

## Neutralité de l'Etat et droits fondamentaux Le point de vue de la Ligue des droits de l'Homme (Belgique francophone)

*Par Julie Ringelheim, administratrice à la LDH, chercheur qualifié au FRS-FNRS  
et Véronique van der Plancke, vice-présidente de la LDH, collaboratrice scientifique UCL,  
avocate au Barreau de Bruxelles*

### Introduction

La Belgique, comme les autres pays européens, connaît aujourd'hui une population bien plus diverse sur les plans religieux et culturels qu'il y a quarante ou cinquante ans. Cette réalité nouvelle, si elle est source de dynamisme et de richesse, suscite aussi interrogations et controverses. Elle ravive des débats qu'on pensait clos, en particulier sur la place du religieux dans l'espace public et les rapports entre l'Etat et les cultes. Elle oblige à réinterroger les principes juridiques et les arrangements politiques établis au regard des enjeux posés par la société actuelle. Ces préoccupations, on le sait, concernent tout particulièrement l'insertion de l'Islam, désormais deuxième religion du pays, dans l'espace social et institutionnel belge. Or, le climat international, marqué par l'émergence d'un islamisme radical et violent, ne favorise pas une discussion sereine sur ces questions. Bien que la grande majorité des musulmans rejettent vigoureusement les dérives sanglantes générées par ces mouvements, ce contexte rejaillit sur la perception de l'Islam en Belgique, suscitant méfiance et rejet. La méconnaissance de cette communauté, de sa profonde diversité interne, des différences parfois subtiles entre ses divers courants, facilite les amalgames, au point que certains semblent considérer comme suspecte toute manifestation visible d'adhésion à la foi musulmane.

Dans ce contexte troublé, il est d'autant plus important de veiller à rester fidèle à nos principes et valeurs démocratiques dans la recherche des réponses à apporter aux questions suscitées par ce nouveau pluralisme religieux. Le concept de neutralité de l'Etat occupe naturellement une place centrale dans ce débat. Comme rappelé lors du colloque organisé par le FDF le 25 avril 2015, cette notion constitue l'un des fondements du régime des cultes propre au droit belge. Mais au-delà des spécificités belges, c'est aussi un principe philosophique inhérent à la notion même d'Etat démocratique, respectueux des droits et libertés<sup>1</sup>. Cependant, beaucoup de confusion règne actuellement autour de cette notion. Aussi, cette contribution, rédigée au nom de la Ligue belge francophone des droits de l'homme (LDH), vise-t-elle à clarifier le sens et la portée de la notion de neutralité confessionnelle de l'Etat et les rapports qu'elle entretient avec la protection des droits et libertés individuels. Ce faisant, nous ne prétendons pas résoudre tous les problèmes pratiques que pose la mise en œuvre du principe de neutralité au regard du pluralisme religieux contemporain. Notre objectif, plus modestement, est d'éclairer les grands principes juridico-politiques qui doivent encadrer la réflexion sur la solution à donner aux difficultés posées par le pluralisme religieux contemporain. Après avoir précisé le sens que revêt selon nous le concept de neutralité confessionnelle de l'Etat (1), nous discuterons des implications qui en résultent pour ce qui concerne deux problématiques particulièrement débattues actuellement : la question des signes religieux dans les institutions publiques (2) et les demandes d'aménagement pour motif convictionnel (3).

---

<sup>1</sup> Sans entrer dans le débat soulevé lors du colloque du 25 avril 2015 sur l'intérêt du modèle français de laïcité comparé au modèle belge de gestion des rapports entre l'Etat et les cultes, soulignons qu'au-delà des différences entre le droit des cultes des deux pays, la notion de neutralité, en tant que principes philosophique de base, est commune aux deux régimes. Voir en particulier l'article classique du célèbre juriste français Jacques Rivero : J. Rivero, « La notion de laïcité », Dalloz, 1949, chr., 137. Voir aussi V. De Coorebyter, « La neutralité n'est pas neutre », in D. Cabiaux, F. Wibrin, L. Abedinaj et L. Blésin (dir.), Neutralité et faits religieux. Quelles interactions dans les services publics ?, Academia-L'Harmattan, Louvain-la-Neuve, 2014, p. 19-43.

## 1. Le sens de la neutralité

L'idée qu'un Etat démocratique doit être neutre sur le plan confessionnel est aujourd'hui considérée comme une évidence. Mais que signifie concrètement ce devoir de neutralité dans une société où coexistent des communautés religieuses fort différentes quant à leurs pratiques, leur importance numérique et leurs liens historiques avec le pays ? Quelles obligations entraîne-t-il pour l'Etat, ses agents, voire pour les simples citoyens ? La réponse à ces questions est loin d'être claire. Elle est actuellement au cœur de débats passionnés. D'un côté, on voit s'affirmer une vision très extensive de la neutralité, qui tend à considérer toute visibilité de la religion au sein des institutions publiques, voire de l'espace public en général, comme une menace pour le caractère neutre de l'Etat. La neutralité est ainsi de plus en plus souvent invoquée par des organisations publiques mais aussi des entreprises privées pour justifier des restrictions toujours plus larges à la liberté des individus de manifester une conviction religieuse. D'un autre côté, d'autres mettent en avant une conception de la neutralité qualifiée de « positive » ou « inclusive », qui laisserait une marge beaucoup plus importante à l'expression du religieux dans différents contextes.

