

2023/AB/24
2023/AB/755

COUR DU TRAVAIL DE BRUXELLES DU 15 FEVRIER 2024

Deuxième chambre

Madame X. , NRN, domiciliée à (...)

partie appelante représentée par Maître BELLEFLAMME François, avocat à 1200 WOLUWE-SAINT-LAMBERT

contre

LA VILLE DE BRUXELLES, représentée par son Collège des Bourgmestre et échevins, BCE n° 0207.373.429, dont les locaux sont situés selon le dossier de procédure à 1000 Bruxelles, Grand Place, 1 et selon la BCE à 1000 Bruxelles, rue des Halles, 4,

partie intimée représentée par Maître MOURAUX Nathan loco Maître UYTTENDAELE Marc, avocat à 1060 SAINT-GILLES

en présence du:

LE CAL., ayant son siège social à (...), et enregistré à la BCE sous le numéro BE (...),

partie intervenante originaire, convoquée en appel, représentée par Maître PARSA Saba, avocate à 1410 WATERLOO

LE CAL, ayant son siège social à (...), et enregistré à la BCE sous le numéro (...),
partie appelante représentée par Maître PARSA Saba, avocate à 1410 WATERLOO,

contre

Madame X. , NRN domiciliée à (...)
partie intimée représentée par Maître BELLEFLAMME François, avocat à 1200 WOLUWE-SAINT-
LAMBERT,

LA VILLE DE BRUXELLES, représentée par son Collège des Bourgmestre et échevins, BCE n°
0207.373.429, dont les locaux sont situés selon le dossier de procédure à 1000 Bruxelles, Grand Place,
1 et selon la BCE à 1000 Bruxelles, rue des Halles, 4,

partie intimée représentée par Maître MOURAUX Nathan loco Maître UYTTENDAELE Marc, avocat
à 1060 SAINT-GILLES

*
* *

I. LES FAITS

Les faits ont été correctement synthétisés par l'ordonnance attaquée en concordance avec les pièces du dossier :

« La Ville de Bruxelles a publié une offre d'emploi pour un poste de « H » pour le service «». »

La mission et les tâches pour ce poste sont décrites comme suit:

« MISSION

Vous êtes chargé.e de favoriser l'intégration de personnes en situation de handicap au sein de la Ville de Bruxelles par la création d'un réseau local d'information, d'aide et de soutien aux personnes concernées. Vous travaillez du sein d'une équipe de 5 personnes.

TACHES

- Vous accueillez les personnes en situation de handicap et leurs proches, les informez, conseillez, orientez et accompagnez dans leurs démarches
- Vous constituez une nouvelle base de données des bénéficiaires du service tout en respectant les règles en matière de protection des données personnelles
- Vous tenez à jour les dossiers de suivi des bénéficiaires afin de pouvoir tracer l'historique des demandes
- Vous participez aux rencontres du Conseil Consultatif de la Personne Handicapée
- Vous développez et entretenez des réseaux de relations externes en matière de handicap (associations et acteurs régionaux, fédéraux, internationaux) ».

Mme X. a postulé pour ce poste.

Le 31 décembre 2020, la Ville de Bruxelles accuse réception de sa candidature.

Le 5 février 2021, Mme X. est convoquée à un entretien de sélection pour le 8 février 2021 (par vidéoconférence), en présence de Mme D, responsable du service de et de M. H, recruteur.

L'entretien tournera court, après que Mme X. ait manifesté son souhait de travailler tout en portant le voile.

Extrait du rapport d'entretien :

« Refus de la candidate d'enlever son voile pendant les heures de travail: Explication sur la constitution belge + règlement de travail de la Ville de Bruxelles sur le port d'insigne religieux. Candidate indique qu'elle ne souhaite et qu'elle ne veut pas enlever son voile pendant les heures de travail et qu'elle ne le fera pas. Arrêt de l'entretien sur cette base. »

Après l'entretien, M. H transmet par courriel à Mme X. les coordonnées de l'échevine en charge des ressources humaines ainsi qu'une référence documentaire concernant le principe de neutralité dans les services publics.

Par courriel en réponse, Mme X. explique déplorer ne pas avoir été interrogée sur ses compétences mais uniquement sur son intention de porter le voile pendant les heures de travail ; elle sollicite des éclaircissements.

Toujours le 8 février 2021, M. H. lui répond que le principe de neutralité est imposé tant par la Constitution que par le règlement de travail de la Ville de Bruxelles.

Mme X. a par la suite interpellé l'échevine de l'égalité des chances sur cette situation qu'elle qualifie de « refus d'emploi en raison du port du foulard ».

Le règlement de travail de la Ville de Bruxelles dispose, en son article 24:

«Article 24—Tenue vestimentaire

Une tenue vestimentaire soignée et compatible avec la fonction est exigée. est interdit de se présenter en portant un couvre-chef, des insignes, bijoux ou vêtements exprimant une opinion ou une appartenance politique, philosophique, religieuse ou à des fins commerciales. »

De plus, suivant le code de déontologie qui s'applique aux membres du personnel de la Ville de Bruxelles (article 5, page 8) :

« Cet exercice impartial, neutre et loyal de notre fonction postule de n'afficher en aucune manière des signes politiques ou religieux. »

La Ville de Bruxelles indique ainsi avoir fait le choix d'appliquer un régime de « neutralité exclusive » au sein de ses services en interdisant, à l'ensemble des membres du personnel, le port de tout signe convictionnel, qu'il soit religieux, philosophique ou politique.

