

L'interdiction de signes convictionnels comme limite à l'exercice des libertés. État des lieux au niveau communal

Marc NIHOUL

Professeur à l'Université de Namur

Stéphanie WATTIER

Chargée de cours à l'Université de Namur

Tous deux membres du Centre Vulnérabilités et Sociétés

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	27
I. Observation liminaire	27
II. Précisions terminologiques	28
III. Tour d'horizon des différents lieux communaux et normes applicables selon le lieu concerné	28
1. Au sein de l'espace public communal	28
2. Au sein des écoles communales	30
3. Au sein des administrations communales	31
4. Au sein des pouvoirs communaux élus	33
5. Au sein des bureaux de vote	34
6. Dans les espaces communaux de baignade	34
7. Au sein des centres sportifs et de loisirs	35
8. Dans les cimetières communaux	35
En guise de conclusion	36

Introduction

En droit belge, la liberté de religion est, comme on le sait, consacrée par l'article 19 de la Constitution qui énonce de manière inchangée depuis 1831 que « [l]a liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés ». Elle est également garantie par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme qui autorise toutefois, en son paragraphe 2, les ingérences de l'autorité étatique dans la liberté de pensée, de conscience et de religion pour autant que l'ingérence soit prévue par la loi et nécessaire dans une société démocratique pour atteindre l'un des buts légitimes que constituent la sécurité publique, la protection de l'ordre, la santé ou la morale publiques, ou la protection des droits et libertés d'autrui.

La liberté de pensée, de conscience et de religion est encore consacrée par l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques en des termes comparables à ceux de la Convention précitée. D'autres instruments qui ne lui sont pas directement consacrés permettent de la protéger également, dont en particulier la directive européenne 2000/78 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, transposée par plusieurs lois datant du 10 mai 2007¹ – et les normes fédérées équiva/pollentes selon les compétences respectives – ou même les articles 10 et 11 de la Constitution.

Au rang des ingérences dans la liberté religieuse qui préoccupent massivement la sphère juridique, la question de l'interdiction de port de signes convictionnels – et spécialement de signes religieux – occupe une place de premier rang.

À l'occasion du présent article, l'on s'intéresse plus particulièrement à la question de l'interdiction de port de signes convictionnels au niveau communal. Pour ce faire, après une observation liminaire (I) et quelques précisions terminologiques (II), l'on effectue un tour d'horizon des principaux lieux susceptibles de faire l'objet d'une telle interdiction au niveau communal et des différentes normes applicables selon le lieu concerné (III).

I. Observation liminaire

Nous manquerions à nos croyances fondamentales si nous ne prenions la précaution de préciser, à titre liminaire, que l'interdiction des signes convictionnels n'est pas une fin en soi. Le principe est et doit rester

1. Voir : loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, *M.B.*, 30 mai 2007 ; loi tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes, *M.B.*, 30 mai 2007 ; loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, *M.B.*, 30 mai 2007. D'autres lois tendant également à lutter contre les discriminations ont, en outre, été adoptées le même jour, voir : loi du 10 mai 2007 adaptant le Code judiciaire à la législation, tendant à lutter contre les discriminations et réprimant certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, *M.B.*, 30 mai 2007 ; loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, *M.B.*, 30 mai 2007.

la liberté. L'interdiction – ou la limitation –, si elle est choisie, ne se justifie que si elle est nécessaire pour garantir la liberté de tous.

Il est important de l'affirmer d'emblée car la consultation de la jurisprudence, voire même de la doctrine, pourrait donner une impression différente. En effet, le lecteur y est systématiquement confronté à des ingérences, et donc à des limitations à la liberté de religion, dont il s'agit d'évaluer la légalité. En outre, la liberté de religion – comme les droits et libertés en général – est presque toujours abordée sous l'angle personnel et individuel, comme si la figure imposée en la matière était nécessairement une posture de contestation et de revendication face à l'autorité oppressante par définition. Certes, les libertés publiques visent à garantir des droits et libertés et à protéger ceux-ci contre les ingérences. Elles n'empêchent toutefois nullement l'autorité de mener délibérément et de façon assumée une politique respectueuse, pluraliste et inclusive de toutes les convictions. L'administration locale peut être active voire proactive, pour coller au plus près de la réalité sociale, culturelle et convictionnelle de la société dans chacune de ses décisions.

II. Précisions terminologiques

Se penchant sur la question du port de signes *convictionnels* au niveau communal, le présent article ne se limite pas à la question du port de signes religieux mais vise à analyser la législation applicable à tout port de signe se rattachant à une *conviction*.

Pour circonscrire la notion de signes convictionnels, l'on retiendra l'éclairante définition fournie par le Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, à savoir « tout objet, image, vêtement ou symbole visible, qui exprime une appartenance à une conviction religieuse, politique ou philosophique »². À cette définition, l'on ajoutera également les signes d'appartenance culturelle, la frontière entre le religieux et le culturel étant parfois difficile à tracer.

Le plus souvent lorsqu'une réglementation ne vise pas l'ensemble des signes convictionnels mais un signe en particulier, ce dernier est alors spécifiquement identifié comme signe religieux, politique, philosophique ou culturel. L'on notera cependant que, le plus souvent,

c'est la question du port de signes *religieux* qui préoccupe le législateur ou l'autorité concernés.

S'agissant du « niveau communal », le choix a été posé de passer en revue la réglementation applicable en opérant une distinction selon le lieu concerné.

III. Tour d'horizon des différents lieux communaux et normes applicables selon le lieu concerné

Comme annoncé, le parti a été pris d'analyser la réglementation applicable en matière de port de signes convictionnels suivant le lieu communal concerné et, plus précisément : (1) au sein de l'espace public communal, (2) au sein des écoles communales, (3) au sein de l'administration communale, (4) au sein des pouvoirs communaux élus, (5) au sein des bureaux de vote, (6) au sein des espaces de baignade, (7) au sein des centres sportifs et de loisirs et, enfin, (8) au sein des cimetières communaux.

1. Au sein de l'espace public communal

En l'état actuel du droit belge, légiférer en matière de port de signes convictionnels au sein de l'espace public communal en général continue de relever de la seule compétence du législateur fédéral.

Certes, pour l'instant, aucune loi n'interdit expressément le port de signes convictionnels dans l'espace public. Il faut néanmoins préciser qu'en 2011, le législateur a décidé d'adopter une loi visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage³ pour des raisons de sécurité publique, d'égalité entre l'homme et la femme et de vivre-ensemble dans la société. En se gardant de le dire, cette loi, comme son homologue française du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, avait essentiellement pour but d'interdire le port du niqab et de la burqa. Elle fut d'ailleurs rapidement surnommée la loi « anti-burqa » ou « anti-niqab » tant le débat se cristallisa autour de la problématique du port de signes religieux propres à la religion musulmane⁴.

