

Selon la cour, le règlement intérieur adopté par le pouvoir organisateur, qui relève du champ d'application du décret du 31 mars 1994, constitue un fondement juridique suffisant en ce qui concerne l'ingérence dans la liberté de religion. (§B.23.4.).

De la même manière, par son arrêt n° 40/2011, la cour constitutionnelle a dit pour droit que :

« Interprétés en ce sens qu'ils habilitent le Conseil de l'Enseignement communautaire à se prononcer sur une interdiction générale et de principe, applicable aux élèves, de porter des signes religieux et philosophiques visibles, les articles 33, § 1^{er}, 1^o et 2^o, et 34, 10, du décret spécial de la Communauté flamande du 14 juillet 1998 relatif à l'enseignement communautaire ne violent pas l'article 24 de la Constitution ».

La « loi » au sens de l'article 9.2 de Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales peut donc être une norme adoptée par une autorité déléguée.

22

En vertu de l'article L1122-32 du Code wallon de démocratie locale et de la décentralisation, le conseil communal « *fait les règlements communaux d'administration intérieure.* »

La délégation par le législateur décrétal aux autorités locales, est explicite.

Interrogée par le premier juge quant à la conformité de cette délégation avec 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, la Cour constitutionnelle a dit que la question n'appelait pas de réponse.¹⁴

23

Dans son arrêt du 28 novembre 2023¹⁵, la C.J.U.E. énonce que :

« chaque État membre, y compris, le cas échéant, ses entités infra-étatiques, dans le respect des compétences qui leur sont reconnues, doit se voir reconnaître une marge d'appréciation dans la conception de la neutralité du service public qu'il entend promouvoir sur le lieu de travail ».

Cette marge d'appréciation peut valablement appartenir au conseil communal, organe d'une entité infra-étatique, compétent pour faire le règlement communal d'administration interne.

¹⁴ Cour const., 7 juillet 2022, n°95/2022

¹⁵ C.J.U.E. 28 novembre 2023, Commune d'Ans, C-148/22, n° 25-31

Un règlement de travail édicté par un conseil communal qui impose une neutralité pour ses agents, satisfait donc au principe de légalité.

B. La législation anti-discriminations

1) Texte applicable

24

La demande tend à la cessation d'un comportement, que Madame C. juge discriminatoire, lié à sa relation de travail avec la Commune.

Les parties s'opposent quant au texte qui serait applicable à leur relation de travail.

Interrogée par le premier juge quant à la législation applicable, la Cour constitutionnelle s'est estimée sans compétence pour trancher la question.¹⁶

25

L'article 4, 1^o de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination définit les relations de travail comme étant :

« les relations qui incluent, entre autres, l'emploi, les conditions d'accès à l'emploi, les conditions de travail et les réglementations de licenciement, et ceci :

- *tant dans le secteur public que dans le secteur privé;*
- *tant pour le travail salarié, que pour le travail non salarié, le travail presté dans le cadre de conventions de stage, d'apprentissage, d'immersion professionnelle et de premier emploi ou le travail indépendant;*
- *à tous les niveaux de la hiérarchie professionnelle et pour toutes les branches d'activité;*
- *indépendamment du régime statutaire ou contractuel de la personne prestant du travail;*
- *à l'exception toutefois des relations de travail nouées avec les organismes et institutions visées aux articles 9 et 87 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, et des relations de travail dans l'enseignement, tel que visé à l'article 127, § 1er, 2^o, de la Constitution; »*

Les organismes et institutions visées aux articles 9 et 87 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 sont les suivants :

« Art. 9. Dans les matières qui relèvent de leurs compétences, les Communautés et les Régions peuvent créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises, ou prendre des participations en capital.

¹⁶ Cour const., 7 juillet 2022, n°95/2022

Le décret peut accorder aux organismes précités la personnalité juridique et leur permettre de prendre des participations en capital. Le décret en règle la création, la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle.

Art. 87. § 1. Sans préjudice de l'article 88, chaque Gouvernement dispose en propre d'une administration, d'institutions et d'un personnel.

§ 2. Chaque Gouvernement fixe le cadre du personnel de son administration et procède aux nominations, (...). Ce personnel est recruté par l'intermédiaire du Secrétariat permanent de recrutement du personnel de l'Etat.

Il prête serment, conformément aux dispositions légales, entre les mains de l'autorité que le Gouvernement désigne à cet effet.

§ 3. les Communautés et les Régions fixent les règles relatives au statut administratif et pécuniaire de leur personnel définitif, temporaire et auxiliaire, à l'exception des règles relatives aux pensions. En matière de pensions, leur personnel est soumis aux règles légales et statutaires applicables au personnel définitif, temporaire et auxiliaire de l'Etat.

