 du Code civil, à une réparation pour les dommages subis du fait de la violation de son droit à manifester sa religion, sous peine d'astreinte. Elle vise également à demander l'adoption de mesures urgentes et provisoires, sur pied de l'article 19 alinéa 2 du Code judiciaire, afin de faire cesser la violation de son droit durant l'instruction de la cause.



Le 24 mars 2021 également, elle introduit devant le Conseil d'Etat un recours en suspension et annulation des décisions individuelles des 18 et 26 février 2021.

7

Le 29 mars 2021, le conseil communal d'Ans vote la modification suivante du règlement de travail :

« Le nouvel article 9 désormais titré : « Obligation de neutralité et devoir de réserve » est ainsi libellé :

« Le travailleur dispose de la liberté d'expression dans le respect du principe de neutralité, de son obligation de réserve et de son devoir de loyauté.

Le travailleur est tenu au respect du principe de neutralité, ce qui implique qu'il s'abstienne de toute forme de prosélytisme et qu'il lui est interdit d'arborer tout signe ostensible qui puisse révéler son appartenance idéologique ou philosophiques ou ses convictions politiques ou religieuses. Cette règle s'impose à lui tant dans ses contacts avec le public que dans ses rapports avec sa hiérarchie et ses collègues.

Le travailleur, lorsqu'il s'exprime en dehors de l'exercice de ses fonctions, en public ou sur les réseaux sociaux, sur des questions générales, est tenu de respecter les valeurs fondamentales de l'ordre démocratique.

Le travailleur a, sans préjudice de l'alinéa 5, le droit de s'exprimer, au sein du service ou en dehors de celui-ci, en public ou sur les réseaux sociaux, sur des faits connus dans l'exercice de ses fonctions à condition, de respecter son devoir de réserve et son obligation de loyauté, qui lui imposent de toujours s'exprimer avec modération et proscrit notamment les insinuations, les expressions méprisantes ou injurieuses. Il ne peut ainsi porter atteinte à la réputation de ses collègues et supérieurs et à la confiance que le public doit avoir dans l'administration.

Le travailleur ne peut, pendant et après l'exercice de ses fonctions, révéler, en public ou sur les réseaux sociaux des faits qui ont trait à la protection de l'ordre public, aux intérêts financiers de l'autorité, à la prévention et à la répression des faits délictueux, au secret médical, aux droits et libertés du citoyen, et notamment le droit au respect de la vie privée. Ceci vaut également pour les faits qui ont trait à la préparation de toutes les décisions ».

8

Par ordonnance du 4 mai 2021, le président du tribunal de première instance de Liège rejette l'action en référé de Madame C. pour, entre autres, les motifs suivants :



« Par contre, le seul préjudice qu'affirme subir [Madame C.] du fait « d'être empêchée de manifester sa foi par le port du foulard » est de nature morale et ne constitue pas, au sens de l'article 584 du Code judiciaire, un préjudice suffisamment grave ou encore la crainte d'un inconvenient suffisamment sérieux, pour autant qu'il soit avéré, que pour justifier l'intervention, au provisoire, du juge des référés.

Il est, en effet, observé que [Madame C.] a pu prêter ses journées de travail pendant quatre ans et demi sans devoir exprimer sa foi par le port du foulard religieux et que, quand sa décision a été prise de le porter, elle a pu encore s'en passer de septembre 2020 au 22 février 2021.

La demande de suspension introduite devant le Conseil d'Etat ou encore la procédure au fond devraient trouver leur aboutissement dans un délai raisonnablement proche pour que le dommage vanté par [Madame C.] n'atteigne pas une dimension problématique.

L'inconvénient qu'elle décrit, à savoir une humiliation quotidienne de devoir enlever puis remettre son voile sur le parking de l'administration communale, ne peut raisonnablement être qualifiée de sérieux dès lors qu'elle pourrait utilement solliciter et obtenir de pouvoir se changer dans un local à son arrivée.

S'il ne Nous appartient pas de nous prononcer sur la légitimité de la foi et de la pratique religieuse de [Madame C.], il reste qu'il n'apparaît pas, prima facie, que le collège communal de la commune d'Ans ait commis, avec l'évidence que semble y voir [Madame C.], une voie de fait en adoptant une décision prise à la majorité par un organe habilité par la loi ou encore que le conseil communal ait agi de manière pareillement illégale en adoptant également au terme d'une délibération démocratique, une modification au règlement de travail qui n'est, du reste, pas encore entré en vigueur et qui est soumis au pouvoir de tutelle ».