Saisie d'un recours en suspension⁵ et en annulation⁶, la Cour constitutionnelle a déclaré la loi du 1^{er} juin

2. CENTRE INTERFÉDÉRAL POUR L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET LA LUTTE CONTRE LE RACISME, *Les signes d'appartenance convictionnelle. État des lieux et pistes de travail*, novembre 2009, mis à jour en janvier 2016, p. 5, disponible sur <http://signes.diversite.be/note-signes-convictionnels.pdf>.

3. Loi du 1^{er} juin 2011 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage, *M.B.*, 13 juillet 2011.

4. Sur les discussions lors des travaux préparatoires de la loi : voir : proposition de loi du 28 septembre 2010 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2010-2011, n° 0219/011, pp. 3 et s. ; voir également : proposition de loi du 28 septembre 2010 visant à interdire le port de tout vêtement cachant totalement ou de manière principale le visage, rapport fait au nom de la Commission de l'intérieur des affaires générales et de la fonction publique, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2010-2011, n° 0219/004, pp. 6 et s.

5. Voir : C.C., 5 octobre 2011, n° 148/2011 ; C.C., 17 novembre 2011, n° 179/2011. Sur l'arrêt n° 148/2011, voir : L.-L. CHRISTIANS, S. MINETTE et S. WATTIER, « Cour constitutionnelle et préjudice religieux : la preuve du caractère absolu des convictions », note sous C.C., 5 octobre 2011, n° 148/2011, *C.D.P.K.*, 2011, pp. 443 à 451 ; X. DELGRANGE, « La désobéissance civile, seul recours effectif contre la loi? », note sous C.C., 5 octobre 2011, n° 148/2011, *J.T.*, 2011, pp. 709 à 712.

6. Voir : C.C., 6 décembre 2012, n° 145/2012. Les affaires portant recours en annulation ont été jointes. Sur cet arrêt, voir : L.-L. CHRISTIANS, S. MINETTE et S. WATTIER, « Le visage du sujet de droit : la burqa entre religion et sécurité », *J.T.*, 2013, pp. 234 à 245 ; X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Pour vivre ensemble, vivons dévisagés : le voile intégral sous le regard des juges constitutionnels belge et français », note sous Cons. const. fr., 7 octobre 2010 et C.C., 6 décembre 2012, n° 145/2012, *Rev. trim. dr. h.*, 2014, pp. 639 à 665.

2011 conforme à la Constitution tout en émettant une réserve d'interprétation à la loi à propos des lieux de culte. Il serait manifestement déraisonnable, à son estime, de considérer que les lieux accessibles au public doivent s'entendre comme incluant les lieux destinés au culte dans lesquels le port de vêtements correspondant à l'expression d'un choix religieux ne peut en principe être restreint⁷. En 2014, la Cour européenne des droits de l'homme a, à son tour, validé les lois française et belge interdisant le port de vêtement cachant le visage⁸.

Cette loi a introduit un nouvel article 563*bis* dans le Code pénal belge qui dispose, en son premier alinéa, que « [s]eront punis d'une amende de quinze euros à vingt-cinq euros et d'un emprisonnement d'un jour à sept jours ou d'une de ces peines seulement, ceux qui, sauf dispositions légales contraires, se présentent dans les lieux accessibles au public le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie, de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables ». Cet article n'empêche pas l'organisation de carnaval dans les communes puisqu'il énonce, en son second alinéa, que « [t]outefois, ne sont pas visés par l'alinéa 1^{er}, ceux qui circulent dans les lieux accessibles au public le visage masqué ou dissimulé en tout ou en partie de manière telle qu'ils ne soient pas identifiables et ce, en vertu de règlements de travail ou d'une ordonnance de police à l'occasion de manifestations festives ».

L'on notera qu'avant l'adoption de la loi de 2011, certaines communes – comme celle de Molenbeek Saint-Jean en 2004 ou d'Etterbeek par exemple – avaient pris le parti de modifier leur règlement général de police pour interdire de se présenter masqué ou déguiser dans l'espace public en dehors des périodes de carnaval. À cet égard, par un jugement du 26 janvier 2011, le Tribunal de police de Bruxelles avait considéré que l'article 12 du règlement de la commune d'Etterbeek, qui interdisait « de se dissimuler le visage par des grimaces, le port d'un masque ou tout autre moyen à l'exception du temps de carnaval », était contraire à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme. Selon le Tribunal, cette disposition du règlement communal « empêche tout simplement de circuler n'importe où et à n'importe quel moment sur le territoire communal dans tout lieu relevant du 'domaine public' » et « c'est donc l'intégralité de la liberté d'aller et de venir dans tout lieu public etterbeekois qui est supprimée par la restriction apportée par le règlement communal [...] »⁹. À son tour, la section du contentieux administratif du Conseil d'État a, par

un arrêt 15 juin 2011, dû se prononcer sur une disposition prévoyant une interdiction similaire dans les règlements coordonnés de la zone de police Vesdre¹⁰. Même si le premier auditeur suggérait, dans son rapport, l'annulation de la disposition en question en renvoyant à l'arrêt du Tribunal de police de Bruxelles précité, le Conseil d'État n'a finalement pas conclu à la violation mais a jugé le recours irrecevable dans la mesure où semblable interdiction était déjà prévue dans un règlement précédent et a été simplement adaptée¹¹.

Désormais, c'est à une interdiction générale et abstraite de porter des vêtements cachant totalement ou de manière principale le visage que l'on a affaire en Belgique. Tout signe convictionnel conduisant à ce résultat serait traité de la même manière que la burqa. À cet égard, l'on notera que, depuis l'adoption de la loi du 1^{er} juin 2011, le nombre d'arrestations en raison d'une infraction pour dissimulation du visage a augmenté. À l'occasion d'une réponse à une question parlementaire datant de 2012, il fut ainsi révélé que le nombre d'arrestations était passé de 5 en 2007 à 32 en 2011 pour l'ensemble du Royaume¹².

Nous ne serions pas complets si nous ne précisions que les signes convictionnels autres que le voile intégral pourraient, en théorie, faire l'objet d'une interdiction dans l'espace public, par voie de règlement communal, en présence d'un risque de trouble ou d'un trouble à l'ordre public matériel, la sécurité ou la tranquillité publique suffisamment grave. Une telle mesure devrait cependant être nécessairement limitée dans le temps et dans l'espace, selon les circonstances et le trouble visé.

Des mesures ponctuelles et individuelles pourraient également être prises sous la forme d'arrêtés de police prononcés par le bourgmestre d'une commune, et ce, chaque fois que le port de ces signes représente un danger pour la sécurité publique dans une situation particulière. Une telle hypothèse pourrait être envisagée lors de grands événements du type manifestation festive, diffusion de match de football ou autres. Le bourgmestre autorisant sur sa commune un tel événement est en effet en droit d'imposer une série de conditions à la tenue de cet événement afin de préserver la sécurité publique. Dans ce cadre, un certain nombre d'interdictions sont envisageables pour autant qu'elles soient motivées en fait et en droit et proportionnées au trouble auquel l'on entend répondre.