L'un des problèmes dont souffre ce débat est que la notion de neutralité y est souvent abordée de façon abstraite, isolée, détachée des autres principes fondateurs d'un Etat démocratique. Pour bien saisir la portée de cette obligation de neutralité, il nous semble essentiel de s'interroger sur sa raison d'être. Pourquoi exige-t-on d'un Etat démocratique qu'il soit neutre sur le plan confessionnel ? La réponse tient en deux principes : respect de la liberté et garantie de l'égalité. Un Etat qui cherche à imposer ou à promouvoir une religion porte atteinte à la liberté des individus d'adhérer à la conviction religieuse ou philosophique de leur choix<sup>2</sup>. D'autre part, l'Etat qui favorise la pratique d'un culte au détriment des autres confessions ou de modes de vie non religieux rompt la règle d'égalité de traitement entre les individus. Une conséquence importante se dégage de ce constat : la neutralité n'est pas une fin en soi. C'est un instrument qui vise à garantir deux principes qui lui sont premiers, la liberté et l'égalité<sup>3</sup>. C'est donc à la lumière de ces deux impératifs que l'on peut déterminer ce que le devoir de neutralité requiert dans des situations concrètes.

## 2. Neutralité et signes religieux

Lorsqu'on s'interroge sur la question de savoir si la présence d'un signe religieux dans une institution publique porte atteinte au principe de neutralité, il importe de distinguer trois cas de figure :

- A) Le cas d'un signe religieux apposé sur un bâtiment public ;
- B) Le cas dans lequel un signe religieux est arboré par un usager des services publics ;
- C) Le cas dans lequel un signe religieux est porté par un agent public.

En point D, nous évoquerons également le cas du port de signes religieux par des particuliers dans l'espace public, le FDF portant un intérêt particulier à cette question.

Conformément à nos observations ci-dessus, pour déterminer s'il y a conflit avec le devoir de neutralité de l'Etat, il convient d'examiner, dans chacune de ces situations, si l'exhibition d'un signe religieux menace la liberté convictionnelle de certains individus ou contrevient à la norme d'égalité sans distinction de conviction. En effet, ce n'est qu'en cas d'atteinte à la liberté ou à l'égalité qu'on peut affirmer que la neutralité de l'Etat est mise à mal.

### A) *Signe religieux apposé sur un bâtiment public*

Le premier cas de figure – lorsqu'un symbole confessionnel est placé sur un bâtiment public – nous paraît poser peu de difficulté. Le bâtiment public est l'expression directe de l'Etat. Il matérialise en quelque sorte cette notion abstraite qu'est la puissance publique. En apposant un signe lié à une

---

<sup>2</sup> On retrouve là un thème central du libéralisme politique, né en réaction aux guerres de religion du XVI<sup>e</sup> siècle, à savoir l'idée que l'Etat doit être neutre à l'égard des différentes conceptions de la « vie bonne ». Voir not. Ch. Larmore, « Political Liberalism », *Political Theory*, Vol. 18, No. 3, 1990, p. 339-360.

<sup>3</sup> Dans le même sens, voir m. m. l'analyse par J. Baubérot des fondements de la laïcité : J. Baubérot et M. Milot, *Laïcités sans frontières*, p. 76-81.

religion déterminée sur ses immeubles, siège de ses institutions, l'Etat affiche une préférence pour cette confession. Quoique symbolique, cette prise de position en faveur d'une certaine religion paraît difficilement conciliable avec le respect du droit de chacun de déterminer ses convictions en toute liberté. Cette exhibition d'un lien privilégié avec une foi particulière laisse en outre entendre que la citoyenneté pleine et entière suppose l'appartenance à ce culte, ce qui heurte le principe d'égalité entre les citoyens. Il y a donc bien, selon nous, contrariété avec le principe de neutralité de l'Etat.

#### B) *Signe religieux arboré par un usager des services publics*

En revanche, lorsqu'un simple particulier se rend dans une institution publique, telle qu'un tribunal, une maison communale ou un parlement, en arborant un vêtement ou un signe qui révèle son appartenance religieuse, la situation est bien différente. On laissera de côté, dans un premier temps, le cas des élèves de l'école publique, lequel pose des questions particulières s'agissant de personnes mineures (voir ci-dessous). A l'évidence, un individu ne se transforme pas en représentant de l'Etat de par sa seule présence dans un bâtiment public : il reste une personne privée, dont le comportement n'engage que lui-même. Si, par son habillement, il dévoile son adhésion à une certaine confession, il ne fait qu'exercer sa liberté religieuse, laquelle inclut la liberté de manifester sa conviction. Ce faisant, il n'empiète pas sur la liberté d'autrui d'avoir d'autres convictions, même s'il se trouve dans une institution publique. Le seul fait de révéler une préférence confessionnelle ne peut être considéré comme l'exercice d'une pression sur ceux qui ne partagent pas cette croyance. De même, ce comportement n'emporte pas d'atteinte à la règle d'égalité et de non-discrimination. Dès lors, il ne peut être question, dans ce cas de figure, d'atteinte à la neutralité de l'Etat. On peut même affirmer qu'un Etat qui interdit aux usagers de manifester leur appartenance religieuse au seul motif qu'ils se trouvent dans l'enceinte d'un bâtiment public quel qu'il soit, sort de sa neutralité : de telles mesures favorisent, de fait, les individus ayant opté pour un mode de vie non religieux ou qui pratiquent une religion n'impliquant pas le port d'un signe particulier.

#### **Communiqué de presse – 17 juin 2014**

#### **Le port du voile lors d'une audience n'est pas une infraction**

La Ligue des droits de l'Homme trouve inadmissible la décision du Président de la première chambre du Tribunal du Travail francophone de Bruxelles qui a imposé à une femme musulmane justiciable de retirer son voile. La LDH a été informée du fait qu'une femme musulmane s'est vue imposer par le Président de la première chambre du Tribunal du Travail francophone de Bruxelles de retirer son voile au moment de sa comparution. Cette demande lui semble parfaitement injustifiée et, en cela, la LDH rejoint l'avis du Centre pour l'Egalité des chances qui s'est précédemment penché sur les implications de l'application de l'article 759 du Code Judiciaire ; ce dernier stipulant que « *Celui qui assiste aux audiences se tient découvert dans le respect et le silence* ». Les termes « *se tenir découvert* » impliquent-ils une interdiction pour les prévenus et pour ceux qui assistent aux audiences de porter des signes religieux (foulards, kippas...) à l'occasion d'une audience?