Madame C. acquiesce à cette décision.

9

Le 12 mai 2021, Madame C. sollicite la mise à disposition d'un local, afin de pouvoir se retirer et remettre son voile à l'abri des regards, à son arrivée et à son départ de la Commune.

Le 13 août 2021, le conseil de la Commune d'Ans désigne un local (les toilettes) pour que Madame C. puisse se changer.

10

Dans le cadre de la procédure devant le Conseil d'État, l'auditeur conclut au rejet des demandes en suspension :



« En l'espèce, la requérante relève que la décision attaquée restreint sa liberté religieuse. Elle soutient que cette privation constitue un préjudice grave qui justifie qu'elle soit soumise à bref délai à un contrôle du juge.

Dans un arrêt n° 248.496 du 17 octobre 2020, Patart, le Conseil d'Etat a considéré ce qui suit :

« Lorsque les inconvénients invoqués touchent à des droits fondamentaux, il n'en résulte pas ipso facto qu'ils doivent être considérés comme graves. Il incombe au requérant d'exposer concrètement en quoi ces inconvénients présentent, pour lui, un degré de gravité tel qu'ils justifieraient une mesure de suspension ».

En l'espèce, la requérante se contente de considération générale concernant sa liberté de religion et d'expliquer que le fait de « se dévoiler et se revoiler » chaque jour, sur le parking, et de travailler sans pouvoir suivre le prescrit de pudeur et de modestie auquel elle adhère, constitue une atteinte à son intégrité psychique et à son bien-être au travail.

Comme le relève, à juste titre la partie adverse dans sa note d'observations, elle pourrait utilement solliciter et obtenir de pouvoir se changer dans un local à son arrivée, par le biais des accommodements raisonnables.

Quant à l'écoulement du temps, outre le fait qu'elle ne fournit aucune explication pertinente concernant l'atteinte à son intégrité psychique et à son bien-être au travail, il convient de constater que la décision attaquée n'a été prise que pour une durée très limitée, à savoir le temps de permettre un débat démocratique quant à la modification du règlement de travail de la partie adverse afin de mettre fin à toute polémique en matière de port ostensible de signes religieux ; ceux-ci n'étant pas textuellement et expressément vise dans ledit règlement. Il ressort d'ailleurs du dossier administratif que cette réglementation a été adoptée par le Conseil communal mais n'est pas encore opposable, au moment de la rédaction du rapport, au personnel de la partie adverse, celle-ci étant soumise à une tutelle d'approbation.

La requérante ne fournit pas d'élément présentant un caractère suffisant de gravité des inconvénients qu'elle subirait. Elle fait état d'une atteinte psychique alors que comme le relève la partie adverse et le Président du tribunal de Première instance de Liege dans son ordonnance du 4 mai 2021, la requérante « a pu prester ses journées de travail pendant quatre ans et demi sans devoir exprimer sa foi par le port du foulard religieux et que, quand sa décision a été prise de le porter, elle a pu encore s'en passer de septembre 2020 au 22 février 2021 ».

Il ne résulte pas de ces éléments que le caractère de suffisante gravité de l'inconvénient invoqué est établi en l'espèce.

En outre, il convient de constater que par une ordonnance du 4 mai 2021, le Président du Tribunal de première instance de Liege a déclaré la demande de la requérante relative à la violation de sa liberté de religion non fondée à défaut d'urgence et que la requérante a acquiescé à ladite ordonnance. »

L'auditeur reprend ensuite la motivation de l'ordonnance du 4 mai 2021, reproduite ci-dessus.

Le 26 août 2021, Madame C. se désiste de ses recours au Conseil d'Etat.

11

Le 26 mai 2021, Madame C. dépose une requête en cessation devant le président du tribunal du travail de Liège, sur la base de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination :

- constater l'existence d'une discrimination fondée sur la religion et sur le genre à son égard ;
- constater la nullité des décisions individuelles des 18 et 26 février 2021 et de l'article 9 du règlement d'ordre intérieur tel qu'il prévoit que « *le travailleur est tenu au respect du principe de neutralité, ce qui implique qu'il s'abstienne de toute forme de prosélytisme et qu'il lui est interdit d'arborer tout signe ostensible qui puisse révéler son appartenance idéologique ou philosophiques ou ses convictions politiques ou religieuses. Cette règle s'impose à lui tant dans ses contacts avec le public que dans ses rapports avec sa hiérarchie et ses collègues* » ;
- donner injonction à la Commune de ne plus commettre une telle discrimination à l'avenir à son égard et par conséquent de mettre fin, à titre principal, à sa politique de neutralité exclusive ou, à titre subsidiaire à sa politique de neutralité exclusive en ce qu'elle est extensive, sous peine d'une astreinte de 650 EUR par jour de retard et par infraction ;
- condamner la Commune à indemniser forfaitairement Madame C. à hauteur d'un montant équivalent à six mois de salaire brut, ou, à titre subsidiaire, à un montant de 1.300 EUR ;
- condamner la Commune à afficher le jugement à intervenir afin de garantir la cessation de sa politique de neutralité exclusive et extensive;
- condamner la Commune aux dépens et à l'indemnité de procédure.

Le 10 septembre 2021, elle se désiste de la procédure au fond pendante devant le tribunal de première instance.



12

Par deux ordonnances du 24 février 2022, le président du tribunal du travail :

- pose les questions préjudiciales suivantes à la Cour constitutionnelle :

« 1) Les articles 4 et 5 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination et les articles 4 et 5 du décret wallon du 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination violent-ils les règles de répartition de compétences en ce qu'ils seraient interprétés en ce sens que ce serait la législation fédérale qui s'appliquerait en vue de déterminer s'il existe une discrimination dans la manière dont est traité le personnel statutaire ou contractuel communal ?

2) Les articles L1122-32 et L1123-23 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail en ce qu'ils confient au conseil communal le soin d'établir un règlement de travail applicable aux agents communaux 2 ECLI:BE:GHCC:2022:ARR.095 et au collège communal de surveiller les agents contractuels violent-ils les articles 10, 11, 19 de la Constitution combinés au principe général de neutralité, à l'article 24 de la Constitution, au principe général d'impartialité des agents publics et à l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en ce qu'ils autorisent une administration publique et plus particulièrement les instances communales à organiser dans un règlement un environnement administratif totalement neutre et partant à interdire le port de signes convictionnels à l'ensemble des membres du personnel, qu'ils soient ou non en contact direct avec le public ?

3) Les articles L1122-32 et L1123-23 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail en ce qu'ils confient au conseil communal le soin d'établir un règlement de travail applicable aux agents communaux et au collège communal de surveiller les agents contractuels violent-ils les articles 10, 11, 19 de la Constitution combinés au principe général de neutralité, à l'article 24 de la Constitution, au principe général d'impartialité des agents publics et à l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en ce qu'ils autorisent une administration publique et plus particulièrement les instances communales à organiser dans un règlement un environnement administratif totalement neutre et partant à interdire le port de signes convictionnels à l'ensemble des membres du personnel, qu'ils soient ou non en contact direct avec le public, même si cette interdiction neutre semble toucher une majorité de femmes, et donc est susceptible de constituer une discrimination déguisée en fonction du genre ? ».



- pose les questions préjudiciales suivantes à la Cour de Justice de l'Union européenne (C.J.U.E.) :

« 1) L'article 2, paragraphe 2, sous a) et sous b), de la directive 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 peut-il être interprété comme autorisant une administration publique à organiser un environnement administratif totalement neutre et partant à interdire le port de signe convictionnel à l'ensemble des membres du personnel, qu'il soit ou non en contact direct avec le public ?

2) L'article 2, paragraphe 2, sous a) et sous b), de la directive 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 peut-il être interprété comme autorisant une administration publique à organiser un environnement administratif totalement neutre et partant à interdire le port de signe convictionnel à l'ensemble des membres du personnel, qu'il soit ou non en contact direct avec le public, même si cette interdiction neutre semble toucher à une majorité de femmes, et donc est susceptible de constituer une discrimination déguisée en fonction du genre ? »
- statuant au provisoire (dans l'attente des réponses qui seront données aux questions préjudiciales posées), en application de l'article 19 alinéa 3 du Code judiciaire considère qu'il convient de permettre à Madame C. lorsqu'elle travaille en back-office de porter un signe convictionnel visible et d'écartier provisoirement l'application stricte de l'article 9 du règlement de travail du 29 mars 2021 en application de l'article 159 de la Constitution ;

13

Par son arrêt n°95/2022 du 7 juillet 2022, la Cour constitutionnelle dit qu'elle n'est pas compétente pour connaître de la première question préjudicielle et que les deuxième et troisième questions préjudiciales n'appellent pas de réponse.