(...) »

L'article 87 §5 de la loi spéciale du 8 août 1980, contient des dispositions spécifiques « aux relations entre les autorités publiques et les organisations syndicales des agents relevant de ces autorités ainsi qu'avec les membres de ces organisations syndicales. »

Ces relations relèvent de la compétence fédérale en ce qui concerne « les Communautés, les Régions et les personnes morales de droit public qui en dépendent, y compris l'enseignement, les centres publics d'aide sociale et les associations de communes dans un but d'utilité publique sauf en ce qui concerne la Radio Télévision belge de la Communauté française et le Commissariat général aux relations internationales de la Communauté française. »

Le personnel des communes n'est donc visé dans aucune partie ni de l'article 9 ni de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980.

26

Il s'en déduit que sont exclus du champ d'application de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination :

- les membres du personnel des services décentralisés, des établissements et des entreprises créées par les Communautés et les Régions ;



- les membres du personnel de l'administration et des institutions directement liées au gouvernement des communautés et Régions ;
- les relations de travail dans l'enseignement.

Le personnel des communes n'est pas concerné par cette exclusion.

27

L'article 5, § 2 du décret wallon du 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination prévoit que ce texte s'applique :

« aux relations statutaires et contractuelles de travail qui se nouent au sein :

- 1° des services du Gouvernement wallon;*
- 2° des personnes morales de droit public qui dépendent de la Région;*
- 3° des provinces, des communes, des agglomérations et des fédérations de communes, des associations de provinces, des associations de communes, des régies provinciales autonomes et des régies communales autonomes;*
- 4° des Centres publics d'Action sociale et des associations créées par les Centres publics d'Action sociale. »*

La notion de « *relations de travail* » est définie à l'article 4 du décret wallon du 6 novembre 2008 comme :

« les relations de travail, d'orientation, de formation et d'insertion professionnelles, à savoir les relations précontractuelles et les relations de travail à l'exception de celles visées par l'article 4, 1°, de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discriminations, à l'article 5, 1°, de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination des femmes et des hommes et à l'article 4, 1°, de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie et les relations découlant de la mise en œuvre des compétences visées à l'article 5, 5° à 19°; »

28

Il convient de faire une lecture des textes en présence qui en permette le bon ordonnancement sans chercher une interprétation qui ferait naître un conflit que les textes ne contiennent pas *prima facie*.

Pour la cour, les champs d'application de la loi du 10 mai 2007 et du décret wallon du 6 novembre 2008 sont complémentaires et non conflictuels.

Il se déduit sans équivoque de l'article 4 du décret du 6 novembre 2008 que ce qui relève de la loi du 10 mai 2007 est exclu du champ d'application du décret du 6 novembre 2008.

Il n'y a pas lieu de faire entrer dans le champ d'application du décret du 6 novembre 2008, ce qu'il en a expressément exclu.

Or, comme il a été exposé ci-dessus, le personnel des communes reste dans le champ d'application de la loi du 10 mai 2007.

Madame C. est agent communal et le litige touche à ses conditions de travail.

L'action en cessation de Madame C., qui est expressément fondée sur la loi du 10 mai 2007, est donc soumise à ce texte, et non au décret wallon du 6 novembre 2008.

2) Interdiction de la discrimination fondée sur les convictions religieuses ou philosophiques

29

La loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination interdit toute forme de discrimination fondée sur l'un des critères protégés¹⁷. Parmi ces critères figurent les convictions religieuses ou philosophiques¹⁸.

La notion de convictions religieuses couvre non seulement le fait d'avoir des convictions religieuses, mais également la manifestation de ces convictions en public. Cette notion concorde avec la notion de religion au sens de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁹.

3) Notion de discrimination directe ou indirecte

30

La loi du 10 mai 2007 transpose 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. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union, qui précise l'interprétation de la directive, est donc pertinente pour l'interprétation de la législation interne belge qui en assure la transposition.

31

La discrimination est définie comme toute distinction fondée sur l'un des critères protégés, à moins que cette distinction soit justifiée conformément à la loi²⁰. La distinction qui n'est pas dûment justifiée, constitue une discrimination qui peut être directe ou indirecte.

¹⁷ Article 14 de la loi

¹⁸ Article 4, 4^e de la loi

¹⁹ C.J.U.E., 14 mars 2017, aff. C-157/15, A., n° 25-28

²⁰ Article 4, 7^e et 9^e de la loi



- une distinction directe est la situation qui se produit lorsque, sur la base de l'un des critères protégés, en l'occurrence les convictions religieuses, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre personne ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable²¹ ;
- une distinction indirecte est la situation qui se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner, par rapport à d'autres personnes, un désavantage particulier pour des personnes caractérisées par l'un des critères protégés²².

En cas de distinction fondée sur les convictions religieuses ou philosophiques, les justifications admises par la loi diffèrent selon qu'il s'agit d'une distinction directe ou indirecte :

- la distinction directe ne peut être justifiée que par des exigences professionnelles essentielles et déterminantes²³. À défaut d'une telle justification, elle constitue une discrimination directe ;
- la distinction indirecte constitue une discrimination indirecte à moins que la disposition, le critère ou la pratique apparemment neutre qui est au fondement de cette distinction indirecte soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens de réaliser ce but soient appropriés et nécessaires²⁴. Le critère de nécessité renvoie à un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi. Ces justifications correspondent aux restrictions à la liberté de religion qui peuvent être admises selon l'article 9.2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

4) Charge de la preuve

32

La charge de la preuve de la discrimination est partagée entre les parties : lorsqu'une personne qui s'estime victime de discrimination établit devant la juridiction compétente des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination fondée sur l'un des critères protégés, en l'occurrence les convictions religieuses ou philosophiques, il incombe au défendeur de prouver qu'il n'y a pas eu de discrimination²⁵. L'employeur qui invoque l'existence d'une justification doit en apporter la preuve.