Pour le Centre, la portée – limitée – de l'article doit être recadrée: « *il s'agit d'un dispositif qui porte exclusivement sur la police d'audience et qui est sans rapport avec les signes religieux, la neutralité et la liberté religieuse* ». L'objectif de cette mesure de police d'audience était, toujours selon le Centre, uniquement d' « *assurer le respect de l'assistance envers le tribunal : « respect et silence » : ne pas manifester des signes d'approbation ou de désapprobation, ne pas l'interrompre ou arriver coiffé d'un « bonnet d'âne » par exemple* ». Le Centre conclut son avis en mentionnant que « *l'article 759 CJ ne peut justifier de la part d'un magistrat l'interdiction du port de signes religieux à l'audience* ». Il rappelle que la portée du principe de neutralité dans l'ordre judiciaire « *ne touche que les fonctionnaires en contact avec le public et détenteurs d'une parcelle d'autorité : juge, greffier... Cette obligation ne vise pas ceux qui assistent à l'audience : simples citoyens, ils sont uniquement tenus au respect et au silence mais peuvent porter des signes religieux : foulard, kippa sans que cela contrevienne aux règles de police d'audience* ».

Sur base de ce qui précède, la LDH dénonce l'initiative du Président du Tribunal du Travail et l'entorse qu'une telle attitude constitue par rapport au principe d'égalité entre les citoyens et à la liberté de culte.

Ces considérations peuvent paraître aller de soi. Pourtant, au vu de certains faits d'actualité, il n'est pas inutile de les rappeler. Ainsi, en Belgique, il est arrivé qu'une femme se voie interdire l'accès à une audience par un juge (voir encadré) ou refuser l'entrée d'un bureau de vote<sup>4</sup> au motif qu'elle

4 La Meuse, 25 mai 2014. Suite à l'appel de l'intéressée, la police est intervenue pour lui permettre de voter (<http://www.lameuse.be/1015149/article/2014-05-25/liege-karima-et-sa-maman-voilees-refusees-dans-un-bureau-de-vote-de-bressoux>).

portait le foulard. En France, une circulaire adoptée en 2012 par le ministre de l'Éducation nationale Luc Chatel a interdit aux parents d'élèves portant un signe religieux d'accompagner des sorties scolaires – mesure qui en pratique frappe presque exclusivement les mères musulmanes voilées.

#### *Le cas particulier des élèves à l'école*

Si en règle générale, le principe de neutralité ne peut justifier que les usagers des services publics se voient interdire le port d'un signe religieux, doit-il en aller autrement dans le cas des élèves fréquentant l'école publique, compte tenu du fait qu'ils sont mineurs et du rôle particulier joué par l'institution scolaire ? Après une réflexion interne, la LDH a conclu par la négative.

Dan Van Raemdonck, Président d'honneur de la Ligue, se plaisait à rappeler que le combat en faveur des droits de l'Homme a souvent été articulé autour de la réponse à donner à la question : « Comment vivre ensemble de la manière la plus digne avec les institutions les plus justes ? ». Or, vivre ensemble, les uns avec les autres, et non les uns contre — voire sans — les autres implique le respect et la garantie des droits fondamentaux pour soi et pour autrui.

C'est dans cet esprit qu'il faut lire la position de la LDH, adoptée en janvier 2004 et non modifiée depuis, en ce qui concerne le port du voile islamique dans les écoles, face à la multiplication des règlements scolaires d'ordre intérieur l'interdisant. Le fil conducteur en est certes le respect des droits de l'Homme, mais surtout le respect de tous ces droits pour tous. Dans le cadre d'un Etat de droit, la liberté doit rester la règle et l'interdiction ou la contrainte, l'exception.

La liberté religieuse ne peut être limitée, selon le droit international des droits de l'Homme<sup>5</sup>, que par une loi (et donc à cet égard la Ligue considère que les règlements d'ordre intérieur des écoles sont un instrument inapproprié à cette fin — même si leurs auteurs cherchent à contourner le problème en évoquant l'interdiction du port d'un « couvre-chef »), laquelle doit être suffisamment lisible pour que ses effets soient prévisibles. En outre, une restriction à la liberté religieuse, même consacrée par une loi, doit poursuivre un objectif légitime et être proportionnée à ce but.

A l'examen des différents motifs invoqués pour justifier l'interdiction du port de signes religieux à l'école, la Ligue n'aperçoit pas de justification suffisante pour légitimer cette mesure. Ces motifs sont la préservation de la neutralité de l'école publique, la protection de la liberté de conscience des jeunes filles qui seraient victimes de pressions et la promotion de l'émancipation des femmes. Pour ce qui est du principe de neutralité, la Ligue constate que les élèves sont des personnes privées et que le port d'un signe religieux par ceux-ci, même dans l'enceinte scolaire, ne peut être assimilé à une prise de position de l'institution elle-même en faveur d'une religion. Concernant les autres arguments, la Ligue observe qu'ils reposent sur un postulat : que toutes les filles qui portent le voile le font sous la contrainte. Or, cette idée est démentie par les études sociologiques sur la question qui ont mis en lumière le fait qu'une part importante de ces jeunes filles ont choisi de porter le voile, pour des raisons variables et complexes. Dans ces conditions, la Ligue estime qu'il convient de respecter la liberté de choix des jeunes filles, s'agissant d'un comportement qui ne nuit pas à autrui ni ne constitue un danger pour les intéressées. On ne peut certes ignorer le fait que certaines filles subissent des pressions pour les amener contre leur gré à revêtir un voile. Mais il convient de sanctionner les auteurs de ces pressions et non de pénaliser les jeunes filles elles-mêmes. La Ligue juge en outre qu'il est essentiel de favoriser avant tout l'inclusion de ces filles dans l'institution

---

<sup>5</sup> Voy. not. l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme : «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, 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.» Voy. aussi l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et l'article 11 de la Constitution belge.

scolaire, l'accès à l'éducation et la rencontre avec des personnes d'autres milieux et origines lui paraissant les meilleurs moyens de leur fournir des outils d'émancipation.