Le 9 novembre 2021, Mme X. a déposé sa requête en cessation. »

II. L'ORDONNANCE DONT APPEL

Madame X. a saisi la présidente du tribunal du travail de Bruxelles par une requête en cessation déposée le 9 novembre 2021. Elle a demandé à la présidente du tribunal :

« De déclarer la demande recevable et fondée;

De constater que la Ville de Bruxelles a commis une discrimination à l'égard de Madame X. en rejetant sa candidature à un emploi au motif qu'elle portait un foulard et qu'elle n'acceptait pas de l'enlever.

D'ordonner la cessation de cette discrimination;

De prescrire l'affichage du dispositif de sa décision, anonymisé, aux valves communales;

De condamner la Ville de Bruxelles à payer à la requérante l'indemnité forfaitaire équivalente à six mois de rémunération brute de l'emploi à pourvoir;

De condamner la Ville de Bruxelles aux dépens, en ce compris une indemnité de procédure liquidée au taux de base pour une affaire non évaluable en argent (1560€) ».

La Ville de BRUXELLES a demandé à la présidente du tribunal de débouter madame X. de son action ou à tout le moins, à titre subsidiaire, de poser des questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle et à la Cour de justice de l'Union européenne.

Le CAL est intervenu volontairement devant la présidente du tribunal pour lui demander de débouter madame X. de son action ou à tout le moins, à titre subsidiaire, de poser des questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle et à la Cour de justice de l'Union européenne.

Par une ordonnance du 5 décembre 2022, le vice-président du tribunal du travail francophone de Bruxelles a décidé ceci :

« Statuant après un débat contradictoire,

Déclare l'action de Mme X. recevable mais non fondée ;

Reçoit l'action en intervention du C.A.L. et la déclare fondée ;

Délaisse à Mme X. ses propres dépens, en ce compris la contribution pour le financement de l'aide juridique de 20 euros, et la condamne aux dépens de la VILLE DE BRUXELLES, liquidés à 1.440 euros à titre d'indemnité de procédure. »

III. LES APPELS ET LES DEMANDES EN APPEL

L'appel de madame X.

Madame X. a fait appel de cette ordonnance par requête du 9 janvier 2023. Elle demande à la cour du travail :

« (...) entendre recevoir le présent appel, le déclarer fondé et mettre à néant le jugement prononcé le 5 décembre 2022 par la chambre siégeant comme en référé du Tribunal du travail francophone de Bruxelles, et, émendant et faisant ce que le Premier Juge eût dû faire,

De déclarer l'action originaire recevable et fondée ;

En conséquence, de constater que la Ville de Bruxelles a commis une discrimination à l'égard de Madame X. en rejetant sa candidature à un emploi au motif qu'elle portait un foulard et qu'elle n'acceptait pas de l'enlever ;

D'ordonner la cessation de cette discrimination ;

De prescrire l'affichage du dispositif de sa décision, anonymisé, aux valves communales ;

De condamner la Ville de Bruxelles à payer à la requérante l'indemnité forfaitaire équivalente à six mois de rémunération brute de l'emploi à pourvoir ;

De condamner la Ville de Bruxelles aux dépens, en ce compris une indemnité de procédure liquidée au taux de base pour une affaire non évaluable en argent (1680€) ».

L'appel du CAL

Le CAL a fait appel de cette ordonnance par requête du 5 décembre 2023. Il demande à la cour du travail de : «

- Déclarer l'appel recevable et par conséquent :
- Joindre la cause celle inscrite au rôle sous la référence 2023-AB-00024 - X. C/ VILLE DE BRUXELLES.
- Déclarer à titre principal la demande de Madame X., en la cause 2023-AB-00024 - X. C/ VILLE DE BRUXELLES, recevable et non fondée ;
- Faire droit aux demandes de la ville de Bruxelles ;
- Condamner Madame X. aux dépens des deux procédures. »

La Ville de BRUXELLES demande la confirmation de l'ordonnance attaquée.

IV. LA PROCÉDURE DEVANT LA COUR DU TRAVAIL

La cour a pris connaissance des pièces de la procédure, en particulier :

- l'ordonnance attaquée
- la requête d'appel de madame X. reçue le 09 janvier 2023 au greffe de la cour
- la requête d'appel du CAL reçue le 05 décembre 2023 au greffe de la cour
- les dernières conclusions déposées par les parties ainsi que les pièces des parties.

Les parties ont demandé la jonction des causes. Vu l'accord unanime des parties et s'agissant d'appels dirigés contre la même ordonnance, la cour estime qu'il est dans l'intérêt de toutes les parties et d'une bonne administration de la justice que ces causes soient instruites et jugées ensemble. Ces causes sont jointes pour connexité.

Les parties ont plaidé à l'audience publique du 21 décembre 2023. La cause a été prise ensuite en délibéré.

La cour a fait application de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire.

L'ordonnance attaquée n'a pas été signifiée, selon les pièces du dossier. Les requêtes d'appel ont été introduites dans les formes et les délais légaux. Leur recevabilité n'est pas contestée par les parties. Les appels seront dès lors déclarés recevables.

L'intervention volontaire du CAL a été déclarée recevable en première instance. Cette décision n'est pas critiquée ; la cour du travail n'en est donc pas saisie.

V. EXAMEN DE LA CONTESTATION

1. Le cadre légal

1.1. La législation applicable

Le litige concerne le recrutement d'une travailleuse salariée par un pouvoir public local, en l'occurrence la Ville de BRUXELLES. Il est susceptible de relever du champ d'application de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination et/ou de l'ordonnance-cadre du gouvernement

de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 visant à assurer une politique de diversité et de lutte contre les discriminations au sein de la fonction publique locale bruxelloise.