5) Action en cessation

33

²¹ Article 4, 6° de la loi

²² Article 4, 8° de la loi

²³ Article 8 de la loi

²⁴ Article 9 de la loi

²⁵ Article 28 de la loi



La loi du 10 mai 2007 organise une action en cessation par laquelle la personne qui s'estime victime de discrimination peut demander au président du tribunal du travail de constater l'existence de la discrimination et d'en ordonner la cessation²⁶.

C'est dans ce cadre procédural que se situe le litige dont la cour est saisie.

C. En l'espèce

1) Le respect du principe de légalité

34

L'article 9 du règlement de travail, intitulé « *Obligation de neutralité et devoir de réserve* », de la commune de Ans, répond aux exigences de précision et de prévisibilité dégagées par la jurisprudence reprise ci-dessus.

Madame C. n'a pu se méprendre sur l'existence et la portée de la règle de neutralité qu'elle conteste. Les parties s'opposent sur la validité et le bienfondé de la règle mais n'invoquent pas un manque de clarté ou de prévisibilité.

Le règlement de travail litigieux est une « *loi* » au sens du paragraphe 3 de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il est donc conforme au principe de légalité.

Dès lors, la cour considère que le conseil communal avait compétence pour insérer dans son règlement de travail un article portant ingérence dans la liberté de toute conviction religieuse, idéologique, philosophique, sans distinction, et en attendant de chacun certaines concessions par rapport à l'affichage de ses opinions ou convictions, quelles qu'elles soient.

2) Sur l'existence d'une discrimination directe

35

Madame C. postule que les décisions individuelles des 18 et 26 février 2021 et l'article 9 du règlement de travail, constituent des discriminations directes, puisqu'elle a été traitée différemment que ses collègues se trouvant dans une situation identique à la sienne, sans aucune justification.

Les décisions litigieuses contiennent un principe identique à celui contenu à l'article 9 du règlement de travail.

Cet article 9 interdit à tous les travailleurs et toutes les travailleuses « *d'arburer tout signe ostensible qui puisse révéler son appartenance idéologique ou philosophiques ou ses*

²⁶ Article 20 de la loi



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. »

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.

36

La Cour de justice a jugé ce qui suit :

« 30. La règle interne en cause au principal se réfère au port de signes visibles de convictions politiques, philosophiques ou religieuses et vise donc indifféremment toute manifestation de telles convictions. Ladite règle doit, dès lors, être considérée comme traitant de manière identique tous les travailleurs de l'entreprise, en leur imposant, de manière générale et indifférenciée, notamment une neutralité vestimentaire s'opposant au port de tels signes.

31. À cet égard, il ne ressort pas des éléments du dossier dont dispose la Cour que l'application de la règle interne en cause au principal à Mme A. a été différente de l'application de cette règle à tout autre travailleur.

32. Partant, il convient de conclure qu'une règle interne telle que celle en cause au principal n'instaure pas de différence de traitement directement fondée sur la religion ou sur les convictions, au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la directive 2000/78 »²⁷

La Cour de cassation s'est conformée à cette décision.²⁸

37

La Cour de justice a confirmé cette jurisprudence dans les arrêts Wabe²⁹, S.C.R.L. (Vêtement à connotation religieuse)³⁰ et dans son arrêt du 28 novembre 2023, rendu dans la présente cause³¹, ajoutant que :

« dès lors que chaque personne est susceptible d'avoir soit une religion, soit des convictions religieuses, philosophiques ou spirituelles, une telle règle, pour autant qu'elle soit appliquée de manière générale et indifférenciée, n'instaure pas une différence de traitement fondée sur un critère indissociablement lié à la religion ou à ces convictions (...). »

²⁷ C.J.U.E., 14 mars 2017, aff. C-157/15, A.

²⁸ Cass., 9 octobre 2017, *J.L.M.B.*, 2018/3, p. 118

²⁹ C.J.U.E. 15 juillet 2021, Wabe et MH Müller Handel, C-804/18 et C-341/19, n° 52-59

³⁰ C.J.U.E. 13 octobre 2022, S.C.R.L., C-344/20, n° 33-34

³¹ C.J.U.E. 28 novembre 2023, Commune d'Ans, C-148/22, n° 25-31



38

Madame C. invoque divers faits qui seraient démonstratifs que la politique de neutralité de la Commune n'existe pas avant les décisions individuelles litigieuses, n'est pas appliquée uniformément mais est uniquement dirigée contre elle et son choix.