La Ligue ne méconnaît pas l'importance des débats et des oppositions que suscitent la pratique du port du voile et, au-delà, d'autres questions liées à la cohabitation d'enfants issus de communautés diverses au sein de l'espace scolaire. Elle a également formulé des recommandations plus larges à l'intention des pouvoirs publics : susciter, en amont, un large débat sur le sens du principe de neutralité ; assurer aux enseignants une formation au fait multiculturel qui leur donne les moyens de faire face à la diversité de manière positive ; engager une réflexion sur le soutien à apporter aux jeunes filles et femmes qui sont contraintes par leur entourage de porter le voile (le cas échéant, en prenant des mesures comparables à celles qui ont été édictées en matière de maltraitance) ; veiller à ce que, comme corollaire de la liberté de porter le voile, soit garanti le principe d'égalité de droits mais aussi d'obligations, notamment celle de participer à tous les cours dispensés aux élèves (y compris les cours de sport) ; enfin, faire en sorte que tous les droits fondamentaux, qui constituent le socle de nos valeurs, soient reconnus, garantis et respectés par et pour tous, sans discrimination d'aucune sorte.

Ce qu'il faut privilégier, selon la LDH, c'est un Etat de droit qui respecte l'expression des identités plutôt qu'il ne favorise la standardisation, et qui consolide, pour tous, l'égale liberté de choisir sa vie, comme dirait Amartya Sen<sup>6</sup>.

### C) *Signe religieux porté par un agent public*

Le troisième cas de figure – celui dans lequel un agent de l'Etat revêt un signe révélant sa confession – est le plus délicat et la LDH n'a pas encore établi de position tranchée sur ce point. L'agent public, dans le cadre de ses fonctions, représente l'autorité publique et est soumis à ce titre à un devoir de neutralité. Mais en tant qu'individu, il reste titulaire de droits et libertés, y compris le droit à la liberté de religion. L'interdiction faite au fonctionnaire de revêtir un signe qu'il (ou elle) souhaite porter pour se conformer à ce qu'il considère comme une obligation impérative de son culte constitue une restriction à sa liberté de pratiquer sa foi. Selon les principes classiques du droit international des droits de l'homme, une telle mesure, pour être licite, doit être prévue par la loi, justifiée par un objectif légitime et nécessaire dans une société démocratique. C'est surtout ce troisième critère qui donne ici matière à débat. L'on peut aisément admettre, en effet, que l'interdiction faite aux agents publics de porter des signes religieux est motivée par un objectif légitime, la volonté de protéger les droits convictionnels des citoyens. Mais la question de savoir si une telle prohibition est *nécessaire* pour atteindre ce but et constitue un moyen proportionné à cette fin, suscite en revanche des analyses opposées. Pour les uns, les agents de la fonction publique sont en quelque sorte assimilables aux bâtiments publics : tout affichage d'une appartenance religieuse par l'un d'eux devrait être compris comme l'expression d'une préférence par l'Etat lui-même pour cette confession. Pour d'autres, au contraire, cette analogie est contestable. Le fonctionnaire, être humain doté d'une volonté propre, ne peut être assimilé à un objet inanimé : lorsqu'il porte une pièce de vêtement qui trahit son adhésion à une certaine religion, il ne fait que révéler un élément de sa vie en tant qu'individu privé, ce qui n'induit pas un engagement de l'Etat lui-même en faveur de cette religion. Surtout, ce faisant, il n'exerce pas de pression sur les usagers, qui emporterait une atteinte à leur liberté de conviction, ni ne commet de discrimination. Cette divergence de point de vue reflète une opposition entre deux visions de la neutralité du service public, qu'exprime la distinction entre *neutralité des actes* et *neutralité des apparences*, fort bien analysée par S. Van Drooghenbroeck<sup>7</sup>. Selon une première optique, le devoir de neutralité concerne uniquement l'*action* des prestataires de service public : elle correspond à l'obligation de traiter les usagers de façon

---

<sup>6</sup> Voy. notamment son ouvrage *Repenser l'inégalité*, paru initialement en 2000.

<sup>7</sup> S. Van Drooghenbroeck, « Les transformations du concept de neutralité de l'Etat : quelques réflexions provocatrices », in J. Ringelheim (dir.), *Le droit et la diversité culturelle*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 75-121. Pour un autre éclairage sur ce débat, voy. V. De Coorebyter, « La neutralité n'est pas neutre », op. cit.

strictement égale. Un agent ne peut en aucun cas traiter un usager moins favorablement en raison de ses convictions religieuses ou d'un autre critère illégitime. Selon une seconde vision, la neutralité porterait non seulement sur les actes mais aussi sur les *apparences* des prestataires de service public : il ne leur suffirait pas d'être neutres dans leur manière d'agir à l'égard des administrés, ils devraient également s'abstenir de révéler, par leur apparence, toute affiliation à un courant de pensée convictionnel. Selon cette seconde conception, le destinataire des services publics doit être protégé « non seulement contre la discrimination effective liée à la partialité de l'agent, mais aussi contre la crainte de faire l'objet d'une discrimination en raison de la partialité supposée – mais pas nécessairement vérifiée *in concreto* – de l'agent. »<sup>8</sup> S. Van Drooghenbroeck observe que traditionnellement, c'est la première conception qui prévalait en droit public belge mais que depuis quelques années, la seconde approche gagne du terrain. La législation et la jurisprudence belges balancent désormais entre ces deux visions, sans que l'on puisse affirmer que l'une l'emporte clairement sur l'autre.