L'ordonnance attaquée décide qu'il y a lieu de faire application de la loi du 10 mai 2007, le litige relevant d'après le tribunal des compétences fédérales. Les parties, quant à elles, penchent « à première vue » pour l'application de l'ordonnance bruxelloise du 25 avril 2019, tout en invoquant la loi du 10 mai 2007 à titre subsidiaire.

La législation applicable doit être désignée en application des règles de répartition de compétences entre l'État fédéral et les Régions. La question juridique est complexe et les parties l'ont laissée en jachère, se contentant d'invoquer l'ordonnance qu'elles estiment « à première vue » applicable, sans exclure l'application de la loi (à titre subsidiaire), le tout sans argumenter leur position.

Les dispositions de l'une et de l'autre législation, à mobiliser pour trancher la contestation soumise à la cour, sont semblables. Il n'est donc pas utile à la solution du litige de les départager. Ce serait de surcroît contraire au principe d'économie de procédure et au respect substantiel (et pas seulement formel) du principe du contradictoire, puisque les parties n'ont pas exposé leurs arguments à ce sujet.

La cour du travail fera donc application des règles pertinentes contenues dans la loi du 10 mai 2007, telle qu'elle était en vigueur à l'époque des faits, et dans l'ordonnance bruxelloise du 25 avril 2019. Ces règles sont semblables.

Madame X. invoque également l'article 19 de la Constitution, qui garantit la liberté des cultes, ainsi que l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui garantit la liberté de pensée, de conscience et de religion. Ni la Constitution, ni la Convention européenne ne prévoient d'action en cessation ; ce remède est propre à la loi du 10 mai 2007 et à l'ordonnance du 25 avril 2019. La cour du travail tiendra cependant compte des normes fondamentales précitées dans l'appréciation des justifications avancées par la Ville de Bruxelles.

1.2. Rappel des principes

1.2.1. La loi du 10 mai 2007, l'ordonnance du 25 avril 2019 et la directive 2000/78/CE

La loi du 10 mai 2007 et l'ordonnance du 25 avril 2019, précitées, transposent la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union, qui précise l'interprétation de la directive, est pertinente pour l'interprétation de la législation interne belge qui en assure la transposition.

1.2.1.1. Interdiction de la discrimination fondée sur les convictions religieuses ou philosophiques

La loi du 10 mai 2007 et l'ordonnance du 25 avril 2019 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination s'appliquent notamment aux relations de travail, en ce compris les conditions pour l'accès à l'emploi¹, y compris la fixation et l'application des critères de sélection et des voies de sélection utilisées dans le processus de recrutement².

Dans les matières qui relèvent de leurs champs d'application respectifs, la loi et l'ordonnance interdisent toute forme de discrimination fondée sur l'un des critères protégés³. Parmi ces critères figurent les convictions religieuses ou philosophiques⁴.

¹ Article 5, § 1er, 5^e et § 2, 1^o de la loi et article 12, § 1er et article 4, 10^o de l'ordonnance

² Article 5, § 1er, 5^e et § 2, 1^o de la loi.

³ Article 14 de la loi ; article 12, § 1er de l'ordonnance

⁴ Article 4, 4^e de la loi ; article 4, 11^o de l'ordonnance

La notion de convictions religieuses couvre non seulement le fait d'avoir des convictions religieuses, mais également la manifestation de ces convictions en public. Cette notion concorde avec la notion de religion au sens de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme⁵.

1.2.1.2. Notion de discrimination directe ou indirecte

La discrimination est définie comme toute distinction fondée sur l'un des critères protégés, à moins que cette distinction soit justifiée conformément à la loi⁶.

La distinction qui, si elle n'est pas dûment justifiée, constitue une discrimination peut être directe ou indirecte.

- Une distinction directe est la situation qui se produit lorsque, sur la base de l'un des critères protégés, en l'occurrence les convictions religieuses, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre personne ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable⁷.
- Une distinction indirecte est la situation qui se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner, par rapport à d'autres personnes, un désavantage particulier pour des personnes caractérisées par l'un des critères protégés⁸.

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

- La distinction directe ne peut être justifiée que par des exigences professionnelles essentielles et déterminantes⁹. À défaut d'une telle justification, elle constitue une discrimination directe.
- La distinction indirecte constitue une discrimination indirecte à moins que la disposition, le critère ou la pratique apparemment neutre qui est au fondement de cette distinction indirecte soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens de réaliser ce but soient appropriés et nécessaires¹⁰. Le critère de nécessité renvoie à un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

1.2.1.3. Charge de la preuve

La charge de la preuve de la discrimination est partagée entre les parties : lorsqu'une personne qui s'estime victime de discrimination établit devant la juridiction compétente des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination fondée sur l'un des critères protégés, en l'occurrence les convictions religieuses ou philosophiques, il incombe au défendeur de prouver qu'il n'y a pas eu de discrimination¹¹.

L'employeur qui invoque l'existence d'une justification doit en apporter la preuve.