7. C.C., 6 décembre 2012, n° 145/2012, B.30.

8. Cour eur. D.H. (Gr. Ch.), S.A.S. c. France, 1^{er} juillet 2014 ; Cour eur. D.H., Dakir c. Belgique, 11 juillet 2017, req. n° 4619/12 ; Cour eur. D.H., Belcemi et Oussar c. Belgique, 11 juillet 2017, req. 37798/13.

9. Pol. Bruxelles, 26 janvier 2011, *J.L.M.B.*, 2011, p. 1066, note G. NINANE, « Le voile intégral et le pouvoir de police des autorités locales ».

10. C.E., 15 juin 2011, Dakir, n° 213.849, *A.P.T.*, 2011, p. 321.

11. C.E., 15 juin 2011, Dakir, n° 213.849, *A.P.T.*, 2011, p. 321. À ce sujet, voir aussi : G. NINANE, « La notion d'ordre public en matière de police et l'interdiction de se dissimuler le visage dans l'espace public : un appel au principe de proportionnalité oublié par le législateur ? », *A.P.T.*, 2013, p. 179.

12. Question écrite n° 5-6861 de Anke Van dermeersch (Vlaams Belang) du 10 août 2012 à la ministre de la Justice, *Q.R.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013 ; réponse de la ministre de la Justice du 9 janvier 2013.

De même, l'on peut imaginer qu'une commune soit confrontée à des groupements de jeunes tournant des vidéos de propagande de l'État islamique ou autre en arborant des signes convictionnels. Un tel contexte pourrait autoriser la commune à limiter provisoirement la manifestation de signes convictionnels en groupe à des fins de sécurité publique.

2. Au sein des écoles communales

En vertu de l'article 127, § 1^{er}, 2^o, de la Constitution, les Communautés sont compétentes en matière d'enseignement, à l'exception de la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire, des conditions minimales pour la délivrance des diplômes et du régime des pensions qui continuent de relever de la seule compétence de la collectivité fédérale.

Aussi, depuis 1988, la compétence d'éventuellement interdire le port de signes convictionnels à l'école relève de la compétence exclusive des trois Communautés du pays. Pour l'instant, la Communauté française n'a pas encore adopté de décret interdisant purement et simplement le port de signes convictionnels. En l'absence d'un tel décret, la Communauté laisse primer la pleine autonomie des établissements scolaires en la matière. Autrement dit, il revient à chaque école de choisir d'interdire ou d'autoriser le port de signes convictionnels par le biais de son règlement d'ordre intérieur.

Il découle de cette réglementation au cas par cas une jurisprudence assez abondante de la section du contentieux administratif du Conseil d'État et des cours et tribunaux en matière de port de signes convictionnels dans les écoles. À ce sujet, F. ONCLIN note qu'« à la lecture des quelques décisions des cours et tribunaux belges, il apparaît que la jurisprudence est généralement encline à valider les règlements d'ordre intérieur des établissements scolaires interdisant, fût-ce de manière générale, le port de signes religieux. Toutefois, la tendance jurisprudentielle majoritaire reconnaît qu'une interdiction, générale ou non, constitue une atteinte au droit fondamental de la liberté de religion consacrée à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme. Par conséquent, toute interdiction doit se fonder en principe sur les exceptions autorisées par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, voire par les instruments législatifs ou réglementaires jugés compatibles avec cette disposition »¹³.

S'il n'existe pas de décret interdisant le port de signe convictionnel dans les écoles, il faut néanmoins noter une obligation de neutralité dans le chef des écoles

communautaires en ce que l'article 24, § 1^{er}, alinéa 3, de la Constitution énonce que « [l]a communauté organise un enseignement qui est neutre. La neutralité implique notamment le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves ».

S'agissant des écoles communales, il importe de souligner qu'elles ne relèvent pas de l'enseignement communautaire mais de « l'enseignement officiel subventionné, c'est-à-dire l'enseignement organisé par les administrations publiques »¹⁴. Dès lors, à l'inverse des écoles de l'enseignement communautaire, les écoles communales ne sont pas soumises à cette obligation de neutralité contenue dans l'article 24 de la Constitution.

Les écoles communales sont toutefois soumises à la neutralité telle qu'imposée par deux décrets de la Communauté française qui s'appliquent tant à l'enseignement communautaire qu'à l'enseignement officiel subventionné. Plus précisément, il s'agit du décret du 31 mars 1994 de la Communauté française définissant la neutralité de l'enseignement de la Communauté¹⁵ et du décret du 17 décembre 2003 de la même Communauté organisant la neutralité inhérente à l'enseignement officiel subventionné et portant diverses mesures en matière d'enseignement¹⁶. Les écoles communales peuvent adhérer à la neutralité décrétée pour les écoles de la Communauté conformément à l'article 7 du décret du 31 mars 1994. Parmi les prescriptions de ces deux décrets, l'on épinglera notamment qu'« [a]fin notamment de garantir le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle, le personnel de l'enseignement officiel subventionné :

- 1^o adopte une attitude réservée, objective et constamment alertée contre le risque d'induire chez les élèves ou étudiants des préjugés qui compromettent ce choix ;
- 2^o traite les questions qui touchent la vie intérieure, les croyances, les convictions politiques ou philosophiques et les options religieuses de l'homme, en des termes qui ne peuvent froisser les opinions et les sentiments d'aucun des élèves ;
- 3^o s'abstient, devant les élèves, de toute attitude et de tout propos partisan dans les problèmes idéologiques, moraux ou sociaux, qui sont d'actualité et divisent l'opinion publique. Il amène les élèves à considérer les différents points de vue dans le respect des convictions d'autrui. De même, il refuse de témoigner en faveur d'un système philosophique ou politique quel qu'il soit. Il veille toutefois à dénoncer les atteintes aux principes démocratiques, les atteintes aux droits de l'homme

13. F. ONCLIN, « La présence de signes religieux au sein de l'espace scolaire : les enseignements du droit comparé », *J.T.*, 2011, p. 820.

14. G. GOEDERTIER et P. VANDEN HEEDÉ, « Signes convictionnels dans l'enseignement officiel – Quatre questions autour de la compétence, de la neutralité, de la liberté de religion et de la discrimination », *Rev. dr. commun.*, 2011, p. 15.

15. *M.B.*, 18 juin 1994.

16. *M.B.*, 21 janvier 2004.

et les actes ou propos racistes, xénophobes ou révisionnistes. Il veille, de surcroît, à ce que, sous son autorité, ne se développent ni le prosélytisme religieux ou philosophique, ni le militantisme politique organisé par ou pour les élèves »¹⁷.