A considérer l'ensemble de l'Europe, on constate qu'il n'y a actuellement pas de consensus, parmi des Etats tous démocratiques, quant à la manière dont il convient de résoudre cette question. Si la France, bien connue pour son régime de laïcité stricte, a fait le choix d'une interdiction généralisée du port de signes religieux par les fonctionnaires, d'autres Etats, tout aussi respectueux des droits et libertés, ont une position très différente. Le Royaume-Uni, en particulier, autorise largement le port d'insignes à connotation religieuse, comme le turban ou le voile, par des agents publics, exigeant, le cas échéant, qu'ils soient adaptés à l'uniforme<sup>9</sup>. Aux Pays-Bas, il n'existe pas de prohibition générale des signes religieux dans la fonction publique mais certaines restrictions sont admises selon la fonction exercée<sup>10</sup>. Cette dernière solution rejoint la recommandation formulée à cet égard par le rapport des Assises de l'Interculturalité en Belgique, consistant à prôner la liberté de porter des signes religieux, sauf pour les agents investis d'une fonction d'autorité<sup>11</sup>. D'autres encore préconisent une prohibition limitée aux agents en contact avec le public. Ces solutions présentent l'intérêt d'obliger à étayer la nécessité de l'interdiction au regard du poste occupé par la catégorie d'agent concernée. Elles ne vont pas cependant sans soulever des difficultés : l'identification des « fonctions d'autorité » ne va pas de soi, il n'existe pas toujours de distinction nette entre les agents en contact ou non avec le public, des agents opérant au sein d'un même service se verraient appliquer un traitement différent selon qu'ils exercent ou non une fonction d'autorité ou sont ou non en contact avec le public...

Il importe par ailleurs d'être attentif aux conséquences sociétales d'une interdiction généralisée du port de signes religieux par les agents publics. Sachant qu'un nombre significatif de femmes musulmanes considèrent le port du foulard comme un précepte impératif de leur culte, une telle mesure conduit en pratique à priver toute une catégorie de population de la possibilité de trouver un emploi dans la fonction publique. Compte tenu de la vulnérabilité de ce public, qui cumule bien souvent la double difficulté d'être femme et d'origine immigrée, c'est une conséquence qu'on ne saurait négliger dans la réflexion sur la pertinence et la nécessité d'une telle mesure.

En revanche, le cas des membres d'une assemblée parlementaire, également évoqué lors du colloque du 25 avril 2015, est foncièrement différent de celui des agents de la fonction publique. On voit mal à quel titre on pourrait leur interdire de révéler leur conviction religieuse par le port d'un signe particulier. L'expression de leur opinion sur les questions de société et l'affichage de leur affiliation à un certain courant politique sont inhérents à la fonction qu'ils exercent. C'est sur cette

---

8 S. Van Drooghenbroeck, op. cit., p. 79.

9 H. van Ooijen, *Religious Symbols in Public Functions. A Comparative Analysis of Dutch, English and French Justifications for Limiting the Freedom of Public Officials to Display Religious Symbols*, Intersentia, 2012.

10 Ibid.

11 « En matière de port de signes convictionnels par les agents des services publics (qu'ils soient ou non en contact avec le public), le Comité de pilotage préconise une liberté générale du port desdits signes, avec une interdiction limitée aux seuls agents investis d'une fonction d'autorité. Des textes légaux devraient définir de manière non équivoque et très restrictive les fonctions (police, justice, armée), visées par cette interdiction. », Rapport final des Assises de l'Interculturalité, 2010, p. 117.

base qu'ils ont été élus par les citoyens. Puisqu'ils jouissent d'une entière liberté d'expression pour ce qui est de leurs propos, dans les limites posées bien sûr par l'interdiction de l'incitation à la haine, il est logique qu'ils soient libres d'exprimer, par leur habillement, une affiliation convictionnelle, religieuse ou autre. Si les électeurs jugent cette attitude inopportune, ils peuvent la sanctionner par leur vote. Et de leur côté, les partis politiques qui estimeraient ce comportement incompatible avec les positions qu'ils défendent pourraient décider de ne pas inscrire ces personnes comme candidats sur leur liste.

#### *D. Port d'un signe religieux par un particulier dans l'espace public*

Le 1<sup>er</sup> juin 2011 fut adoptée, dans un délai record et sans réels débats, la loi visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage<sup>12</sup>. Bien que le texte ne mentionne pas explicitement la burqa ou le niqab, mais vise toute personne se présentant le visage masqué, l'exposé des motifs et les débats parlementaires démontrent que l'objectif principal est d'interdire aux femmes musulmanes le port du voile intégral sur la voie publique. La Belgique devenait alors le deuxième pays en Europe, après la France, à procéder à pareille interdiction.

La loi précise que seront sanctionnées pénalement les personnes se présentant « *dans les lieux accessibles au public le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie* » (sauf si c'est à l'occasion de manifestations festives), de telle manière qu'elles ne soient pas identifiables. Cette sanction se traduit par une amende de quinze à vingt euros (à multiplier par les centimes additionnels) et un emprisonnement d'un à sept jours, ou l'une de ces peines seulement<sup>13</sup>.

