

Avis n°414 du 16/03/2026

Avis concernant le projet de décret relatif à la neutralité dans l'enseignement fondamental, secondaire et secondaire artistique à horaire réduit, dans les centres psycho-médico-sociaux et les internats.

Contenu

Disclaimer.....	1
1 Résumé	1
2 Compétences concernées.....	2
3 Objet de l'avis.....	2
4 Contexte structurel	3
5 Analyse de l'interdiction de signes convictionnels.....	4
5.1 L'aptitude.....	7
5.2 La nécessité.....	8
5.3 La proportionnalité au sens strict : la balance des intérêts en cause.....	10
5.4 Les exclusions du champ d'application.....	12
5.4.1 Les enseignants de cours philosophiques	12
5.4.2 Les intervenants externes à l'établissement	12
5.5 Considérations additionnelles.....	13
5.5.1 La question des établissements d'enseignement secondaire artistique à horaire décalé ..	13
5.5.2 L'interprétation de la notion de signe convictionnel	14
6 Portée de l'interdiction d'exprimer une l'expression d'une conviction politique, idéologique, philosophique ou religieuse.....	15
7 Conclusions	16
8 Contacts Unia	17

Disclaimer

Le contenu qui suit a été rédigé dans une volonté d'inclusion de toutes les personnes en évitant toute forme de discrimination qu'elle soit fondée sur le genre, l'orientation sexuelle, la race, l'origine ethnique, le handicap ou toute autre caractéristique identitaire. Afin de fluidifier la lecture et de ne pas compromettre la compréhension du texte pour les personnes non-voyantes utilisant un logiciel de lecture automatique, Unia fait le choix d'éviter certains principes préconisés pour la rédaction inclusive en matière de genre en langue française. Les appellations utilisées au masculin générique doivent être interprétées comme inclusives, indépendamment du genre.

1 Résumé

Unia a été sollicité pour remettre un avis sur un projet de décret actuellement en discussion au parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, visant à unifier la définition de la neutralité et à instaurer une neutralité exclusive, interdisant les signes convictionnels visibles à tout le personnel des établissements de l'enseignement officiel organisé et de l'enseignement officiel subventionné de la Communauté française, ainsi qu'à ceux de l'enseignement libre non confessionnel subventionné par la Communauté française ayant choisi d'adhérer au principe de neutralité sauf aux enseignants de religion et morale. La mesure intervient dans un contexte de préoccupations politiques liées à l'autocensure des enseignants et à la volonté d'encadrer la neutralité de manière cohérente. Le Conseil d'État conclu à une mesure acceptable au regard des objectifs que le législateur s'est fixé.

Unia analyse le décret au regard du respect des principes d'égalité et de non-discrimination, de liberté de religion et de conviction, en distinguant les fonctions d'autorités et de transmission de savoirs des autres fonctions. Unia estime que si l'interdiction de signes convictionnels peut être justifiée pour les enseignants, directions et éducateurs, qui incarnent des figures d'autorité et de transmission des savoirs, cette interdiction ne semble pas proportionnée pour les autres fonctions et les autres établissements (internats, CPMS, ESAHR). Unia rappelle que le principe général doit rester la liberté et l'interdiction ou la limitation ne peut relever que de l'exception. En l'occurrence, pour les fonctions qui n'impliquent pas d'autorité ou de transmission des savoirs, Unia estime que l'interdiction de signes convictionnels, en l'absence d'éléments plus concrets de justification, pourrait être une atteinte disproportionnée à la liberté de religion et de conviction, et qu'un traitement différencié de ces fonctions serait justifié. Il appartiendra en définitive aux cours et tribunaux d'apprécier, au regard du contexte et des publics concernés, si l'interdiction constitue ou non une mesure proportionnée.

Unia relève également la définition large et laissée à l'appréciation locale de la notion de « signe convictionnel », créant une source d'insécurité juridique. Par ailleurs, Unia insiste pour que certaines situations soient explicitement exclues du champ d'application du décret, comme celles des parents et des intervenants externes à l'établissement.

Unia rappelle que la liberté d'expression des enseignants reste protégée, sous réserve du devoir de réserve et de l'absence de prosélytisme et qu'il est important de garantir d'éviter la confusion entre l'expression d'une opinion personnelle ou d'un simple goût avec l'expression d'une conviction religieuse, politique ou philosophique.

2 Compétences concernées

Le projet de décret relatif à la neutralité dans l'enseignement fondamental, secondaire et secondaire artistique à horaire réduit, dans les centres psycho-médico-sociaux et les internats¹ relève du champ de compétences de la Ministre Valérie Glatigny en Fédération Wallonie-Bruxelles.