39

Elle invoque un e-mail du 24 juin 2019 adressé à tous les employés de la Commune rappelant, en prévision des fortes chaleurs, que la tenue vestimentaire doit être « *décente et correcte* », que « *L'intérêt du service, la nature des tâches (accueil du public...) à accomplir, l'hygiène et le devoir de réserve doivent primer.* » et que « *En toute hypothèse maillots et shorts courts sont proscrits.* »

Cet e-mail ne démontre en rien que les décisions individuelles ou le règlement de travail viseraient uniquement à restreindre sa liberté d'expression des convictions et non de ses collègues.

La cour observe que la Commune y rappelle le respect du devoir de réserve dans la manière dont les agents s'habillent.

40

Madame C. produit quatre photographies sur lesquelles certains de ses collègues afficheraient des signes religieux dans le cadre des relations de travail, sans que cela ne leur soit reproché par la Commune.

Ni la date, ni les circonstances dans lesquelles ces photos ont été prises, ni l'identité des personnes concernées ne sont autrement établies.

La photo que Madame C. présente comme étant le tatouage de Madame Claudia MUSARDO n'établit pas son caractère religieux.

Certaines photos ont été prises à l'insu des personnes concernées.

L'un des clichés (où une personne apparaît porteuse de boucles d'oreilles en forme de croix) a été pris lors d'une visio-conférence. La possibilité pour l'employeur de faire respecter les obligations vestimentaires lors du télétravail est évidemment considérablement réduite. On ne peut donc déduire une règle générale de ce cas particulier.

Les autres allégations quant à la passivité de la Commune face à ces comportements ne sont pas davantage établies.

Enfin, le non-respect ponctuel d'une règle ne démontre pas l'inexistence de cette règle ni même l'existence de la règle contraire.



41

Madame C. invoque qu'une stagiaire, Madame EL BOUZLANI, a pu porter un foulard durant son stage au sein de la Commune, du 9 janvier au 7 février 2020.

Ce fait n'est à l'évidence pas démonstratif d'une discrimination basée sur la religion ou le genre dont serait victime Madame C.

En effet, Madame C. soutient que l'interdiction reprise dans le règlement de travail est destinée, ou a pour effet de lui faire subir un traitement défavorable par rapport aux autres travailleurs, sur la base de sa religion et/ou de son genre.

Or, Madame EL BOUZLANI et Madame C. partagent la même religion et le même genre. La distinction entre elles ne trouve donc pas sa base dans ces critères.

En revanche, la nature de l'occupation (stagiaire et agent contractuelle à durée indéterminée) divergent.

La Commune a traité différemment une stagiaire, qui est restée en son sein pour une durée très limitée, et une agent contractuelle engagée à durée indéterminée, qui exerce diverses responsabilités, sans que cette différence de traitement ne puisse trouver son origine dans la religion ou le genre.

En conséquence, Madame C. n'établit pas l'existence d'une pratique de neutralité qu'elle qualifie d'inclusive, avant les décisions litigieuses et l'adaptation du règlement de travail.

42

Madame C. invoque la rédaction d'une note par Madame Julia NARDELLI, fin août 2020, sur la légalité du port du foulard pour les agents communaux.

La Commune conteste avoir sollicité la rédaction de cette note et en impute l'initiative à Madame C. Aucune partie ne prouve ses affirmations sur ce point.

La rédaction d'une analyse juridique sur la légalité du port du foulard religieux par les agents communaux ne dit, a priori, rien d'autre que le fait qu'une personne, la Commune ou Madame C., s'est interrogée sur la question.

La cour observe néanmoins que la rédaction de cette note précède immédiatement la communication par Madame C. de sa volonté de porter un foulard pour des motifs religieux.

Madame C. est juriste et manifestement au fait de ce que le comportement qu'elle souhaitait adopter ne correspondait pas à la pratique en vigueur.



Il est dès lors possible que la « commande » de cette étude juridique émane d'elle et non de la Commune. En revanche, le stage de Madame EL BOUZLANI s'est achevé début février 2020 et ne justifie pas, a priori, la rédaction d'une note 7 mois plus tard.

En l'absence de toute certitude, la cour ne peut considérer l'existence de cette note que comme un fait dépourvu de signification particulière.

43

Madame C. informe le directeur général de la Commune, fin septembre/début octobre 2020 de sa volonté de sa volonté de se coiffer désormais d'un foulard pour des motifs religieux. Elle ne passe toutefois pas à l'acte. N'obtenant pas d'autorisation ni d'interdiction explicites de le faire, ce n'est que le 8 février 2021, qu'elle annonce qu'elle portera ledit foulard à partir du 22 février 2021 (soit après le congé scolaire de détente).

Il n'est pas concevable d'attendre une autorisation explicite pour poser un acte si il est évident que cet acte est conforme à la pratique et à la politique internes et qu'il ne pourra donc pas lui être reproché.