14

Par son arrêt du 28 novembre 2023¹ la C.J.U.E répond à la question préjudicielle du président du tribunal du travail de Liège et conclut que :

« Une règle interne de l'administration communale interdisant, de façon générale et indifférenciée, aux membres du personnel de cette administration le port visible, sur le lieu de travail, de tout signe révélant, notamment, des convictions philosophiques où religieuses peut être justifiée par la volonté de ladite administration d'instaurer, compte tenu du contexte qui est le sien, un environnement administratif totalement neutre pour autant que cette règle soit apte, nécessaire et proportionnée au regard de ce contexte et compte tenu des différents droits et intérêts en présence. »

¹ C.J.U.E. 28 novembre 2023, Commune d'Ans, C-148/22

III. JUGEMENT DONT APPEL

15

Par ordonnance du 3 décembre 2024, le président du tribunal du travail de Liège, statuant en cessation a :

- dit pour droit que la loi du 10 mai 2007 s'applique au litige ;
- dit pour droit que l'administration dispose de la compétence matérielle de prendre un règlement de travail visant à régler des questions de restrictions aux libertés visées par l'article 19 de la constitution ;
- dit pour droit que l'application de l'article 9 du règlement de travail en cause n'a pas créé une discrimination directe au préjudice de Madame C. ;
- dit pour droit que l'article 9 du règlement de travail en cause crée une discrimination indirecte au préjudice de Madame C. ;
- constaté l'existence d'une discrimination indirecte basée sur un critère protégé - la conviction religieuse - au sens de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination ;
- déclaré la demande de Madame C. en matière de discrimination fondée ;
- dit l'action en cessation de Madame C. fondée ;
- ordonné à l'administration de cesser cette discrimination, sans l'assortir d'une astreinte ;
- dit non fondée la demande d'affichage de l'ordonnance ;
- condamné l'administration au paiement de dommages et intérêts équivalents à 6 mois de rémunération brute, au titre d'indemnité forfaitaire pour discrimination visée à l'article 18, §2 de la loi du 10 mai 2007, à majorer des intérêts moratoires calculés au taux légal depuis leur date d'exigibilité ;
- condamné l'administration aux entiers dépens.

IV. APPEL ET DEMANDES DES PARTIES EN DEGRÉ D'APPEL

16

Le 25 février 2025, la Commune interjette appel des deux ordonnances du président du tribunal du travail du 24 février 2022 et du 3 décembre 2024. Elle sollicite de la cour :

- à titre principal qu'elle réforme les deux ordonnances, rejette la demande originaire de Madame C. et condamne celle-ci aux entiers dépens en ce compris les indemnités de procédure des deux instances évaluées à un montant total de 5.651,16 EUR.
- à titre subsidiaire et avant dire droit, qu'elle désigne un opérateur à charge pour lui de poser à l'ensemble des membres du personnel les questions suivantes :



- *Souhaitez-vous le maintien de l'article 9 du règlement de travail de la Commune d'Ans ainsi rédigé ?*
- *Considérez-vous que l'existence d'un espace administratif totalement neutre garantit l'impartialité et la paix sociale au sein de l'administration ?*
- *Considérez-vous au contraire que le droit d'arborer un signe convictionnel ne peut avoir un impact négatif sur l'impartialité et la paix sociale au sein de l'administration ?*

et d'établir un rapport de synthèse des réponses obtenues.

Madame C. forme appel incident et sollicite de la cour de :