Il demeure que, comme le soulignent G. GOEDERTIER et P. VANDEN HEEDE, « aucun des deux décrets ne formule une interdiction formelle de porter des symboles philosophiques »¹⁸. Celle-ci peut être prévue par le règlement d'ordre intérieur des établissements officiels bien que le renforcement de ces dispositifs légaux ne semble pas nécessaire¹⁹. Le port d'un signe convictionnel par les maîtres spéciaux de cours philosophiques doit toutefois être admis, « pareille manifestation de la part de ces enseignants [étant] inhérente à l'enseignement de cette catégorie de cours dans la dispensation desquels ils exercent leurs fonctions. L'exercice de ces fonctions n'est pas limité aux seules heures des cours et aux locaux auxquels ils sont affectés »²⁰.

En matière d'enseignement officiel subventionné, autrement dit, l'interdiction des signes convictionnels dans le chef du personnel enseignant peut trouver une légitimité à l'endroit des décrets neutralité qui peuvent en constituer le fondement²¹, à l'exception importante des professeurs de cours philosophiques ou de religion²².

3. Au sein des administrations communales

La liberté d'expression et de religion des usagers des services publics communaux ne fait pas l'ombre d'un doute. Tout au plus peuvent-ils être invités à s'abstenir de tout prosélytisme et à respecter l'organisation du service et les impératifs de sécurité, de santé ou d'hygiène²³ qui pourraient s'imposer selon le type de service concerné. Selon les circonstances, les autorités communales pourraient être amenées à intervenir

pour garantir le pluralisme ou le droit de ne pas être exposé à des comportements prosélytiques, comme elle peut le faire à l'égard des agents communaux.

La liberté pour les agents communaux de porter des signes convictionnels est moins évidente, en raison du devoir de neutralité qui s'impose à toute autorité – et donc à ses agents – dans une société démocratique et, en Belgique, selon une norme constitutionnelle non écrite²⁴.

Mais en réalité, deux conceptions de la neutralité doivent être distinguées selon qu'elle est dite inclusive ou exclusive²⁵. À l'instar de ce que l'on connaît en ce qui concerne le principe d'impartialité, on aurait pu qualifier la neutralité de subjective et d'objective. La première concerne la réalité, la seconde l'apparence. Tout comme la Justice doit être rendue mais aussi paraître comme étant rendue²⁶, le service public doit être rendu de manière neutre (inclusive) mais aussi en donnant l'apparence de l'être (exclusive) ce qui conduit, dans le chef de l'agent, à s'abstenir, dans l'exercice de ses fonctions, d'une quelconque manifestation extérieure de toute forme d'expression philosophique, religieuse, communautaire ou partisane. Traditionnellement, seule la neutralité subjective procède de la norme constitutionnelle sans qu'il soit nécessairement exclu d'imposer par voie légale ou réglementaire une neutralité objective en ce compris dans un service public communal. Une telle neutralité n'est toutefois pas obligatoire (il n'y a à cet égard aucune obligation positive dans son chef en particulier) et l'autorité peut choisir de mener une politique davantage pluraliste et inclusive tout en restant attentive à la qualité du service rendu par ses agents. L'autorité peut être proactive et s'efforcer de faire en sorte que la fonction publique colle au plus près de la réalité sociale, culturelle et convictionnelle de la société.

17. Décret du 17 décembre 2003 de la même Communauté organisant la neutralité inhérente à l'enseignement officiel subventionné et portant diverses mesures en matière d'enseignement, *M.B.*, 21 janvier 2004, art. 5.
18. G. GOEDERTIER et P. VANDEN HEEDE, « Signes convictionnels dans l'enseignement officiel – Quatre questions autour de la compétence, de la neutralité, de la liberté de religion et de la discrimination », *Rev. dr. commun.*, 2011, p. 16.
19. Section de législation du C.E., avis n° 48.022/AG du 20 avril 2010 sur une proposition de décret « interdisant le port de signes convictionnels par le personnel des établissements d'enseignement officiel organisés ou subventionnés par la Communauté française » dans les décrets neutralité, que ce soit dans l'enceinte de l'établissement, sur les lieux de stage, lors des activités scolaires extra-muros et parascolaires et lors des déplacements, n° 14, p. 36.
20. C.E., 17 avril 2013, X, n° 223.201.
21. Voir notamment section de législation du C.E. (A.G.), avis n° 48.022/AG du 20 avril 2010 sur une proposition de décret « interdisant le port de signes convictionnels par le personnel des établissements d'enseignement officiel organisés ou subventionnés par la Communauté française » dans les décrets neutralité, que ce soit dans l'enceinte de l'établissement, sur les lieux de stage, lors des activités scolaires extra-muros et parascolaires et lors des déplacements ; C.E. (A.G.), 21 décembre 2010, X., n° 210.000 ; C.E. (A.G.), 27 mars 2013, X, n° 223.042 à propos de l'IPV concernant une enseignante de mathématiques portant le voile dans une école de la ville de Charleroi (relevant de l'enseignement officiel subventionné, elle avait la qualité de fonctionnaire) : « ne peut invoquer un droit ». Voir aussi Cour eur. D.H., déc. Dahlab c. Suisse, 15 février 2001 ; déc. Kurtuluş c. Turquie, 24 janvier 2006.
22. Voir C.E., 17 avril 2013, X, n° 223.201 précité.
23. Rapp. Cour eur. D.H., Ebrahimian c. France, 26 novembre 2015.
24. Voir not. : section de législation du C.E. (A.G.), avis n° 44.521/AG du 20 mai 2008 sur une proposition de loi du 6 novembre 2007 « visant à appliquer la séparation de l'Etat et des organisations et communautés religieuses et philosophiques non confessionnelles » (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 4-351/2, p. 8 : « (...) la neutralité des pouvoirs publics est un principe constitutionnel qui, s'il n'est pas inscrit comme tel dans la Constitution même, est cependant intimement lié à l'interdiction de discrimination en général et au principe d'égalité des usagers du service public en particulier. Dans un Etat de droit démocratique, l'autorité se doit d'être neutre (2), parce qu'elle est l'autorité de tous les citoyens et pour tous les citoyens et qu'elle doit, en principe, les traiter de manière égale sans discrimination basée sur leur religion, leur conviction ou leur préférence pour une communauté ou un parti. Pour ce motif, on peut dès lors attendre des agents des pouvoirs publics que, dans l'exercice de leurs fonctions, ils observent strictement eux aussi, à l'égard des citoyens, les principes de neutralité et d'égalité des usagers ».
25. Voir not. S. VAN DROOGHENBROECK, « Les transformations du concept de l'Etat : quelques réflexions provocatrices », in *Le droit et la diversité culturelle* (sous la dir. de J. RINGELHEIM), Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 77 à 79 ; Trib. trav. Bruxelles, 16 novembre 2015, inédit, R.G. n° 13/7828/A (affaire Actiris) et l'avis écrit de l'auditeur.
26. Comme l'énonce le célèbre adage de droit anglo-saxon, « not only must Justice be done ; it must also be seen to be done ».