L'attitude de Madame C. indique, en revanche, qu'elle était informée de l'existence d'une pratique cohérente et contraire à la politique de neutralité inclusive qu'elle invoque. La cour estime qu'elle savait être sur le point de poser un acte qui n'entrait pas dans le cadre de la politique de neutralité en cours.

Elle ne peut donc valablement invoquer avoir connu un traitement différencié de la pratique antérieure.

44

Il est constant que le directeur général, le bourgmestre, le Collège communal et les groupes politiques ont souhaité bénéficier d'un délai pour répondre à la question que leur posait Madame C.

La cour ne perçoit pas quel argument tirer de cette attitude.

Le fait que ces autorités et personnes ont entendu prendre le temps de répondre avec prudence à une question qui n'avait pas été posée de manière explicite auparavant, et dont l'enjeu personnel pour Madame C. apparaît évident.

Considérer que le délai demandé et pris, avant de répondre à la demande de Madame C. était destiné à l'empêcher d'exercer un droit fondamental, relève du procès d'intention.

En effet, il ressort des éléments du dossier soumis à la cour que Madame C. est la première agente de la Commune, et la seule, à demander à porter un signe convictionnel, en dérogation à la pratique existante jusqu'alors.



Que la demande de Madame C. ait été le déclencheur d'une clarification juridique de la règle n'implique pas que la règle n'existant pas auparavant ni qu'elle ne puisse être modifiée.

Dès lors qu'il est établi que le principe de neutralité était appliqué, et connu de Madame C., mais non remis en cause, il ne s'imposait pas de le clarifier ou de le réglementer de manière spécifique.

Dans ces circonstances, la première réponse adressée à Madame C. (après qu'elle a annoncé sa volonté de passer à l'acte dès lors que la réponse se faisait trop attendre) était nécessairement individuelle et dans l'attente de préciser par écrit la pratique qui n'avait, jusqu'alors pas été remise en cause.

45

Madame C. fait grief à la Commune de ne lui avoir désigné un local pour se changer qu'en date du 13 août 2021 alors qu'elle en faisait la demande dès le 12 mai 2021.

Dans son ordonnance du 4 mai 2021, le président du tribunal de première instance de Liège rappelait :

« 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. »

La cour estime que l'inconvénient allégué relève de la subjectivité de Madame C. et n'est donc pas directement opposable à la Commune. De plus, il lui était loisible de traiter la question de manière fluide et spontanée sans attendre une réponse officielle.

Dans le même sens, le conseil de la Commune relève dans son e-mail officiel du 13 août 2021:

« A la lecture des actes de procédure que vous avez déposés, ma cliente entend rappeler que [Madame C.] dispose, pour se changer, à l'instar de l'ensemble des agents, de la possibilité d'accéder et de s'isoler dans les sanitaires qui sont divisés en 2 parties. Une partie où l'espace commun comprend deux lavabos avec miroir et une partie de plus intime. L'ensemble ferme à clé aux deux endroits .

Les agents féminins utilisent ces espaces (communs mais réservés aux femmes et qui peuvent devenir le temps du changement privatif) pour se changer par exemple le jour de la fête du personnel annuel car certains agents n'ont pas le temps à l'issue de la journée de travail, de rentrer à domicile pour se changer et revenir sur le site où a lieu la fête du personnel.

Par ailleurs, plus récemment, un agent de l'accueil de religion musulmane utilisait ces espaces pour enlever son foulard et le remplacer par un bandeau qui ne témoigne d'aucune conviction religieuse, philosophique ou idéologique. Actuellement cet agent semble avoir renoncé à porter le bandeau. »

46

Il ressort de ce qui précède que la pratique de neutralité existait au sein de la Commune avant qu'elle ne soit formalisée dans deux décisions individuelles et le règlement de travail.

L'interdiction litigieuse n'a pas été appliquée différemment à Madame C., en tant que musulmane, par rapport à d'autres travailleurs ou travailleuses de la Commune épousant d'autres convictions philosophiques, religieuses ou politiques.

Madame C. n'est donc pas victime d'une discrimination directe.

3) L'existence d'une discrimination indirecte

47

Madame C. estime que le règlement de travail constitue, à tout le moins, une discrimination indirecte sur la base de la religion.

En effet, selon elle, aucun élément concret ne démontre le besoin impérieux de recourir à une neutralité exclusive extensive, outre le fait que le règlement n'est pas poursuivi de manière systématique et qu'il ne pondère pas les intérêts en présence.

Il s'agirait également d'une discrimination indirecte et intersectionnelle sur la base du genre, dès lors que ce sont exclusivement les femmes musulmanes portant le foulard qui sont touchées par la réglementation en cause.

a. Le but légitime

48

Comme l'indique la délibération préalable à la décision individuelle du 26 février 2021, la Commune a fait le choix, pour ses services, d'un « *espace administratif totalement neutre* ».