1.2.1.4. Action en cessation

⁵ C.J.U.E., 14 mars 2017, aff. C-157/15, A., n° 25-28

⁶ Article 4, 7° et 9° de la loi ; article 4, 13° et 15° de l'ordonnance

⁷ Article 4, 6° de la loi ; article 4, 12° de l'ordonnance

⁸ Article 4, 8° de la loi ; article 4, 14° de l'ordonnance

⁹ Article 8 de la loi ; article 13 de l'ordonnance

¹⁰ Article 9 de la loi ; article 14 de l'ordonnance

¹¹ Article 28 de la loi ; article 26 de l'ordonnance

La loi et l'ordonnance instituent une action en cessation par laquelle la personne qui s'estime victime de discrimination peut demander au président du tribunal du travail de constater l'existence de la discrimination et d'en ordonner la cessation¹². C'est dans ce cadre procédural que se situe le litige dont notre cour est saisie.

1.2.2. L'article 19 de la Constitution et l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme

Les articles 19 et 20 de la Constitution garantissent l'un, la liberté des cultes et de leur exercice public, l'autre, de ne pas pouvoir être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte.

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

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

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Un effet direct horizontal est reconnu à cette disposition¹³. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est pertinente pour son interprétation.

Le droit de nourrir n'importe quelle conviction est absolu et inconditionnel. En revanche, la manifestation par une personne de ses convictions religieuses pouvant avoir des conséquences pour autrui, elle est susceptible d'être restreinte aux conditions prévues par l'article 9.2 de la Convention¹⁴. Il y a lieu de vérifier si la restriction à la liberté répond aux conditions suivantes¹⁵ :

- Être prévue par la loi.
Le terme « loi » désigne ici « toute norme de droit interne écrite ou non, pour autant que celle-ci soit accessible et prévisible ».
- Poursuivre un but légitime.
Les buts considérés comme légitimes sont énoncés, de manière limitative, par l'article 9.2 : la sécurité publique ; la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques ; la protection des droits et libertés d'autrui.
- Être nécessaire dans une société démocratique.

À ce titre, trois exigences doivent être rencontrées par la restriction¹⁶ :

- Elle doit être apte à atteindre son objectif.

¹² Article 20 de la loi et de l'ordonnance

¹³ Cour eur. D.H., 15 janvier 2013, E. et autres, req. n 48420/10, 59842/10, 51671/10 et 36516/10 ; F. KÉFER, « L'expression des convictions religieuses dans les relations de travail », R.D.S., 2017/3, p. 528 et s., n° 5.

¹⁴ Cour eur. D.H., 15 janvier 2013, E. et autres, déjà cité, n° 80

¹⁵ F. KÉFER, op. cit., n° 18

¹⁶ Ibid. et S. VAN DROOGHENBROECK, La proportionnalité dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme. Prendre l'idée au sérieux, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 35 et s., n° 30-33.

- Elle doit être nécessaire, « ce qui signifie que la mesure ne doit pas porter inutilement atteinte au droit ou à la liberté en cause »¹⁷ ; « Le but légitime recherché ne peut être atteint par aucune autre mesure moins contraignante et plus respectueuse du droit fondamental en cause »¹⁸.
- Elle doit être proportionnée. Le juge national doit mettre en balance les droits et intérêts en présence et décider si la restriction crée entre eux une disproportion¹⁹.

La liberté de religion implique également des droits négatifs, en particulier la liberté de ne pas adhérer à une religion, celle de ne pas la pratiquer²⁰.

2. L'absence de discrimination en l'espèce

2.1. La distinction indirectement fondée sur la religion

La Ville de BRUXELLES a mis fin au processus de recrutement de madame X. en raison du refus, exprimé par celle-ci, de retirer son foulard pendant ses heures de travail si elle était engagée au service de la Ville.

Madame X. se présente comme de confession musulmane. Elle fait valoir que le port du foulard est une prescription de sa religion et un élément de son identité en tant que croyante. Elle invoque son droit au culte et sa liberté de manifester sa religion, ce qui ne laisse aucun doute sur la nature religieuse de cet élément vestimentaire, dans le cas présent.

L'arrêt du processus de recrutement de madame X. par la Ville de BRUXELLES constitue à l'évidence un traitement défavorable, c'est à dire une « distinction » au sens de la loi du 10 mai 2007 et de l'ordonnance du 25 avril 2019.

Pour l'application de ces législations, il importe de déterminer si cette distinction est directement ou indirectement liée aux convictions religieuses de madame X. en tant que musulmane.

Une question similaire a été soumise par la Cour de cassation à la Cour de justice de l'Union dans l'affaire A.. La Cour de justice a jugé ce qui suit et la Cour de cassation s'est conformée à cette décision²¹ :

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

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

32. Partant, il convient de conclure qu'une règle interne telle que celle en cause au principal n'instaure pas de différence de traitement directement fondée sur la religion ou sur les convictions, au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la directive 2000/78 »²².

¹⁷ F. KÉFER, loc. cit

¹⁸ Guide sur l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, mis à jour en 2020, disponible sur le site de la Coureur. D.H. : www.echr.coe.PSE., n' 42

¹⁹ Cour eur. D.H., 15 janvier 2013, E. et autres, déjà cité

²⁰ Cour eur. D.H., 21 février 2008, A., req. n° 19.516/06 et 18 février 1999, B., req. n 24.645/94.

²¹ Cass., 9 octobre 2017, J.L.M.B., 2018/3, p. 118

²² C.J.U.E., 14 mars 2017, aff. C-157/15, A.