Dans l'hypothèse où l'autorité communale souhaite renforcer la neutralité et en l'absence de décret régional, la jurisprudence récente – à la fois nationale et internationale – pose un certain nombre de balises qu'il convient de rappeler. Ces balises ont parfois été posées dans le cadre de relations de travail de droit privé. Le cas échéant, elles convergent cependant, pour l'essentiel et en définitive, avec celles que l'on connaît en matière de fonction publique²⁷. C'est que les sociétés privées (ou publiques) peuvent également souhaiter donner une image commerciale de neutralité à leurs clients. Les balises annoncées sont générales et indéterminées bien que les décisions qui les imposent sont éminemment factuelles et doivent être resituées dans leur contexte (souvent étranger) et leurs circonstances avant d'en tirer toute conclusion.

Premièrement, comme le rappelle constamment la Cour européenne des droits de l'homme, la restriction à la liberté de religion doit être prévue par une loi qui soit suffisamment prévisible et accessible pour ses destinataires. Les exigences internationales en la matière ne sont pas grandes car même une règle non écrite suffit à condition qu'elle soit générale et connue de tous²⁸. Le droit national est parfois plus exigeant, ce qui est le cas en droit belge même si une loi au sens strict (une norme de valeur législative) n'est pas requise non plus. Pourraient ainsi être reconnus comme suffisamment prévisibles et accessibles le statut, le règlement de travail, le contrat de travail, une convention collective, etc.

Deuxièmement, tous les signes visibles d'une conviction religieuse, philosophique ou politique doivent être visés de manière générale. Dans le cas contraire, les personnes concernées pourraient se plaindre d'une distinction directe à l'encontre de leur conviction personnelle. Or, une telle distinction peut uniquement être justifiée, au terme de l'article 8 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination et de la disposition correspondante en ce qui concerne les relations statutaires au sein des collectivités locales²⁹, par « des exigences professionnelles essentielles et déterminantes » en raison de la nature des activités ou du contexte dans

lequel celles-ci sont exécutées et reposant sur un objectif légitime et proportionné par rapport à celui-ci. Cette notion ne saurait couvrir des considérations subjectives, telles que la volonté de tenir compte des souhaits particuliers des clients³⁰ ou usagers.

Les distinctions indirectes sont plus faciles à justifier, conformément à l'article 9 du même texte. N'est en effet pas discriminatoire la distinction fondée sur une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre mais qui est justifiée par un but légitime lorsque les moyens de réaliser ce but sont appropriés et nécessaires. L'on se rapproche, à cet égard, des critères présidant au contrôle de conventionnalité des ingérences fixés par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La mesure générale peut, cela dit, ne pas viser les signes convictionnels mais déboucher sur l'interdiction de la plupart d'entre eux, par exemple à la faveur d'un uniforme ou pour des raisons d'hygiène. Sont généralement visés, dans ce cadre, des objets (bijoux, pendentifs, ...) ³¹ ou vêtements déterminés. Il s'agit, le cas échéant, de distinctions plus indirectes encore.

Troisièmement, le but poursuivi par la mesure est essentiel. Au regard de l'article 9 de la Convention, les restrictions à la liberté de religion doivent constituer « 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 ». L'objet du service communal concerné gagnera à être en adéquation avec l'objectif poursuivi. Une interdiction générale de tous les signes convictionnels sera plutôt fondée sur la protection des droits et libertés d'autrui, en particulier celui de ne pas être exposé à de tels signes.

Quatrièmement, la nécessité et la proportionnalité de la mesure devraient conduire à s'interroger à propos des destinataires de la mesure au regard du but poursuivi. Si l'objectif est de garantir la neutralité du service public à l'égard de ses usagers, seules les personnes en contact visuel avec ceux-ci devraient être concernées³² ainsi peut-être que les personnes

27. M. NIHOUL, « La liberté de religion dans la fonction publique », Séminaire IFE Benelux, Actualité du droit et du contentieux de la fonction publique, Bruxelles, 29 mai 2018. L'on consultera utilement sur le sujet F. KEFER, « L'expression des convictions religieuses dans les relations de travail », *R.D.S.*, 2017/3, pp. 527 à 583 et les nombreuses références citées ; P. JOASSART, « Les convictions religieuses dans les relations de travail », *Ors.*, 2016, pp. 49 à 61 ; R. LINGUELET, « L'obligation d'aménagement raisonnable pour motif religieux en droit du travail et les ressources du droit du bien-être », *J.T.T.*, 2016, pp. 231 à 244 ; L. VANBELLINGEN, « L'accommodement raisonnable de la religion dans le secteur public : analyse du cadre juridique belge au regard de l'expérience canadienne », *R.I.E.J.*, 2015, pp. 221 à 248 ; A. YERNAUX, *Les convictions du travailleur et l'entreprise : du dilemme entre vie professionnelle et éthique personnelle*, Waterloo, Kluwer, 2014 ; J. JACQMAIN, « Droits de l'homme – Objection de conscience – Travail forcé et liberté de religion », *J. dr. jeun.*, 2011, p. 43 ; F. KRENC, « Quelques considérations sur la religion dans la vie professionnelle », in *La vie privée au travail* (sous la dir. M. VERDUSSEN et P. JOASSART), Limal, Anthemis, 2011, pp. 131 à 146 ; F. KRENC, « Le fonctionnaire et la Convention européenne des droits de l'homme : éléments de synthèse », *Ann. dr. Louvain*, 2005, pp. 213 à 258.

28. C.J.U.E., 14 mars 2017 (Achbita c. G4S Secure Solutions), C-157/15, pt 11. Voir aussi *infra*, point 5.

29. Par exemple l'article 8 du décret wallon du 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination.

30. Rapp. C.J.U.E., 14 mars 2017 (Bougnauoui c. Micropole Univers), C 188/15, pt 40.

31. Voir par exemple : Cour eur. D.H., Eweida et autres c. Royaume-Uni, 15 janvier 2013.

32. Voir not. : Trib. trav. Bruxelles, 16 novembre 2015, inédit, R.G. n° 13/7828/A (affaire Actiris) : la preuve de la nécessité de prévoir une telle mesure unique dans les services publics bruxellois n'est pas rapportée en l'absence d'incidents de même que celle de l'impossibilité d'opérer une distinction entre les membres du personnel en contact avec les usagers et les autres travailleurs (« entre le directeur général et les techniciens de surface »). *Contra* Trib. trav. Bruxelles (réf.), 24 septembre 2012, *Chron. D.S.*, 2014, p. 351 et réf. citées.

investies d'un pouvoir de décision discrétionnaire³³ ou de contrainte³⁴.