- déclarer l'appel principal recevable mais non fondé, et l'appel incident recevable et fondé ;
- à titre principal :
 - constater l'existence d'une discrimination fondée sur la religion et sur le genre à l'égard de Madame C. ;
 - constater la nullité des décisions individuelles des 18 et 26 février 2021 et de l'article 9 du règlement d'ordre intérieur tel qu'il prévoit que « *le travailleur est tenu au respect du principe de neutralité, ce qui implique qu'il s'abstienne de toute forme de prosélytisme et qu'il lui est interdit d'arborer tout signe ostensible qui puisse révéler son appartenance idéologique ou philosophiques ou ses convictions politiques ou religieuses. Cette règle s'impose à lui tant dans ses contacts avec le public que dans ses rapports avec sa hiérarchie et ses collègues* » ou, à titre subsidiaire, les écarter en application de l'article 159 de la Constitution ;
 - donner injonction à la Commune de ne plus commettre une telle discrimination à l'avenir à son égard et par conséquent de mettre fin, à titre principal, à sa politique de neutralité exclusive ou, à titre subsidiaire à sa politique de neutralité exclusive en ce qu'elle est extensive, sous peine d'une astreinte de 650 EUR par jour de retard et par infraction ;
 - condamner la Commune à indemniser forfaitairement Madame C. à hauteur d'un montant équivalent à six mois de salaire brut, ou, à titre subsidiaire, à deux montants de 1.950 EUR ;
 - condamner la Commune à afficher le jugement à intervenir afin de garantir la cessation de sa politique de neutralité exclusive et extensive ;
 - condamner la Commune aux dépens en ce compris les indemnités de procédures des deux instances évaluées à un montant total de 5.651,16 EUR ;
- à titre subsidiaire, procéder aux enquêtes, en convoquant Madame Saliha EL BOUZLANI, Monsieur Grégory PHILIPPIN, Monsieur Walthère HERBEN, Monsieur Francisco Javier SANTOS REY, Madame Julia NARDELLI, Madame Sophie ZANI, Madame Claudia MUSARDO, Monsieur Michael HABRANT et Madame Charlotte



JENNES, en vue de rapporter la preuve des faits qu'elle invoque comme faisant présumer d'une discrimination.

V. L'AVIS DU MINISTÈRE PUBLIC

17

Dans son avis oral donné à l'audience du 11 décembre 2025, le ministère public conclut au fondement de l'appel, en l'absence de discrimination.

Cet avis est motivé comme suit.

Madame C. a travaillé durant des années sans rien exprimer quant au port du voile, puis demande à le porter : elle connaît donc le principe de neutralité appliqué au sein de la Commune.

La neutralité ne consiste pas à tout accepter mais, au contraire, elle se caractérise par le rien, l'incolore, l'invisible.

L'impartialité tant subjective qu'objective d'un agent administratif est aussi importante que celle d'un magistrat.

Dans le secteur public, la neutralité sur le lieu de travail est le principe.

Si cela se comprend aisément pour les membres du personnel qui sont en contact avec les administrés, ils se comprend tout aussi aisément pour les collègues de Madame C. qui, en choisissant de s'engager dans une institution publique, ont choisi un environnement professionnel neutre, qu'il convient aussi de respecter.

Il est donc permis à l'autorité administrative de prendre un règlement qui interdit dans le chef du personnel communal quel qu'il soit, d'arborer des signes convictionnels, religieux, politique ou philosophique, qu'il soit en contact ou non avec le public.

Au regard des principes dégagés par larrêt du 28 novembre 2023 de la Cour de Justice de l'Union européenne, le Ministère public estime que :

- l'article 9 du règlement de travail poursuit un objectif légitime ;
- la neutralité est poursuivie de manière cohérente et systématique à l'égard de l'ensemble des travailleurs ;
- les intérêts en présence ont été pondérés.

VI. RECEVABILITÉ DE L'APPEL



18

Il ne ressort pas des pièces du dossier que les ordonnances dont appel auraient été signifiées.

L'appel principal, introduit dans les formes et délais légaux, est recevable.

Il en va de même de l'appel incident de Madame C., formé dès ses premières conclusions, conformément au prescrit de l'article 1054, alinéa 2, du Code judiciaire².

VII. DISCUSSION

A. Dispositions applicables

1) Textes fondamentaux

19

L'article 19 de la Constitution énonce que :

« 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 ».

L'article 11 de la constitution dispose que :

« La jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. A cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques ».

L'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantit la liberté de pensée, de conscience et de religion en ces termes :

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

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires,

² « L'appel incident ne peut être admis que s'il est formé dans les premières conclusions prises par l'intimé après l'appel principal ou incident formé contre lui ».



dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Un effet direct horizontal est reconnu à cette disposition³. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est pertinente pour son interprétation. Le droit de nourrir n'importe quelle conviction est absolu et inconditionnel.