Le SETCA-SEL, le secteur enseignement libre du SETCA, a demandé un avis à Unia. En effet, le syndicat s'interroge sur le caractère discriminatoire de la modification de l'article 1.7.4-9 du projet de décret précité en ce sens qu'il impose le principe de neutralité, « *y compris en dehors de la présence des élèves, à tous les membres du personnel des établissements de l'enseignement officiel organisé et de l'enseignement officiel subventionné de la Communauté française, ainsi qu'à ceux de l'enseignement libre non confessionnel subventionné par la Communauté française ayant choisi d'adhérer au principe de neutralité* ». Le syndicat s'interroge par ailleurs la question « *de savoir si le simple fait d'exprimer une opinion personnelle ou jugement de goût ne pourrait pas être considéré comme l'expression d'une conviction politique, idéologique, philosophique ou religieuse* ».

C'est à la suite à cette demande et ayant pris connaissance des débats parlementaires et du texte voté en Commission éducation du Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles ce 16 mars 2026 qu'Unia remet cet avis.

3 Objet de l'avis

La déclaration de politique communautaire 2024-2029 du 11 juillet 2024 prévoit « *Enfin, le gouvernement interdira par décret le port de signes convictionnels à tous les enseignants de l'enseignement obligatoire du réseau officiel, à l'exception des professeurs de religion* ». Durant la législature, la Ministre Valérie Glatigny a fait part, dans la presse et au parlement, de la nécessité de lutter contre l'autocensure des professeurs, relayant des témoignages de remise en cause des savoirs et de craintes d'enseignants d'aborder certains sujets en classe.

Le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a donc soumis ce 16 mars 2026 en commission de l'éducation, un projet de décret relatif à la neutralité de l'enseignement fondamental, secondaire et secondaire artistique à horaire réduit, dans les centres psycho-médico-sociaux et les internats.² Ce projet de décret :

1. Introduit une notion commune de la neutralité pour tous les membres du personnel des établissements de l'enseignement officiel organisé et de l'enseignement officiel subventionné de la Communauté française³, là où différents articles réglaient l'obligation de neutralité selon

¹ [1000000020de0e8](#)

² [1000000020de0e8](#)

³ L'enseignement qui relève des communes, provinces, de la COCOF, comme pouvoirs organisateurs

- qu'il s'agissait d'un établissement du réseau officiel organisé par les pouvoirs publics, ou par la Fédération Wallonie-Bruxelles. Comme précédemment, le décret prévoit la possibilité, pour les établissements du réseau libre non confessionnel, d'adhérer à ces principes ;
2. Instaure une neutralité d'apparence, il interdit à tous les membres du personnel, à l'exception des enseignants de religion et de morale, de porter un signe philosophique, politique, idéologique ou religieux ;
 3. Rappelle que la transmission des savoirs doit être exempte d'autocensure ;
 4. Prévoit un rapport du service général de l'inspection tous les deux ans évaluant le suivi de l'application de la neutralité dans les établissements.

Lors de la discussion du texte en Commission de l'éducation ce 16 mars 2026, plusieurs questions ont été posées à la Ministre concernant l'existence d'un état des lieux de l'application des principes de neutralité par les membres du personnel, des éventuels incidents rencontrés dans les établissements autorisant le port de signes convictionnels aux membres du personnel, mais aussi du nombre d'établissements autorisant les signes pour les enseignants et membres du personnel. La Ministre a reconnu lors de l'examen du texte en commission, il n'existait pas de tel cadastre : *« Répondant ensuite à une question de M. Dönmez relative à la pratique actuelle en matière de port de signes convictionnels pour les membres du personnel et pour les élèves, elle indique qu'il n'existe pas, à l'heure actuelle, de photographie globale de cette situation. Pour les membres du personnel, WBE applique la neutralité d'apparence sur la base d'une interprétation du code actuel. Pour le réseau officiel subventionné, les règles varient selon le pouvoir organisateur »*.⁴

Le texte, avant son dépôt en commission, a fait l'objet d'un avis du Conseil d'État. Le Conseil d'État a conclu *« à condition qu'il soit tenu comptes des observations formulées ci-avant, l'instauration d'une interdiction généralisée de port de signes convictionnels pour les membres du personnel de l'enseignement officiel, fondée sur l'obligation constitutionnelle de neutralité qui lui est applicable peut, au regard des éléments invoqués dans l'exposé des motifs et des jurisprudences et législations précitées, être considérée comme proportionnée au regard des objectifs poursuivis par l'auteur de l'avant-projet »*.