La Cour de justice a fermement confirmé sa jurisprudence dans les arrêts W.²³, S.C.R.L. (Vêtement à connotation religieuse)²⁴ et Commune d'Ans²⁵, ajoutant que « dès lors que chaque personne est susceptible d'avoir soit une religion, soit des convictions religieuses, philosophiques ou spirituelles, une telle règle, pour autant qu'elle soit appliquée de manière générale et indifférenciée, n'instaure pas une différence de traitement fondée sur un critère indissociablement lié à la religion ou à ces convictions [arrêts du 15 juillet 2021, WABE et MH MüllerHandel, C-804/18 et C-341/19, EU:C:2021:594, point 52, ainsi que du 13 octobre 2022, S.C.R.L. (Vêtement à connotation religieuse), C-344/20, EU:C:2022:774, points 33 et 34]. »²⁶

Un raisonnement similaire est à suivre en l'espèce : la Ville de BRUXELLES justifie l'arrêt du processus de recrutement de madame X. par le refus de celle-ci de se conformer à la « politique de neutralité exclusive » que la Ville a choisie pour ses services en interdisant à l'ensemble des membres du personnel le port de tout signe convictionnel, qu'il soit religieux, philosophique ou politique. L'article 24 du règlement de travail et le code de déontologie de la Ville interdisent à tous les travailleurs et toutes les travailleuses le port de tout signe exprimant une opinion ou une appartenance politique, philosophique ou religieuse quelle qu'elle soit. La religion musulmane n'est pas distinguée des autres religions ; l'interdiction ne vise d'ailleurs pas uniquement les signes religieux, mais également les signes de conviction philosophique, en ce compris les opinions areligieuses, voire antireligieuses, également protégées par la liberté de religion. Aucun élément du dossier n'indique que l'interdiction a été appliquée différemment à madame X., en tant que musulmane, par rapport à d'autres candidats ou candidates ou travailleurs ou travailleuses de la Ville de BRUXELLES épousant d'autres convictions philosophiques, religieuses ou politiques.

La mesure critiquée n'est donc pas directement fondée sur la religion professée par madame X.. Elle n'est pas susceptible de constituer une discrimination directe.

En revanche, cette mesure entraîne manifestement un désavantage particulier pour les femmes de religion musulmane portant le foulard, telle madame X.. Le foulard étant porté par elle à titre d'expression de ses convictions religieuses, la mesure d'interdiction constitue une distinction indirectement fondée sur la religion.

2.2. La justification de la distinction indirecte fondée sur la religion

Conformément aux principes rappelés ci-dessus, la distinction indirecte constitue une discrimination indirecte à moins que la disposition, le critère ou la pratique apparemment neutre qui est au fondement de cette distinction indirecte soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens de réaliser ce but soient appropriés et nécessaires. Le critère de nécessité renvoie à un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

Les dispositions « apparemment neutres » au fondement de l'arrêt du processus de recrutement de madame X. consistent, en l'occurrence, en le principe de neutralité « exclusive » choisi par la Ville de BRUXELLES et inscrit dans l'article 24 de son règlement de travail et l'article 5 de son code de déontologie, dont le texte a été reproduit ci-dessus.

2.2.1. Le but légitime

²³ Arrêt du 15 juillet 2021, W., C-804/18 et C-341/19, n° 52-59

²⁴ Arrêt du 13 octobre 2022, S.C.R.L., C-344/20, n°33-34 ; la cour était réinterrogée sur ce point par le juge de renvoi, peu convaincu par l'arrêt A. (voy. point 21 de l'arrêt S.C. R.L.).

²⁵ Arrêt du 28 novembre 2023, Commune d'Ans, C-148/22, n° 25-31

²⁶ Arrêt Commune d'Ans, n° 27

La Ville de BRUXELLES déclare poursuivre l'objectif de mettre en œuvre le principe de neutralité des pouvoirs publics.

La légitimité de cet objectif ne fait pas de doute, tant au regard des législations précitées et de la directive européenne qu'elles exécutent qu'au regard de la Constitution belge et de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme. En effet, la neutralité des pouvoirs publics est reconnue comme un principe constitutionnel de droit belge garantissant les droits et libertés des personnes et le respect du principe d'égalité et de non-discrimination :

- Selon la Cour constitutionnelle : « ces autorités sont tenues de respecter le principe constitutionnel de la neutralité de l'autorité publique, lequel est étroitement lié à l'interdiction de discrimination en général et au principe de l'égalité des usagers du service public en particulier. »²⁷
- Selon le Conseil d'État : « Il ressort de nombreuses dispositions constitutionnelles (principe d'égalité et de non discrimination, égal exercice des droits et libertés par les femmes et par les hommes, indépendance des cultes et de l'État notamment) que le constituant a entendu ériger notre État en un État dans lequel l'autorité se doit d'être neutre, parce qu'elle est l'autorité de tous les citoyens et pour tous les citoyens et qu'elle doit, en principe, les traiter de manière égale, sans discrimination basée sur leur religion, leur conviction ou leur préférence pour une communauté ou un parti. [...] La neutralité de l'autorité publique est donc un principe fondamental, qui transcende et garantit notamment les convictions de chacun. »²⁸

2.2.2. Le caractère approprié de la mesure

La Ville de BRUXELLES a fait le choix, pour ses services, d'un « espace administratif totalement neutre ». Elle estime que l'imposition d'une neutralité dite « exclusive », en ce sens qu'elle exclut, dans le chef de ses agents, toute manifestation d'opinion ou d'appartenance philosophique ou religieuse, est la mesure la plus – voire la seule – à même d'atteindre l'objectif légitime de neutralité des pouvoirs publics. Le CAL soutient la même position.

Madame X. défend, quant à elle, une conception dite « inclusive » de la neutralité, imposant aux agents de traiter les administrés de manière neutre et impartiale, tout en permettant l'expression des convictions religieuses ou philosophiques des agents, dans leur diversité.