Cinquièmement, une série de modalités autres que celle des destinataires de la mesure pourraient également s'avérer décisives. C'est le cas, par exemple, de la taille des signes, et leur caractère ostensible. L'interdiction du signe ostentatoire sera plus facilement acceptée en jurisprudence que l'interdiction de tout signe de toute taille³⁵. Le risque de censure est, autrement dit, proportionnel à la limitation du champ d'application de la mesure.

Sixièmement, la cohérence de la politique de neutralité menée sera également importante³⁶. Il est par exemple exclu d'interdire le port de signes convictionnels dans certains services et pas dans d'autres sans raisons suffisantes.

Septièmement, toutes les circonstances concrètes dans lesquelles la mesure est adoptée entreront en ligne de compte dans le contrôle de la légalité de celle-ci. Il ressort ainsi de la jurisprudence que les tentatives réelles de conciliation, la recherche d'une solution alternative telle que la proposition d'un poste de travail n'impliquant pas le contact visuel avec la clientèle³⁷, l'âge des usagers du service public concerné, la nature et l'objet des prestations du personnel, la nature du service public concerné, etc. sont potentiellement des éléments importants. Dans un hôpital public, par exemple, et davantage encore dans le service psychiatrique de celui-ci, l'exigence de neutralité religieuse peut être plus grande compte tenu de la vulnérabilité des usagers du service public³⁸. Il pourrait en aller de même dans un CPAS, par exemple.

4. Au sein des pouvoirs communaux élus

À côté de l'administration communale, se pose la question du port de signes convictionnels au sein des

pouvoirs communaux élus et, dès lors, au sein des conseils et collèges communaux³⁹.

Comme le rappelle le Conseil d'État, « [l]es règlements adoptés par les pouvoirs locaux – notamment les règlements de police communale et les règlements d'ordre intérieur – peuvent contenir des prescriptions ou imposer des règles de conduite qui limitent l'exercice de libertés constitutionnelles pourvu que les autorités locales agissent dans leurs sphères de compétences »⁴⁰.

En ce sens, un conseil communal pourrait adopter un règlement d'ordre intérieur qui limiterait la liberté de religion et d'expression de ses membres en leur interdisant le port de tout signe convictionnel, et ce, pour autant que la mesure respecte les conditions de limitation de ces libertés énoncées par les paragraphes 2 des articles 9 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, à savoir les conditions de légalité, de nécessité et de proportionnalité.

À cet égard, comme le rappelle régulièrement le Conseil d'État en suivant la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, le terme « loi » doit « être compris dans son acception matérielle et non formelle, et inclut des textes de rang infra-législatif et le droit non écrit, y compris la jurisprudence, non seulement dans les pays de *Common Law* mais aussi les pays continentaux »⁴¹. Les règlements communaux tombent donc sous le coup de cette définition. Pour reprendre les termes du Conseil d'État, « un règlement adopté par un conseil communal et interdisant 'le port de tout signe ostensible religieux, politique ou philosophique' est incontestablement une 'loi' au sens de l'article 9, § 2 »⁴² et doit donc répondre aux conditions de nécessité et de proportionnalité.

À notre connaissance, aucun organe communal n'a interdit le port du voile à ses membres élus à ce jour,

33. Section législation du C.E. (A.G.), avis n° 44.521/AG du 20 mai 2008 sur une proposition de loi du 6 novembre 2007 « visant à appliquer la séparation de l'Etat et des organisations et communautés religieuses et philosophiques non confessionnelles » (*Doc. parl., Sénat, 2007-2008, n° 4-351/2*) : la mesure est trop générale en ce qu'elle vise tous les agents du service public « quelle que soit la nature de leur fonction [dirigeante ou de pure exécution] et indépendamment de la circonstance que cette fonction soit exercée en contact ou non avec le public » (fonctions susceptibles de mettre en cause la neutralité de l'État ou de donner une perception erronée à cet égard), sous réserve d'éventuelles nécessités liées à l'organisation et au bon fonctionnement.
34. www.dhnet.be/actu/belgique/le-port-du-voile-ne-sera-aucunement-autorise-a-la-police-de-la-ville-de-bruxelles-592017fccd70022542ee0139.
35. Cet élément a été pris en compte notamment par la jurisprudence strasbourgeoise à propos de la législation française interdisant le port de signes convictionnels dans les écoles. En matière de fonction publique, on consultera utilement : Cour eur. D.H., Eweida et autres c. Royaume-Uni, 15 janvier 2013, point 94 ; concl. Av. gén. J. KOKOTT préc. C.J.U.E., 14 mars 2017 (S. Achbita et a. c. G4S Secure Solutions), C-157/15, pts 118, 127 et 141 (31 mai 2016).
36. Par exemple : Trib. trav. Tongres, 2 janvier 2013, *Chron. D.S.*, 2014, p. 356 (affaire *Hema*). Comparer C. trav. Bruxelles, 15 janvier 2008, *J.T.T.*, 2008, p. 140. Voir aussi Cour eur. D.H., Eweida et autres c. Royaume-Uni, 15 janvier 2013 ; C.J.U.E., 14 mars 2017 (Achbita c. G4S Secure Solutions), C-157/15, pt 40.
37. C.J.U.E., 14 mars 2017 (Achbita c. G4S Secure Solutions), C-157/15, pt 43.
38. Cour eur. D.H., Ebrahimian c. France, 26 novembre 2015, §§ 53 et 70.
39. Voir par exemple www.sudinfo.be/archive/recup/290542/article/regions/verviert/actualite/2012-01-18/le-mr-verviert-s%E2%80%99indigne-une-elue-du-cdh-est-voilee-sondage-ca-vous-choque. *Addé* www.rtb.be/info/regions/detail_layla-azzouzi-premiere-elue-voilee-de-l-arrondissement-de-verviert-prete-serme-nt?id=7794115 (l'intéressée sera finalement exclue de la liste pour les élections communales de 2012 et du parti concerné). Voir aussi www.rtl.be/info/belgique/politique/boom-la-n-va-contre-le-port-du-voile-au-conseil-communal-354807.aspx ; www.rtb.be/info/belgique/detail_deputee-voilee-le-cdh-est-pret-a-rejo-uer-la-carte-du-religieux-selon-didier-gosuin?id=5326573.
40. Voir not. : C.E. (A.G.), 27 mars 2013, X., n° 223.042, V.2.4.
41. Le Conseil d'État cite notamment l'arrêt *Sunday Times* du 26 avril 1979 (§ 47) l'ayant affirmé pour la première fois à l'égard des pays de *Common Law* (C.E. (A.G.), 27 mars 2013, n° 223.042, V.2.3).
42. C.E. (A.G.), 27 mars 2013, n° 223.042, V.2.3.

pas plus que les assemblées aux niveaux fédéral⁴³ et fédéré. Il faut dire que l'homme politique élu n'est pas dans la même situation que le fonctionnaire, sous réserve des fonctions qu'il peut être amené à exercer (par exemple celle d'officier de l'état civil). Par définition et sous la même réserve, il n'est pas soumis au devoir de neutralité.