Pour la LDH, la légitimité de cette législation est contestable : elle heurte plusieurs principes fondamentaux et ne répond pas adéquatement aux problèmes complexes qu'elle vise à traiter.

Un des arguments principaux invoqués en faveur de la pénalisation du port de la burqa ou voile intégral est qu'elle serait édictée dans l'intérêt des femmes qui le portent. L'interdiction leur permettrait de se libérer du joug des personnes qui les forceraient à revêtir un tel vêtement. Or, comme le souligne le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, qui a fermement pris position contre la pénalisation du port de la burqa, il est fort à craindre que cette mesure, loin de contribuer à leur émancipation, ait au contraire des effets néfastes sur les femmes concernées : non seulement elle les stigmatise en les mettant hors la loi, mais en outre, elle risque de renforcer leur isolement. Interdites de lieux publics, elles seraient enclines à éviter de fréquenter des institutions pourtant essentielles à l'exercice de différents droits - les établissements d'enseignement, les hôpitaux, les administrations...- et de renoncer à leur emploi<sup>14</sup>. Pour Thomas Hammarberg, « *[o]bliger les femmes à porter la burqa est condamnable où que ce soit mais le leur interdire chez nous serait une erreur* »<sup>15</sup>. Il est certes inacceptable qu'une femme soit, le cas échéant, obligée de se couvrir le visage entièrement et les pressions exercées sur les femmes à cette fin doivent être réprimées. Mais sanctionner les femmes elles-mêmes, loin de régler le problème de l'oppression des femmes, fait d'elles des doubles victimes, sans que ceux qui les obligeraient à porter le voile intégral (maris, familles ou autres), soient le moins du monde inquiétés<sup>16</sup>. La LDH estime elle aussi que, s'il est légitime de considérer le port du voile intégral comme profondément problématique, le choix de l'outil pénal pour combattre cette pratique en sanctionnant les femmes qui le portent est stigmatisant et excluant. Il va dès lors à l'encontre d'une logique d'émancipation.

<sup>12</sup> Entrée en vigueur le 23 juillet 2011.

<sup>13</sup> Nouvel article 563 bis, inséré dans le Code pénal.

<sup>14</sup> [http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view\\_blog\\_post.php?postId=157](http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=157).

<sup>15</sup> Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, 8 mars 2010.

<sup>16</sup> Ibid. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a elle aussi émis l'avis qu'une interdiction généralisée du port du voile intégral ne se justifiait pas, tout en admettant qu'une interdiction dans des circonstances spécifiques et limitées pouvait être fondée. Voir Résolution 1743 et Recommandation 1927 (2010) Islam, islamisme et islamophobie en Europe de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

La LDH considère par ailleurs que réglementer les pratiques vestimentaires des particuliers constitue un précédent dangereux en termes de respect des libertés publiques, « *que ce soit de façon discriminatoire, pour signaler une population donnée, ou au contraire par l'imposition d'une règle universelle* »<sup>17</sup>.

A côté de la lutte contre l'oppression des femmes, l'autre principal argument émis pour justifier une interdiction généralisée du port du voile intégral est celui de la sécurité publique. Or, il importe de souligner que « *l'identification* » des individus, auxquelles peuvent procéder les forces de l'ordre dans des circonstances clairement définies<sup>18</sup>, ne doit pas se confondre avec la « *reconnaissabilité* » et l'« *identifiabilité* » au premier regard par tout un chacun. Le maintien de la sécurité publique ne suppose pas qu'une personne circulant sur la voie publique soit reconnaissable à tout moment<sup>19</sup>.

Affirmer le contraire reviendrait à imposer aux citoyens un état de contrôle permanent, en violation des libertés individuelles. Ainsi, dans un jugement rendu le 26 janvier 2011, par le tribunal de police de Bruxelles a estimé qu'une mesure d'interdiction générale de porter le voile intégral, contenue dans le règlement de police de la commune d'Etterbeek, n'était pas « *nécessaire* » pour assurer la sécurité publique et était disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi<sup>20</sup>. Le tribunal a souligné qu'il existe des circonstances dans lesquelles il n'est pas possible de reconnaître le visage de chacun à tout moment, notamment lorsqu'une personne porte une cagoule. Ce genre de situations ne pose pourtant pas de difficulté. Une exception à l'interdiction de dissimuler son visage est prévue pendant le carnaval et les autorités publiques réussissent à maintenir l'ordre pendant cette période de fête<sup>21</sup>. De même, le Conseil d'Etat français, dans une étude réalisée en 2010 sur la question, concluait qu'une interdiction générale du port du voile intégral dans l'espace public ne se justifierait au regard de la sécurité juridique que « *dans des circonstances particulières* ». En effet, « *[l]es troubles liés à la dissimulation du visage ne sont pas aujourd'hui avérés. Une interdiction générale reposerait donc sur une logique artificiellement préventive que n'a jamais admise en tant que telle la jurisprudence* »<sup>22</sup>.

Il est légitime que dans certaines situations, l'on invite une personne à se découvrir et à apparaître à visage découvert, par exemple lors de contrôles d'identité à l'aéroport ou lors de démarches administratives. Mais il n'existe aucun rapport faisant état de difficultés rencontrées dans ce domaine avec des femmes portant la burqa<sup>23</sup>.