49

Dans son arrêt du 28 novembre 2023 rendu sur question préjudiciale dans la présente cause³², la C.J.U.E. considère que :

« la politique de 'neutralité exclusive' qu'une administration publique, en l'occurrence communale, entend imposer à ses travailleurs, en fonction du contexte propre qui est

³² C.J.U.E., 28 novembre 2023, Commune d'Ans, C-148/22, n° 33



le sien et dans le cadre de ses compétences, en vue d'instaurer en son sein un environnement administratif totalement neutre peut être considérée comme étant objectivement justifiée par un objectif légitime, au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous b), i), de la directive 2000/78. De même, est susceptible de l'être le choix d'une autre administration publique, en fonction de son contexte propre et dans le cadre de ses compétences, en faveur d'une autre politique de neutralité, telle qu'une autorisation générale et indifférenciée du port de signes visibles de convictions, notamment, philosophiques ou religieuses, y compris dans les contacts avec les usagers, ou une interdiction du port de tels signes limitée aux situations impliquant de tels contacts. »

La Cour constitutionnelle considère également que « *la notion de 'neutralité' n'étant pas conçue de manière statique par la Constitution, il faut en déduire que différentes conceptions de la 'neutralité' peuvent être compatibles avec ce prescrit. Il n'appartient pas à la Cour de privilégier une conception de la 'neutralité' par rapport aux autres conceptions envisageables.* »³³

Ni l'État belge, ni les entités fédérées, n'ont opté de manière générale pour l'une ou l'autre de ces acceptations du principe de neutralité.

La Cour de justice reconnaît non seulement aux États-membres, mais également à leurs entités infra-étatiques, dont les pouvoirs locaux, une marge d'appréciation dans la politique de neutralité du service public qu'ils entendent promouvoir au sein de leurs services³⁴.

50

La neutralité des pouvoirs publics est reconnue comme un principe constitutionnel de droit belge garantissant les droits et libertés des personnes et le respect du principe d'égalité et de non-discrimination :

- selon la Cour constitutionnelle : « *ces autorités sont tenues de respecter le principe constitutionnel de la neutralité de l'autorité publique, lequel est étroitement lié à l'interdiction de discrimination en général et au principe de l'égalité des usagers du service public en particulier.* »³⁵
- selon le Conseil d'État : « *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*

³³ C. const., 5 juin 2020, n° 81/2020, point B.14.2

³⁴ C.J.U.E., 28 novembre 2023, Commune d'Ans, C-148/22, n° 33

³⁵ C. const., 5 juin 2020, n° 81/2020, point B.14.2



discrimination basée sur leur religion, leur conviction ou leur préférence pour une communauté ou un parti. [...] La neutralité de l'autorité publique est donc un principe fondamental, qui transcende et garantit notamment les convictions de chacun. »³⁶

La neutralité de l'autorité publique est un principe fondamental qui transcende et garantit les convictions de chacun. Neutralité et impartialité sont, en effet, indissociablement liées.

b. Le caractère approprié de la mesure

51

Une mesure est appropriée si elle est apte à atteindre l'objectif poursuivi. En l'espèce, il faut donc examiner si la mesure prise est apte à mettre en œuvre le principe de neutralité des pouvoirs publics.

Une règle interdisant tout signe convictionnel est incontestablement apte à instaurer au sein des services de la Commune un environnement administratif totalement neutre.

Le caractère approprié de la mesure est subordonné, en outre, à la condition que l'objectif soit véritablement poursuivi de manière cohérente et systématique à l'égard de l'ensemble des membres du personnel.

Dans l'affaire MH Müller Handel³⁷, la C.J.U.E. a considéré que :

« 76. Ainsi qu'il a été constaté au point 63 du présent arrêt, une politique de neutralité peut constituer un objectif légitime, au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous b), i), de la directive 2000/78. Afin de déterminer si cette politique suffit à justifier de manière objective une différence de traitement indirectement fondée sur la religion ou les convictions, il convient de vérifier, ainsi qu'il découle du point 64 du présent arrêt, si elle répond à un besoin véritable de l'entreprise. À cet égard, il y a lieu de relever que tant la prévention des conflits sociaux que la présentation de l'employeur de manière neutre à l'égard des clients peuvent correspondre à un besoin véritable de l'employeur, ce qu'il doit démontrer. Il importe toutefois encore de vérifier, conformément à ce qui a été exposé aux points 68 et 69 du présent arrêt, si la règle interne consistant à interdire le port de tout signe ostentatoire de grande taille de convictions politiques, philosophiques et religieuses est apte à assurer l'objectif poursuivi et si cette interdiction se limite au strict nécessaire.

77. À cet égard, il convient de préciser qu'une politique de neutralité au sein de l'entreprise, telle que celle visée par la première question dans l'affaire C-341/19, ne

³⁶ C.E., 27 mars 2013, n° 223.042 et note M. EL BERHOUMI, « Foulard à l'école : le Conseil d'état clôt la saga carolorégienne », A.P.T., 2013/4, p. 383

³⁷ C.J.U.E., 15 juillet 2021, aff. C-804/18 et 341/19, MH Müller Handel, n°75 à 77



saurait être efficacement poursuivie que si aucune manifestation visible de convictions politiques, philosophiques ou religieuses n'est admise lorsque les travailleurs sont en contact avec les clients ou sont en contact entre eux puisque le port de tout signe, même de petite taille, compromet l'aptitude de la mesure à atteindre l'objectif prétendument poursuivi et remet ainsi en cause la cohérence même de ladite politique de neutralité ».