5. Au sein des bureaux de vote

En vertu de l'article 62 de la Constitution, les élections ont « lieu à la commune ». À cet égard, il convient de se demander si un régime spécifique est prévu en matière de port de signes convictionnels dans les bureaux de vote.

Lors des dernières élections, la question s'est posée de savoir, en particulier, si le président d'un tel bureau ou l'un des assesseurs peut porter un signe convictionnel. Certains assesseurs auraient été refusés pour ce motif et la police a dû intervenir pour permettre à une femme voilée de voter⁴⁴.

À ce jour, le Code électoral est muet sur la question⁴⁵. Il ne prescrit la neutralité ni des bureaux, ni des tenues vestimentaires. L'article 203 du Code électoral interdit en revanche de « causer un désordre » « en acceptant, portant ou arborant un signe de ralliement, soit de toute autre manière », sanction pénale à la clé. Il semble que le seul port d'un signe convictionnel ne soit pas suffisant à cet égard. Encore faut-il que celui-ci cause un désordre et qu'il ait été de nature à provoquer ce désordre, ce que l'on peut peut-être imaginer avec une croix gammée⁴⁶.

L'article 111 du Code électoral n'est pas plus clair lorsqu'il indique en son premier alinéa que « [l]e président ou son délégué rappelle à l'ordre [voire expulse] ceux qui, dans le local où se fait l'élection, donnent des signes publics soit d'approbation, soit d'improbation, ou excitent au tumulte de quelque manière que ce soit ». Encore faudrait-il que le signe convictionnel soit interprété comme un signe public d'approbation, ce qui n'est pas nécessairement exclu dans toute circonstance, par exemple en présence de « partis religieux ».

6. Dans les espaces communaux de baignade

La question du port de signes convictionnels dans les espaces de baignade concerne principalement la problématique de l'interdiction ou de l'autorisation de tuniques visant, pour des motifs religieux, à cacher certaines parties du corps ou du visage. À la différence de beaucoup d'autres lieux communaux, entre ici en jeu, au premier plan, la question de l'hygiène, laquelle se pose pour tout vêtement ou tunique portés – pour motif religieux ou tout autre motif – dans les espaces de baignade. L'on distinguera ici les piscines communales, d'une part, et les plages, d'autre part.

Premièrement, s'agissant des piscines communales, elles sont compétentes pour décider d'autoriser ou non le port de tenues complètes dans leurs bassins. À cet égard, il faut constater qu'un certain nombre de piscines communales interdisent le port du maillot couvrant entièrement le corps, incluant donc notamment le « burkini ». Ce dernier, qui constitue la contraction de « burqa » et de « bikini », est porté par certaines femmes musulmanes qui souhaitent se baigner voilées.

Par deux jugements rendus en référé le 5 juillet 2018, le Tribunal de première instance de Gand vient de donner raison aux requérantes qui se plaignaient de l'interdiction du port du burkini dans des piscines communales gantoises⁴⁷. Selon le Tribunal, cette interdiction constitue une discrimination indirecte sur la base de la croyance ou de la foi. Le Tribunal condamne également les piscines communales gantoises concernées à modifier, dans les six mois de la notification du jugement, leur règlement d'ordre intérieur sur le point de l'interdiction du port de vêtements de baignade cachant le corps afin d'y indiquer qu'il existe une exception pour les personnes qui, durant la baignade, souhaitent porter un vêtement qui cache leur corps pour des motifs de croyance ou de philosophie de vie⁴⁸.

Deuxièmement, s'agissant des plages, l'on se souviendra que l'interdiction du port du « burkini » sur les plages a fait grand bruit en France et en Belgique

43. Ainsi, l'article 176 du Règlement de la Chambre prévoit seulement une disposition visant les personnes admises dans les locaux lesquelles « doivent être reconnaissables à tout moment. Les personnes placées dans les tribunes sont vêtues de manière à ne pas porter atteinte à la dignité de l'institution. Elles se tiennent assises, observent le silence et s'abstiennent de toute réaction pendant toute la durée de la séance. Tous signes d'approbation ou d'improbation sont interdits ». L'article 83 du Règlement du Sénat n'est guère différent. C'est le président qui, en règle, assure la police de l'assemblée et peut intervenir en cas de trouble, ce que le port d'un signe convictionnel n'est pas *a priori*. Voir à cet égard le point suivant.

44. www.lameuse.be/1015149/article/2014-05-25/liege-karima-et-sa-maman-voilees-refusees-dans-un-bureau-de-vote-de-bressoux.

45. L'article 147bis, § 1^{er}, 5^o, du Code électoral précise en revanche que l'électeur peut mandater un autre électeur pour voter en son nom lorsqu'il se trouve dans l'impossibilité de se présenter au bureau de vote en raison de ses convictions religieuses. En outre, cette impossibilité doit être justifiée par une attestation délivrée par les autorités religieuses. Un tel dispositif ne respecte pas la liberté de religion telle que prévue à l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, dont le champ d'application est bien plus large que celui des religions reconnues.

46. Laquelle pourrait être considérée, au demeurant, comme une infraction à la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale et à l'article 444 du Code pénal. Voir : www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=qrva&language=fr&cfm=qrvaXml.cfm?legislat=53&dossierID=53-b110-665-0820-2012201312084.xml.

47. Civ. Gand (réf.), 5 juillet 2018, inédit.

48. En l'occurrence, le Tribunal ordonne : « Beveelt dientengevolge, de eerste verweerster en de vrijwillig tussenkomende partij binnen de zes manden na betekening van het tussen te komen vonnis het intern reglement van het zwembad aldus te wijzigen dat het expliciet vermeld dat, wat het verbod op lichaamsbedekkende zwempakken (de zgn. burkini's) betreft, een principiële uitzondering geldt voor de personen die tijdens de zwemmen, omwille van hun geloof of levensbeschouwing een daartoe geëigende lichaamsbedekkende zwemkledij te dragen » Civ. Gand (réf.), 5 juillet 2018, inédit.

durant l'été 2016⁴⁹. Une trentaine de communes françaises ont, en effet, adopté un arrêté municipal en vue d'interdire le port de ce vêtement sur leurs plages. En Belgique, aucune commune de la Côte n'a finalement suivi l'exemple français en adoptant une telle interdiction. C'est davantage sur le plan de l'adoption éventuelle d'une loi fédérale visant à l'interdiction générale du port du « burkini » que s'est porté le débat.

À l'occasion d'une émission radiophonique, le secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration Théo Francken (N-VA) affirmait être « opposé au burkini au nom de l'égalité homme-femme » et être « en faveur de l'interdiction du burkini sur les plages », tout en reconnaissant que « juridiquement, ce n'est pas simple »⁵⁰. Plusieurs membres du parti N-VA ont alors plaidé pour l'interdiction du « burkini », qu'ils ont proposé de définir comme « une combinaison de bain qui recouvre l'ensemble du corps, des cheveux jusqu'aux chevilles pour des motifs religieux »⁵¹. Les deux derniers termes de cette définition sont évidemment cruciaux puisque, sans eux, l'on ne saurait distinguer ledit « burkini » d'autres combinaisons qui se trouvent régulièrement sur les plages telles les combinaisons de surfeur, de plongeur, etc.