### **3. Neutralité et demandes d'aménagement au sein des institutions publiques**

Le second débat dans lequel la notion de neutralité est tout particulièrement sollicitée a trait à la question des demandes d'aménagement de certaines normes d'organisation ou de fonctionnement d'une institution publique formulées par des usagers ou des travailleurs en raison de leurs convictions religieuses. En droit belge, la législation antidiscriminatoire ne reconnaît expressément d'obligation d'accorder des aménagements raisonnables que dans le cas de personnes en situation de handicap<sup>24</sup>. Il n'en reste pas moins que la question se pose de savoir quelle réponse il convient

<sup>17</sup> [www.ldh-france.org/IMG/pdf/Voile\\_integral.pdf](http://www.ldh-france.org/IMG/pdf/Voile_integral.pdf). De même, Thomas Hammarbeg observe que l'Etat devrait éviter de légiférer sur la manière dont sont vêtus ses habitants et se concentrer sur d'autres problèmes plus complexes, comme la lutte contre les discriminations religieuses et les crimes de haine ([http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view\\_blog\\_post.php?postId=157](http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=157)).

<sup>18</sup> L'article 34 §1<sup>er</sup> de la loi sur la fonction de police du 5 août 1992 stipule que « *les fonctionnaires de police contrôlent l'identité de toute personne qui est privée de sa liberté ou qui a commis une infraction. Ils peuvent contrôler l'identité de toute personne s'ils ont des motifs de croire, en fonction de son comportement, d'indices matériels ou de circonstances de temps ou de lieu, qu'elle est recherchée, qu'elle a tenté de commettre une infraction ou se prépare à la commettre, qu'elle pourrait troubler l'ordre public ou qu'elle l'a troublé* ».

<sup>19</sup> COMMISSION CHAMBRE INTERIEUR, AFFAIRES GENERALES ET FONCTION PUBLIQUE (PUBLIC) [53K0219004](http://www.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=157) 18/04/2011, Eva Brems (Ecolo-Groen !).

<sup>20</sup> Pol. Bruxelles, 26 janvier 2011, n° 12/2011. Le tribunal conclut dès lors à la violation du droit à la liberté religieuse.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Conseil d'Etat français, *Etude relative aux possibilités juridiques d'interdiction du port du voile integral*, rapport adopté par l'assemblée plénière du Conseil d'Etat le jeudi 25 mars 2010.

<sup>23</sup> [http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view\\_blog\\_post.php?postId=157](http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=157).

<sup>24</sup> Cette obligation vaut tant dans l'emploi que dans l'accès et la fourniture de services. Voir Loi tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, M.B., 30.05.2007.

d'apporter à des demandes d'aménagement fondées sur une conviction religieuse. Les exemples les plus courants de telles requêtes concernent l'adaptation de la composition des repas dans les cantines (scolaires, hospitalières, pénitentiaires,...) ou de la date des jours de congé pour pouvoir s'absenter de l'école ou de son emploi lors d'une fête religieuse importante. Cette problématique soulève deux questions principales : au regard du principe de neutralité, de telles demandes peuvent-elles ou non être prises en considération ? Dans l'affirmative, en fonction de quels critères peut-on déterminer si elles peuvent ou non être satisfaites ?

On entend parfois affirmer que des demandes d'aménagement fondées sur une motivation religieuse devraient être rejetées d'office par les institutions publiques car les prendre en compte serait contraire à leur devoir de neutralité. Cette position repose selon nous sur une vision contestable de la neutralité. Le problème en jeu doit être replacé dans son contexte : malgré l'important degré de sécularisation de notre société, les traditions propres à la religion historiquement dominante continuent, dans une certaine mesure, d'imprégner l'organisation de nos institutions, comme en attestent les dates des jours de congé officiel. Les spécificités des religions minoritaires sont en revanche souvent ignorées, ce qui peut être source de difficulté pour les membres de ces communautés en créant des obstacles indirects à la pratique de leur culte. Le cadre institutionnel dans lequel nous évoluons n'est donc pas totalement neutre. Cet état de fait est inévitable : comme toute société, la société belge est le produit d'une histoire et ne peut faire l'impasse sur cet héritage. Mais par souci d'équité, pour contre-balancer les inégalités qui peuvent en résulter pour les personnes pratiquant une religion minoritaire, il peut être nécessaire d'accepter des aménagements ponctuels de certaines normes à certaines conditions. Il est évident qu'il ne saurait être question d'accepter n'importe quelle demande – on y revient ci-dessous. Mais des mesures telles que l'offre de menus alternatifs tenant compte des interdits alimentaires propres à certaines religions ou la possibilité laissée à un individu de prendre congé pour célébrer une fête religieuse ne menacent aucunement la liberté de conviction d'autrui et ne créent pas non plus de discrimination. L'autorité publique qui accorde de tels aménagements n'exprime en rien une préférence pour la religion concernée : elle cherche simplement à garantir le droit de chacun de pratiquer sa religion dans des conditions d'égalité. Elle ne fait ainsi qu'exercer son rôle d' « organisateur neutre et impartial de l'exercice des diverses religions, cultes et croyances », selon l'expression de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>25</sup>. Il n'y a donc pas d'atteinte à son devoir de neutralité. Il est intéressant de noter que le rapport de la Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, dite *Commission Stasi*, mise en place par le Président Jacques Chirac en France en 2003, soulignait que le droit français prévoit lui aussi des « aménagements permettant de concilier la neutralité de l'Etat avec la pratique du fait religieux », tels que l'institution d'aumôneries, financées par l'Etat, dans des institutions fermées comme l'armée, les collèges et lycées, les prisons et les hôpitaux ou la possibilité de prendre en compte des traditions du culte juif et musulman dans les cimetières pourtant laïcisés<sup>26</sup>. De tels aménagements sont considérés comme parfaitement compatibles avec la laïcité.