Le raisonnement sous-jacent est le suivant :

*« une législation n'est propre à garantir la réalisation de l'objectif invoqué que si elle répond véritablement au souci de l'atteindre d'une manière cohérente et systématique »*³⁸

La Cour européenne des droits de l'homme vérifie aussi le caractère général et indifférencié de la mesure³⁹.

52

En l'espèce, le port de signes convictionnels, quels qu'ils soient, est interdit à tous les membres du personnel. Comme il a été exposé ci-dessus, Madame C. ne démontre pas que la politique choisie par la Commune aurait été appliquée d'une manière incohérente.

La mesure prise est donc apte à atteindre l'objectif légitime que la Commune poursuit.

53

La politique de neutralité défendue par la Commune poursuit un objectif collectif légitime, à savoir concilier les intérêts de divers groupes et assurer le respect des convictions de chacun. Il s'inscrit dans le principe de neutralité des pouvoirs publics.

La mesure interne interdisant toute manifestation d'opinion ou d'appartenance philosophique, politique ou religieuse contribue assurément à la mise en œuvre de la politique de neutralité que la Commune s'est fixée.

Le caractère approprié de la mesure litigieuse est établi.

c. Le caractère nécessaire et proportionné de la mesure

54

Cette règle répond également au prescrit de l'article 9.2 de la Convention européenne des droits de l'homme qui n'autorise une restriction à la liberté de religion que pour autant qu'elle soit nécessaire dans une société démocratique et proportionnée.

³⁸ Voyez les arrêts du 10 mars 2009, Hartlauer, C-169/07, n° 55 à 63 et du 12 janvier 2010, Petersen, C-341/08, n° 53

³⁹ Cour eur. D.H., 15 janvier 2013, E. et autres, n 48420/10, 59842/10, 51671/10 et 36516/10, n° 98

Le critère de nécessité renvoie à un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens adéquats employés et le but légitime poursuivi.

Dans son arrêt précité du 28 novembre 2023, la C.J.U.E. invite la juridiction nationale, dans le cadre de son contrôle de proportionnalité, à :

*« procéder à une pondération des intérêts en présence en tenant compte, d'une part, des droits et des principes fondamentaux en cause, à savoir, en l'occurrence, le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion garanti à l'article 10 de la charte des droits fondamentaux, lequel a pour corollaire l'interdiction de toute discrimination fondée sur la religion consacrée à l'article 21 de celle-ci, et, d'autre part, du principe de neutralité en application duquel l'administration publique concernée vise à garantir, par ladite règle limitée au lieu de travail, aux usagers de ses services et aux membres de son personnel un environnement administratif dépourvu de manifestations visibles de convictions, notamment, philosophiques ou religieuses. »*⁴⁰

55

La Cour estime que la validité d'une politique de neutralité ne peut pas s'apprécier au seul regard des qualités personnelles des travailleurs auxquels elle s'applique. En conséquence, il est sans pertinence d'examiner si le comportement personnel de Madame C. pose des difficultés concrètes ou si sa relation avec ses collègues a été affectée par sa décision de se coiffer d'un voile pour des motifs religieux.

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.

56

La cour rappelle qu'une conviction areligieuse ou antireligieuse est protégée au même titre et sur la même base qu'une conviction religieuse. La liberté d'opinion n'est pas moins protégée que la liberté religieuse.

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.⁴¹

⁴⁰ C.J.U.E., 28 novembre 2023, Commune d'Ans, C-148/22, n° 40

⁴¹ Cour eur. D.H., 2 octobre 2001, Pichon et Sajous c. France; 13 novembre 2008, Mann Singh c. France; 4 décembre 2008, Dogru c. France, § 61; 30 juin 2009, Gamaleddyn c. France



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.

Comme le rappelle à juste titre le ministère public dans son avis, la fonction publique se caractérise par sa neutralité. Cette neutralité est autant externe qu'interne.

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.⁴²

De plus, la Commune expose dans sa délibération préalable à la décision individuelle du 26 février 2021 que :

« Considérant, en effet, tout d'abord, que la structure même des locaux implique que des administrés fréquentent les couloirs du bâtiment et que, indépendamment des cas où elle représente l'autorité et où elle est en contact direct avec des personnes tierces à l'administration, [Madame C.] est susceptible à tout moment de croiser un administré ; »

Imposer le respect de l'interdiction litigieuse constitue donc une mesure nécessaire et proportionnée permettant la mise en œuvre de la politique de neutralité à l'égard de l'ensemble des travailleurs.

La cour n'aperçoit du reste aucune mesure alternative.

57

Conformément aux principes exposés par la C.J.U.E. dans son arrêt précité du 28 novembre 2023, une marge d'appréciation doit être laissée en la matière aux pouvoirs locaux.⁴³

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.