À notre estime, sauf circonstances particulières, l'interdiction du port du « burkini » relève davantage de l'ordre public moral que matériel en manière telle que nous doutons fort de sa légalité si une commune décidait de l'adopter sur la base de ses compétences propres.

7. Au sein des centres sportifs et de loisirs

L'article 127, § 1^{er}, de la Constitution prévoit que les Communautés sont compétentes pour les matières culturelles. Sur cette base, l'article 4, 8^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue aux Communautés la compétence en matière d'« éducation physique », de « sports » et de « vie en plein air ».

En l'état actuel du droit, aucune des trois Communautés du pays n'a pris le parti de légiférer en matière de port de signes convictionnels dans les centres sportifs et de loisirs. Partant, il revient à chaque centre de décider, par le biais de son règlement d'ordre intérieur, de l'interdiction éventuelle du port de tels signes, à l'instar de ce que l'on connaît avec les écoles. Même si certains peuvent le regretter, les centres sportifs et de loisirs ne tombent toutefois pas dans le champ

d'application des décrets « neutralité » lesquels visent *sensu stricto* les établissements d'enseignement.

S'agissant des centres communaux, il n'est pas acquis que la neutralité du service public puisse être invoquée pour justifier une interdiction à destination des usagers en dehors de troubles à l'ordre public ponctuels. Tout au plus ceux-ci pourraient-ils être invités à s'abstenir de tout prosélytisme et à respecter l'organisation du service et les impératifs de santé et d'hygiène en particulier⁵².

8. Dans les cimetières communaux

Rappelons d'abord que l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit la liberté de religion, et notamment la « liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par [...] les pratiques et l'accomplissement des rites ». Au rang de ces rites et pratiques, sont entre autres visés ceux accomplis à l'occasion des funérailles, ainsi que dans les cimetières.

S'agissant spécialement des cimetières communaux, il faut souligner, à l'instar du Conseil d'État, qu'« un cimetière communal n'est pas un cimetière militaire »⁵³. Si cette affirmation peut sembler tomber sous le sens, elle importe dans la mesure où elle a pour conséquence que « l'obligation pour l'autorité d'assurer le service public des inhumations de façon identique pour tout le monde ne lui confère pas le droit d'imposer à chacun la même manière d'honorer et de commémorer les morts », que « la conception selon laquelle la simplicité et l'uniformité des signes de sépultures est la seule manière qui convienne, si elle peut se défendre à plusieurs points de vue, ne peut toutefois pas être imposée par l'autorité, car elle procède de jugements de valeur portés sur des questions spirituelles éminemment personnelles, sur lesquelles chacun est en droit d'avoir ses propres opinions »⁵⁴.

Aussi, selon le Conseil d'État, les proches du défunt peuvent « souhaiter que le signe indicatif sur sa sépulture témoigne avec la dignité appropriée des convictions qu'elle professait de son vivant, ce qui implique forcément qu'une certaine diversité des pierres sépulcrales doit être possible »⁵⁵.

S'agissant des signes religieux en particulier, et en l'occurrence des croix catholiques, le Conseil d'État

49. À ce sujet, voir : S. WATTIER, « Le Conseil d'État français suspend l'interdiction du port du 'burkini' », obs. sous C.E. fr., 26 août 2016, ordonnance Ligue des droits de l'homme et autres, *Rev. trim. dr. h.*, 2017, pp. 407 à 419.

50. Voir l'article du quotidien *Le Soir* du 25 août 2017, disponible sur : www.lesoir.be/1300409/article/actualite/belgique/politique/2016-08-25/theo-francken-n-va-je-suis-pour-l-interdiction-du-burkini.

51. F. CHARDON, « Le MR est prêt à débattre de l'interdiction du 'burkini' », *La Libre*, 26 août 2016, disponible sur : www.lalibre.be/actu/belgique/le-mr-est-pret-a-debattre-de-l-interdiction-du-burkini-57b4849535704fe6c1da4b8b.

52. Rappr. Cour eur. D.H., Ebrahimian c. France, 26 novembre 2015.

53. C.E., 7 juillet 1975, n° 17.114.

54. C.E., 7 juillet 1975, n° 17.114.

55. C.E., 7 juillet 1975, n° 17.114.

a annulé, pour violation de l'article 19 de la Constitution qui garantit la liberté de cultes, l'imposition faite par la commune « également aux non-chrétiens de placer une croix comme signe de sépulture car il ne peut être admis que l'usage si général qui en est fait traditionnellement ait enlevé à ce signe son sens religieux spécifique »⁵⁶.

En guise de conclusion

Consacrée par les instruments nationaux, régionaux et internationaux de protection des droits de l'homme, la liberté de pensée, de conscience et de religion est souvent questionnée sur le plan de l'admission d'ingérences par l'autorité publique.

Au rang de ces ingérences – qui peuvent consister en une limitation, une réduction, une interdiction, etc. – dans la liberté de pensée, de conscience et de religion, la question de l'interdiction du port de signes convictionnels occupe une place de premier rang et en fin de compte évidente en raison du caractère visible de ceux-ci. Ils seront nécessairement remarqués et interprétés par autrui, ce qui n'est pas le cas de toutes les pratiques religieuses ou convictionnelles. Si l'on

remarquera immédiatement le crucifix, le voile ou le turban que porte une enseignante ou un agent administratif, on ne décèlera pas spontanément que ceux-ci pratiquent la prière plusieurs fois par jour, se rendent à la messe dominicale ou ne mangent pas de porc.

Si la règle de principe est et demeure celle de la liberté, l'on a vu que les ingérences de l'autorité publique dans la liberté de religion pouvaient être considérées comme valides lorsqu'elles remplissent les conditions de légalité, de légitimité et de nécessité dans une société démocratique. Cette règle vaut également au niveau communal, où l'on a pu constater que la seule interdiction posée par le législateur fédéral concerne le port du voile intégral dans l'espace public, alors que dans nombre d'autres lieux, aucune interdiction légale n'a été posée à ce jour, avec pour conséquence que la réglementation pourra varier suivant ce qu'aura décidé l'autorité administrative localement compétente. Autant d'occasions pourront être saisies pour amener la population concernée au dialogue interculturel, interreligieux ou plus généralement interconvictionnel de manière à définir ensemble les règles élémentaires du vivre ensemble. La commune n'est-elle pas l'école de la démocratie⁵⁷ et donc du dialogue interconvictionnel ?

56. C.E., 7 juillet 1975, n° 17.114.

57. Pour reprendre la formule chère à Alexis de Tocqueville.