Ni l'État belge, ni la Région de Bruxelles-Capitale (autorité de tutelle de la Ville de BRUXELLES), n'ont opté de manière générale pour l'une ou l'autre de ces acceptions du principe de neutralité. La Cour de justice de l'Union reconnaît non seulement aux États membres, mais également à leurs entités infraétatiques, dont les pouvoirs locaux, une marge d'appréciation dans la politique de neutralité du service public qu'ils entendent promouvoir au sein de leurs services²⁹. La Cour de justice considère que « la politique de 'neutralité exclusive' qu'une administration publique, en l'occurrence communale, entend imposer à ses travailleurs, en fonction du contexte propre qui est le sien et dans le cadre de ses compétences, en vue d'instaurer en son sein un environnement administratif totalement neutre peut être considérée comme étant objectivement justifiée par un objectif légitime, au sens de l'article 2, paragraphe 2, sous b), i), de la directive 2000/78. De même, est susceptible de l'être le choix d'une autre administration publique, en fonction de son contexte propre et dans le cadre de ses compétences, en faveur d'une autre politique de neutralité, telle qu'une autorisation générale et indifférenciée du port de signes visibles de convictions, notamment, philosophiques ou religieuses, y compris dans les contacts avec les usagers, ou une interdiction du port de tels signes limitée aux situations impliquant de tels contacts. » La Cour constitutionnelle considère également que « la notion de 'neutralité' n'étant pas conçue de manière statique par la Constitution, il faut en déduire que différentes conceptions de la

²⁷ C.const., 5 juin 2020, n° 81/2020, point B.14.2

²⁸ C.E., 27 mars 2013, n° 223.042 et note M. EL BERHOUMI, « Foulard à l'école : le Conseil d'état clôt la saga carolorégienne », A.P.T., 2013/4, p. 383

²⁹ C.J.U.E., 28 novembre 2023, Commune d'Ans, C-148/22, n° 33.

‘neutralité’ peuvent être compatibles avec ce prescrit. Il n’appartient pas à la Cour de privilégier une conception de la ‘neutralité’ par rapport aux autres conceptions envisageables³⁰. »

La cour du travail de Bruxelles n’optera pas en règle pour une politique de neutralité inclusive ou exclusive afin de trancher ce litige. En revanche, il lui incombe de vérifier si la mesure prise par la Ville de BRUXELLES, à savoir l’arrêt du processus de recrutement de madame X. en raison du refus de celle-ci de se conformer à l’interdiction du port de signes convictionnels inscrite dans le règlement de travail et le Code de déontologie de la Ville, est justifiée³¹.

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

Selon l’appréciation de la cour du travail, c’est bien le cas. La décision d’arrêter le processus de recrutement d’une candidate ayant indiqué que si elle était engagée, elle ne se conformerait pas aux règles en vigueur interdisant tout signe convictionnel a pour but d’assurer l’application de ces règles au sein des services de la Ville de BRUXELLES. L’application de ces règles est apte à instaurer au sein de ces services un environnement administratif totalement neutre, qui est lui-même l’une des formes de neutralité des pouvoirs publics.

La Cour de justice subordonne, en outre, le caractère approprié de la mesure à la condition que l’objectif soit véritablement poursuivi de manière cohérente et systématique à l’égard de l’ensemble des membres du personnel³². Le raisonnement sous-jacent est le suivant : « une législation n’est propre à garantir la réalisation de l’objectif invoqué que si elle répond véritablement au souci de l’atteindre d’une manière cohérente et systématique ³³ ».

La Cour européenne des droits de l’homme vérifie aussi le caractère général et indifférencié de la mesure³⁴.

En l’espèce, le port de signes convictionnels, quels qu’ils soient, est interdit à tous les membres du personnel. Madame X. ne fait pas état d’une quelconque incohérence dans l’application de la politique choisie par la Ville. La mesure critiquée s’inscrit bien dans le cadre d’une politique cohérente et systématique.

La mesure prise est donc apte à atteindre l’objectif légitime que la Ville de BRUXELLES poursuit.

2.2.3. Le caractère nécessaire et proportionné de la mesure

Comme cela a été rappelé ci-dessus, la justification d’une distinction indirecte, au sens de la législation anti-discrimination, exige que les mesures prises soient nécessaires. Le critère de nécessité renvoie à un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens adéquats employés et le but légitime poursuivi. La Cour de justice de l’Union invite la juridiction nationale, dans le cadre de son contrôle de proportionnalité, à « procéder à une pondération des intérêts en présence en tenant compte, d’une part, des droits et des principes fondamentaux en cause, à savoir, en l’occurrence, le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion garanti à l’article 10 de la charte des droits fondamentaux, lequel a

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

³¹ Arrêt Ville d’Ans, précité, n° 34

³² Ibid., n° 37-38.

³³ Voyez les arrêts du 10 mars 2009, Hartlauer, C-169/07, points 55 à 63 et du 12 janvier 2010, Petersen, C-341/08, n° 53

³⁴ Ainsi, dans l’affaire Chaplin (Cour eur. D.H., 15 janvier 2013, E. et autres, déjà cité, n° 98), l’un des motifs retenus par la Cour des droits de l’homme pour valider la restriction à la liberté de religion d’une infirmière, consistant en l’interdiction du port d’une croix en pendentif, est le fait que la même mesure avait été appliquée à d’autres infirmières portant une croix en pendentif ou d’autres éléments vestimentaires religieux, tels que le bracelet ou le kirpan sikhs ou le hijab

pour corollaire l'interdiction de toute discrimination fondée sur la religion consacrée à l'article 21 de celle-ci, et, d'autre part, du principe de neutralité en application duquel l'administration publique concernée vise à garantir, par ladite règle limitée au lieu de travail, aux usagers de ses services et aux membres de son personnel un environnement administratif dépourvu de manifestations visibles de convictions, notamment, philosophiques ou religieuses. »³⁵

De même, l'article 9.2 de la Convention européenne des droits de l'homme n'autorise une restriction à la liberté de religion que pour autant qu'elle soit « nécessaire, dans une société démocratique ». Le juge doit vérifier si la restriction est proportionnée, ce qui requiert qu'il mette en balance les droits et intérêts en présence et décide si la restriction crée entre eux une disproportion.