Notons par ailleurs que cette question n'est pas entièrement nouvelle : des pratiques consistant à ajuster certaines normes générales pour tenir compte des besoins particuliers d'une minorité religieuse existent dans certaines institutions depuis longtemps parfois. En outre, il ne s'agit pas d'un phénomène lié uniquement à la religion. En pratique, les institutions sont confrontées à des demandes d'aménagement fondées sur toutes sortes d'autres motifs, tels que le handicap (cas dans lequel il existe une obligation légale expresse, comme déjà souligné) mais aussi l'âge, la santé ou la situation familiale. Une enquête réalisée en Belgique sur les pratiques des entreprises en la matière a constaté que l'une des demandes d'aménagement les plus fréquemment exprimées par des

---

<sup>25</sup> Cour eur. dr. h., arrêt Refah Partisi du 13 février 2003 (Grande chambre), § 91..

<sup>26</sup> Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, Rapport au Président de la République, remis le 11 décembre 2003, p. 23.

travailleurs, aux dires des employeurs interrogés, est celle de parents assurant une garde alternée de leurs enfants qui souhaitent obtenir une adaptation de leurs temps de travail hebdomadaire à cette situation<sup>27</sup>. La problématique des demandes d'ajustement pour motif religieux doit donc être replacée dans ce contexte plus large. Elle soulève une question de portée générale : dans quelle mesure des institutions peuvent-elles accepter des adaptations à certaines règles d'organisation et de fonctionnement pour tenir compte des besoins propres à certains individus fondés sur divers motifs ?

Nous formulerons sur ce point trois observations. Premièrement, accepter de discuter de telles demandes ne signifie pas *ipso facto* accepter d'y accéder. C'est au cas par cas que l'on peut déterminer si une requête mérite d'être satisfaite ou non. Une réflexion doit donc être menée sur les critères qui doivent présider à cette appréciation. Sur ce plan, le concept d'« aménagement (ou accommodement) raisonnable », beaucoup décrié, peut être intéressant, si on accepte de ne pas s'en tenir à la caricature qui en a été faite par certains acteurs dans le débat public belge : tel qu'il a été consacré par les droits canadien et américain, l'obligation d'accommodement pour motif religieux signifie essentiellement que lorsqu'un individu établit qu'une norme interne à une institution entre en conflit avec un précepte important de son culte, entravant de ce fait son accès à l'emploi ou à un service accessible au public, l'institution a l'obligation de rechercher si un « accommodement », autrement dit un ajustement ou un compromis, est possible, pour autant qu'il soit raisonnable. La notion de « raisonnable » est ici fondamentale : un accommodement qui ne rencontre pas cette condition doit être refusé. Sera jugé déraisonnable une mesure qui entraîne une violation des droits et libertés d'autrui ou qui impose une charge disproportionnée au titulaire de l'obligation, soit en raison de son coût, soit en raison des difficultés organisationnelles qu'elle implique<sup>28</sup>. Ce mode de raisonnement nous paraît également adéquat pour la Belgique. Il en résulte notamment que des revendications qui seraient contraires au principe d'égalité entre hommes et femmes ou à la liberté de conviction d'autrui devraient être rejetées.

En second lieu, il convient selon nous, lorsque c'est possible, d'éviter de conférer un statut exceptionnel aux demandes fondées sur des motifs religieux et de tenter plutôt de trouver des solutions à partir de normes à portée transversale. Dans certains domaines, des législations générales apportent déjà des réponses à la question de savoir comment traiter certains types de demandes. C'est le cas en particulier de la loi sur les droits des patients pour ce qui concerne le secteur hospitalier. Un problème de refus de soin, par exemple, qu'il soit ou non motivé par une conviction religieuse, doit être traité en fonction des règles établies par la loi sur les droits des patients<sup>29</sup>. Dans le même ordre d'idées, il nous paraît préférable, dans la mesure du possible, de promouvoir des solutions « universalistes », autrement dit, qui bénéficient à plusieurs catégories d'individus et non aux seuls adeptes d'une religion déterminée. Par exemple, l'offre d'un menu végétarien dans les services de restauration institutionnelle pourrait satisfaire autant les personnes qui ne consomment pas certaines viandes pour des raisons religieuses que celles qui ont fait le choix d'une alimentation végétarienne pour des motifs non confessionnels.

Troisièmement, pour gérer ce type de demandes, il ne suffit pas de définir des critères permettant de juger si elles peuvent être rencontrées ou non, il importe également de mettre en place des procédures de dialogue, des modalités de discussion, faisant intervenir, le cas échéant, des médiateurs ou interprètes interculturels, à même de faciliter la communication entre des personnes évoluant dans des univers culturels parfois très différents et d'apaiser les tensions que peut générer

---

<sup>27</sup> I. Adam et A. Rea (dirs), *La diversité culturelle sur le lieu de travail. Pratiques d'aménagements raisonnables*, recherche réalisée à la demande du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Septembre 2010, p. 48. Disponible à l'adresse : <http://www.diversite.be/la-diversite-culturelle-sur-le-lieu-de-travail>.

<sup>28</sup> Voir E. Bribosia, J. Ringelheim et I. Rorive, "Aménager la diversité : le droit de l'égalité face à la pluralité religieuse", *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2009, n°78, p. 319-373.

<sup>29</sup> Loi du 22 août 2002 relative aux droits du patient (M.B., 26.09.2002)

l'incompréhension mutuelle. De tels dispositifs peuvent grandement aider à aboutir à des solutions équitables. Elles permettent aussi d'assurer que des décisions de rejet seront expliquées et motivées. Elles présentent enfin un intérêt d'une autre nature en contribuant à ce qui doit être une préoccupation centrale d'une démocratie respectueuse des droits et de la dignité des individus : assurer que les citoyens, quelles que soient leurs convictions ou leur origine, se sentent traités comme des égaux, c'est-à-dire avec un égal respect et une égale considération, selon la célèbre formule du philosophe du droit américain Ronald Dworkin<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> R. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, London, Duckworth, 1979, p. 227.