⁴² C.T. Liège, 20 décembre 2021, RG 2019/AL/345

⁴³ C.J.U.E., 28 novembre 2023, Commune d'Ans, C-148/22, n° 33



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.

58

Madame C. 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.

Madame C. 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.

59

La mesure prise préserve un juste équilibre entre, d'une part, les droits individuels de Madame C. à ne pas être discriminée en raison de sa religion et à pratiquer librement celle-ci et, d'autre part, le droit de la Commune à mettre en œuvre la politique de neutralité qu'elle a choisie, consistant à instaurer un environnement administratif totalement neutre au bénéfice de la collectivité et de ses travailleurs.

Compte tenu de l'ensemble des développements qui précèdent, la cour considère que la règle interne interdisant toute manifestation d'opinion ou d'appartenance philosophique, politique ou religieuse (contenue à l'article 9 du règlement de travail) ne constitue ni une discrimination indirecte, ni une restriction illégale de la liberté de culte et de religion.

En l'absence de discrimination basée sur la religion, il ne peut y avoir, en l'espèce, de discrimination basée sur le genre, qui en découlerait.

D. Les autres demandes de Madame C.

60

En l'absence de discrimination directe ou indirecte les demandes suivantes de Madame C. sont non fondées :

- 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 de travail 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'arburer 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 l'égard de Madame C. 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.

Ces demandes reposent en effet sur le postulat (et la condition nécessaire) de l'existence d'une discrimination que la cour ne reconnaît pas.

La demande d'affichage de l'arrêt afin de garantir la cessation par la Commune de sa politique de neutralité exclusive et extensive est également non fondée.

Comme exposé ci-dessus, la cour estime que la Commune peut valablement appliquer la politique de neutralité qu'elle a choisie. Il n'y a donc pas lieu de faire publier le présent arrêt afin de garantir une cessation que la cour n'ordonne pas.

61

Les enquêtes, dont Madame C. formule la demande à titre subsidiaire, ne sont pas de nature à établir un ou plusieurs faits pertinents pour la solution du litige.

En effet, comme la cour l'a exposé ci-dessus, les éléments de faits soumis à son examen, suffisent à la convaincre qu'il existait, au sein de la Commune, une politique de neutralité antérieure à la demande de Madame C. de porter un foulard pour des motifs religieux et que cette politique a été appliquée de manière uniforme et cohérente à tous les travailleurs.

VIII. LES DÉPENS

62

Selon l'article 1017 du Code judiciaire, tout jugement définitif prononce, même d'office, la condamnation aux dépens contre la partie qui a succombé, à moins que des lois particulières n'en disposent autrement et sans préjudice de l'accord des parties que, le cas échéant, le jugement décrète.

Les parties s'accordent pour liquider leurs dépens pour les deux instances réunies, à 5.651,16 EUR.



Madame C. succombe dans ses demandes et doit être condamnée aux dépens de la Commune, soit la somme de 5.651,16 EUR.

Les dépens contiennent également la contribution due au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne liquidée par la cour à la somme de 22 EUR pour la première instance et 24 EUR pour l'instance d'appel (articles 4 et 5 de la loi du 19 mars 2017).

PAR CES MOTIFS, et ceux, non contraires des premiers juges,

LA COUR,

Après en avoir délibéré et statuant publiquement et contradictoirement ;

Vu les dispositions de la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire et notamment son article 24 dont le respect a été assuré ;

Donnant acte aux parties, de leurs dires, dénégations ou réserves et rejetant comme non fondées, toutes conclusions, autres, plus amples ou contraires ;

Entendu l'avis oral du ministère public auquel les parties ont répliqué oralement.

Reçoit l'appel principal et le dit fondé ;

Réforme les ordonnances du 24 février 2022 et du 3 décembre 2024 ;

Déclare non fondée les demandes originaire de Madame C. et l'en déboute ;

Reçoit l'appel incident et le dit non-fondé ;

En déboute Madame C. ;

Délaisse à la Madame C. ses propres dépens et condamne celle-ci aux dépens de la Commune, liquidés à la somme de 5.651,16 EUR à titre d'indemnité de procédure pour les deux instances réunies, ainsi qu'à la somme de 46 EUR (22 + 24 EUR) à titre de contributions au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne

•
• •



Ainsi arrêté et signé avant la prononciation par :

Frédéric MASSON, Conseiller faisant fonction de Président,
Jean-Marc ERNIQUIN, Conseiller social au titre d'employeur,
Victorina HENDRICK, Conseillère sociale au titre d'employé,
Assistés de Nathalie FRANKIN, Greffière,

La Greffière,

Les Conseillers sociaux,

Le Président,



Et prononcé, en langue française à l'audience publique de la **chambre S** de la Cour du travail de Liège, division Liège, Extension Sud, place Saint-Lambert, 30 à 4000 LIÈGE, le **27 janvier 2026**, où étaient présents :

Frédéric MASSON, Conseiller faisant fonction de Président,
Nathalie FRANKIN, Greffière,

La Greffière,

Le Président.