Outre cette analyse, le contrôle de proportionnalité qui incombe à la cour du travail prendra en considération les moyens soulevés par madame X. concernant la régularité, l'opposabilité et la motivation des normes par lesquelles la Ville de BRUXELLES entend interdire à son personnel le port de tout signe convictionnel.

2.2.3.1. La balance des droits et intérêts

Madame X. n'explique pas de manière convaincante en quoi ni pourquoi son droit à manifester sa religion par le port de signes convictionnels, en l'occurrence un foulard, sur le lieu de travail, prime selon elle sur celui de la Ville de BRUXELLES d'organiser ses services en un espace administratif totalement neutre afin d'en garantir la neutralité.

La Ville de BRUXELLES justifie son choix par la considération selon laquelle le principe de neutralité, tout comme le principe d'impartialité, qui s'imposent aux agents des pouvoirs publics, requièrent non seulement d'être réellement neutres et impartiaux, mais également d'en offrir l'apparence, de sorte qu'aucun administré ne puisse, même à tort, penser qu'un acte de l'administration ou que le comportement d'un agent est guidé par un autre objectif que la réalisation de l'intérêt général³⁶. Cette considération est particulièrement pertinente eu égard à la fonction pour laquelle madame X. s'était portée candidate ; cette fonction impliquait des contacts entre l'agent et des administrés ainsi que des instances externes.

La Ville de BRUXELLES relève également, en substance, le fait que madame X. revendique, pour elle-même, l'exercice d'une liberté individuelle alors que la politique de neutralité de la Ville de BRUXELLES poursuit un objectif collectif, à savoir concilier les intérêts de divers groupes et assurer le respect des convictions de chacun ainsi que l'égalité entre les administrés.

Avec la retenue que lui impose la marge d'appréciation qui doit être laissée en la matière aux pouvoirs locaux³⁷, la cour du travail estime que la mesure prise préserve un juste équilibre entre, d'une part, les droits individuels de madame X. à ne pas être discriminée en raison de sa religion et à pratiquer librement celle-ci et, d'autre part, le droit de la Ville de BRUXELLES à mettre en œuvre la politique de neutralité qu'elle a choisie, consistant à instaurer un environnement administratif totalement neutre au bénéfice de la collectivité.

2.2.3.2. La régularité, l'opposabilité et la motivation du règlement de travail et du code de déontologie

Le choix de la Ville de BRUXELLES d'imposer à ses agents une neutralité dite « exclusive » se traduit concrètement par l'obligation d'impartialité dans l'exercice des fonctions et par l'interdiction, faite aux agents, de porter au travail tout signe exprimant une opinion ou une appartenance philosophique ou religieuse. Ces règles sont inscrites dans le règlement de travail de la Ville (article 24) et dans le code

³⁵ Arrêt Commune d'Ans, précité, n° 40

³⁶ Conclusions de synthèse d'appel, p. 27

³⁷ Arrêt Commune d'Ans, précité, n° 33

de déontologie annexé au règlement de travail (article 11 du règlement de travail et article 5 du code de déontologie).

□ Régularité – fondement législatif

Madame X. conteste la régularité de ces normes, car elles manquent, selon elle, de fondement législatif. Elle considère que seule une loi, au sens formel du terme en droit belge, peut restreindre la liberté de religion garantie par l'article 19 de la Constitution.

Ni la directive européenne directive 2000/78/CE, ni la loi du 10 mai 2007 et l'ordonnance du 25 avril 2019, ni la Convention européenne des droits de l'homme ne contiennent une telle exigence.

Il ne fait pas de doute qu'en droit constitutionnel, des restrictions peuvent être apportées à la liberté de manifester sa religion ; madame X. ne le conteste pas. La Constitution, en son article 19, n'organise cependant pas le régime des restrictions qui peuvent être apportées à la liberté de manifester sa religion. Elle ne précise pas si une norme de rang législatif est requise. Ce silence permet d'interpréter le prescrit constitutionnel en conformité avec celui de la Convention européenne des droits de l'homme et de combler le silence de la Constitution au sujet du régime des restrictions en se référant au régime organisé par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme³⁸.

Il faut et il suffit, dès lors, pour répondre à l'exigence de légalité, que l'ingérence dans la liberté de manifester sa religion soit prévue par « toute norme de droit interne écrite ou non, pour autant que celle-ci soit accessible et prévisible »³⁹.

En l'espèce, l'interdiction du port de tout signe convictionnel est prévue par le règlement de travail de la Ville de BRUXELLES et par le Code de déontologie qui lui est annexé. Madame X. en a été informée dès son premier entretien avec les personnes en charge du recrutement. La condition de légalité est donc remplie.

□ Opposabilité

Madame X. soutient que le règlement de travail et le code de déontologie de la Ville de BRUXELLES ne sont pas obligatoires et ne lui sont pas opposables, car ils n'ont pas été publiés selon ce qui est prévu par les articles 112 et 114 de la Nouvelle loi communale (affichage et annotation dans un registre ad hoc).