En revanche, la manifestation, par une personne, de ses convictions religieuses pouvant avoir des conséquences pour autrui, elle est susceptible d'être restreinte aux conditions prévues par l'article 9.2 de la Convention⁴. Il y a lieu de vérifier si la restriction à la liberté répond aux conditions suivantes⁵ :

- être prévue par la loi ;
- poursuivre un but légitime. Les buts considérés comme légitimes sont énoncés, de manière limitative, par l'article 9.2 :
 - o la sécurité publique ;
 - o la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques ;
 - o la protection des droits et libertés d'autrui ;
- être nécessaire dans une société démocratique. À ce titre, trois exigences doivent être rencontrées par la restriction⁶ :
 - o elle doit être apte à atteindre son objectif.
 - o elle doit être nécessaire, « *ce qui signifie que la mesure ne doit pas porter inutilement atteinte au droit ou à la liberté en cause* »⁷ ; « *Le but légitime recherché ne peut être atteint par aucune autre mesure moins contraignante et plus respectueuse du droit fondamental en cause* »⁸.
 - o elle doit être proportionnée. Le juge national doit mettre en balance les droits et intérêts en présence et décider si la restriction crée entre eux une disproportion⁹.

La liberté de religion implique également des droits négatifs, en particulier la liberté de ne pas adhérer à une religion, celle de ne pas la pratiquer¹⁰.

2) Le principe de légalité

³ Cour eur. D.H., 15 janvier 2013, E. et autres, req. n 48420/10, 59842/10, 51671/10 et 36516/10 ; F. Kéfer, « L'expression des convictions religieuses dans les relations de travail », *R.D.S.*, 2017/3, p. 528 et s., n° 5.

⁴ Cour eur. D.H., 15 janvier 2013, E. et autres, déjà cité, n° 80

⁵ F. Kéfer, *op. cit.*, n° 18

⁶ Ibid. et S. Van Drooghenbroeck, *La proportionnalité dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme. Prendre l'idée au sérieux*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 35 et s., n° 30-33

⁷ F. Kéfer, *loc. cit.*

⁸ Guide sur l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, mis à jour en 2020, disponible sur le site de la Cour eur. D.H. : www.echr.coe.PSE, n° 42

⁹ Cour eur. D.H., 15 janvier 2013, E. et autres, déjà cité

¹⁰ Cour eur. D.H., 21 février 2008, A., req. n° 19.516/06 et 18 février 1999, B., req. n 24.645/94.



20

La Cour européenne des Droits de l'Homme retient le terme « *loi* » dans son acception « matérielle » et non « *formelle* »¹¹ :

« La Cour rappelle que les mots « prévue par la loi » impliquent des conditions qui vont au-delà de l'existence d'une base légale en droit interne et exigent que celle-ci soit « accessible » et « prévisible ».

Selon la jurisprudence constante de la Cour, une norme est « prévisible » lorsqu'elle est rédigée avec assez de précision pour permettre à toute personne, en s'entourant au besoin de conseils éclairés, de régler sa conduite. »

La cour du travail de Bruxelles, dans un arrêt du 15 février 2024¹² a repris cette conception de la loi comme désignant « toute norme de droit interne écrite ou non, pour autant que celle-ci soit accessible et prévisible ».

21

Une règle édictée par une autorité déléguée peut limiter la liberté de porter des signes religieux sans violer le principe de liberté de l'enseignement ni « *sa neutralité qui implique notamment le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves.* » (article 24 §1^{er} al. 3 de la Constitution).

La Cour constitutionnelle a en effet considéré, dans l'arrêt 81/2020 du 4 juin 2021¹³, que :

« en ce qu'il est interprété comme permettant à un pouvoir organisateur soumis à ce décret de prévoir dans le règlement intérieur d'un établissement scolaire une interdiction totale faite aux élèves, fussent-ils majeurs, de porter des insignes, des bijoux ou des vêtements qui reflètent une opinion ou une appartenance politique, philosophique ou religieuse ainsi que tout couvre-chef, notamment ceux reflétant une telle opinion ou une telle appartenance, et ce afin de créer un environnement éducatif totalement neutre. »

(...)

« l'article 3 du décret de la Communauté française du 31 mars 1994 « définissant la neutralité de l'enseignement de la Communauté » ne viole pas les articles 19, 23 et 24 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 2 du Premier Protocole additionnel à cette Convention »

¹¹ Cour eur. D.H., 9 avril 2024, Mykyas c. Belgique. Voir aussi : Cour eur. D.H., 2 août 1984, Malone c. Royaume-Uni, n° 66 ; Cour eur. D.H., Amann c. Suisse, 16 février 2020, 27798/95, n° 55 et 56

¹² C. T. Bruxelles 15 février 2024, RG : 2023/AB/24 et 2023/AB/755, disponible sur www.unia.be

¹³ Cour Const. 4 juin 2021, n° 81/2020, B