Or, le règlement de travail et le code de déontologie s'appliquent aux membres du personnel de la Ville de BRUXELLES. Madame X. n'a jamais eu cette qualité. La présente procédure judiciaire n'a pas pour objet l'application du règlement de travail ni du code de déontologie à madame X. ; la contestation porte sur la mesure prise à l'égard de celle-ci, à savoir l'arrêt de sa procédure de recrutement.

La cour du travail doit vérifier si la justification avancée par la Ville de BRUXELLES à cette mesure est conforme à la législation anti-discrimination, appliquée en conformité avec la Constitution belge et la Convention européenne des droits de l'homme. C'est à ce stade du raisonnement qu'interviennent le règlement de travail et le code de déontologie, puisque la Ville de BRUXELLES justifie sa décision par le refus de madame X. de respecter la règle de neutralité « exclusive » imposée par ces deux textes, à supposer qu'elle soit recrutée.

Les pièces du dossier établissent que cette règle a été portée oralement à la connaissance de madame X. dès son premier entretien avec les personnes en charge du recrutement, le 8 février 2021. Elle lui a été confirmée par écrit par un courriel du même jour. La règle lui a été répétée et l'article 11 du code de

³⁸ Cass., 29 juin 2000, R.G. n° C.98.0530.F ; F. KÉFER, op. cit., p.545

³⁹ Ibid.

déontologie de la Ville de BRUXELLES lui a été communiqué in extenso par un courriel du 25 mars, précisant qu'elle pouvait toujours passer l'entretien aux conditions qu'elle connaissait.

Dès lors, la restriction à la liberté de manifester sa religion imposée à madame X. était prévue par une norme qui lui était accessible et prévisible au cours du processus de recrutement.

Cette norme ne doit pas répondre à d'autres exigences de publicité pour être conforme aux exigences, rappelées ci-dessus, de la législation anti-discrimination, de la Constitution belge et de la Convention européenne des droits de l'homme.

Motivation

Madame X. fait valoir que les motifs pour lesquels la Ville de BRUXELLES a opté pour une conception « exclusive » de la neutralité et pour l'interdiction de tout signe convictionnel au travail auraient dû être mentionnés expressément soit dans le préambule du règlement de travail, soit dans un dossier administratif rassemblé préalablement à son adoption, faute de quoi le contrôle de légalité de ce règlement serait rendu impossible.

La cour du travail rappelle que l'objet du litige n'est pas de vérifier la légalité du règlement de travail, mais bien de vérifier la justification avancée par la Ville de BRUXELLES à la mesure prise à l'égard de madame X., à l'aune de la législation anti-discrimination appliquée en conformité avec la Constitution belge et la Convention européenne des droits de l'homme.

Ces normes requièrent la vérification de la motivation de la mesure prise, en ce sens que la motivation consiste en la poursuite d'un objectif – qui doit être légitime – et le choix des moyens pour l'atteindre – qui doivent être appropriés et nécessaires. En revanche, les exigences de forme mises en avant par madame X. ne sont imposées par aucune de ces normes. Il n'y a donc pas lieu de les examiner en l'espèce.

2.2.4. Conclusion quant à la justification de la distinction indirecte

Selon l'appréciation de la cour du travail, la mesure appliquée à madame X., à savoir l'arrêt de la procédure de recrutement, est objectivement justifiée par un but légitime et les moyens choisis par la Ville de BRUXELLES pour réaliser ce but sont appropriés et nécessaires.

2.3. Conclusion quant à la demande de cessation de la discrimination fondée sur la religion

La mesure imposée à madame X. constitue une distinction indirectement liée à sa religion. Elle est cependant justifiée conformément à la loi. Elle ne constitue dès lors pas une discrimination au sens de la loi du 10 mai 2007 ni de l'ordonnance du 25 avril 2019.

C'est dès lors à juste titre que le premier juge a déclaré la demande de cessation de discrimination ainsi que les autres chefs de demande qui l'accompagnent non fondés.

2.4 La distinction indirectement fondée sur le genre

En une seule ligne, madame X. indique qu'elle s'estime également discriminée de manière indirecte en raison de son genre, puisque le signe convictionnel dont il est question ne concerne que les femmes. Aucun développement n'est réservé à cette question dans ses conclusions.

Cette distinction indirectement liée au genre apparaît comme justifiée selon le même raisonnement que celui exposé ci-dessus pour ce qui concerne le critère protégé de la religion. La distinction indirecte n'est dès lors pas constitutive de discrimination.

VI. DÉCISION DE LA COUR DU TRAVAIL

POUR CES MOTIFS,

LA COUR DU TRAVAIL,

Statuant après avoir entendu les parties,

Joint les causes en raison de leur connexité ;

Déclare l'appel de madame X. non fondé et l'en déboute ;

Condamne madame X. à payer à la Ville de BRUXELLES les dépens de l'instance d'appel à ce jour, à savoir l'indemnité de procédure, liquidée à 1.800 euros ;

Met à charge de madame X. la contribution de 24 euros au fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne, déjà payée.

Cet arrêt est rendu et signé par :

Y, présidente de chambre,
Z, conseiller social au titre d'employeur
B. conseiller social au titre d'employé
Assistés de A, greffier

et prononcé, en langue française à l'audience publique de la 2ème Chambre de la Cour du travail de Bruxelles, le 15 février 2024, où étaient présents :

Y, présidente de chambre,
A, greffier