Étant donné le champ de compétences d'Unia, et la demande formulée par le SETCA-SEL, l'analyse d'Unia se concentrera sur l'application d'une neutralité exclusive à l'ensemble des membres du personnel de l'enseignement fondamental, secondaire et secondaire artistique à horaire réduit, dans les centres psychosociaux et les internats. Unia propose une approche globale de la question tenant compte des aspects juridiques mais aussi du contexte sociétal, de la réalité des fonctions et des risques de discriminations intersectionnelles inhérentes à ce projet. Il s'agit d'un angle d'analyse différent de celui retenu par le Conseil d'État, dont l'examen se concentre sur la conformité juridique de l'avant-projet. Unia rappellera la question des limites à la liberté d'expression et la nécessité de garantir le droit à la liberté d'expression des enseignants.

4 Contexte structurel

Avant d'analyser le projet de décret, il nous semblait important de rappeler le contexte sociétal dans lequel nous nous trouvons, notamment fin d'analyser l'impact d'un projet tel que celui-ci, interdisant les signes convictionnels visibles.

⁴ [1000000020df018](#), p.24

Les chiffres d’Unia montrent que de 2020 à 2024 sur l’ensemble des dossiers reçus dans les différents domaines (emploi, logement, enseignement, ...), 44% des dossiers qui concernaient les convictions philosophiques et religieuses avaient trait aux symboles religieux islamiques. Dans la pratique, les dossiers liés aux interdictions de signes convictionnels en matière d’emploi impactent majoritairement les femmes musulmanes puisque plus de 95% de ces dossiers visent de facto le foulard islamique⁵. Or, les données disponibles montrent que les femmes musulmanes, en particulier celles portant un foulard, sont déjà confrontées à des inégalités structurelles résultant de l’entrecroisement du genre, de l’origine et de la religion. Selon l’Agence des droits fondamentaux de l’Union européenne (FRA), 39 % des musulmans déclarent avoir subi une discrimination lors de la recherche d’emploi et 35 % sur leur lieu de travail, les jeunes femmes portant un vêtement religieux étant les plus touchées, avec un taux de discrimination atteignant 58 % chez les 16--24 ans⁶. Cette réalité est confirmée par plusieurs études réalisées en Belgique⁷.

En l’absence de statistiques ventilées selon les convictions religieuses, l’intersection entre l’origine et le genre constitue un indicateur indirect pertinent pour appréhender la situation des femmes musulmanes. Le Rapport Diversité 2024 du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale met en évidence une double fracture, de genre et d’origine⁸. Parmi les personnes d’origine non européenne, l’écart d’emploi atteint 17 points de pourcentage pour les hommes et 28,7 points pour les femmes, dont le taux d’emploi n’est que de 46,5 %. Les femmes originaires d’un pays candidat à l’UE (45,0 %), du Maghreb (41,3 %) ou du Moyen-Orient (27,8 %) affichent les taux les plus faibles, ainsi que les écarts les plus marqués entre hommes et femmes. Ce sont précisément ces groupes qui seraient le plus souvent affectés par les interdictions visant les signes convictionnels visibles.

5 Analyse de l’interdiction de signes convictionnels

L’interdiction de signes convictionnels visibles pour l’ensemble du personnel des établissements d’enseignement obligatoire, CPMS, ESAHR et les internats comme application de l’obligation de neutralité doit s’analyser au regard du respect des principes d’égalité et de non-discrimination, de liberté de religion et de conviction.

La Constitution assure la neutralité de l’enseignement organisé par la Communauté. L’article 24 indique en effet : « § 1^{er}. (...) La communauté organise un enseignement qui est neutre. La neutralité implique notamment le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves. ». Si aucune disposition constitutionnelle ne vise la neutralité de l’enseignement officiel subventionné, la neutralité des agents découle de celle qui s’impose aux agents de service public, elle-même issue des principes d’égalité des citoyens devant l’autorité publique.

⁵ [analyse.signalements.signes.convictionnels.Unia.2017-2023.pdf](#)

⁶ Agence des droits fondamentaux de l’Union européenne (FRA). (2024). [Being Muslim in the EU – Experiences of Muslims.](#)

⁷ Voyez, par exemple : View.Brussels pour Actiris, « Profil et trajectoire des chercheuses et chercheurs d’emploi en Région de Bruxelles-Capitale, Monitoring selon l’origine nationale », juin 2019. VDAB, drempels op de weg naar werk, 2019, Neels, K., Wood, J., Wegwijs naar werk: Eindrapport van de VIONA Leerstoel ‘Migratie, Integratie & Arbeidsmarkt’, 2020, Univesiteit antwerpen, hoofdstuk 4 ; Universiteit Gent. (2023). GENDERED ISLAMOPHOBIA: [‘Op welke manier ervaren hoofddoekdragende moslimvrouwen van 25 tot 35 jaar gendergerichte islamofobie in België?’](#)

⁸ [Rapport Diversité 2024](#)

L'interprétation de la notion de neutralité a déjà fait l'objet de questions préjudicielles auprès de la Cour constitutionnelle, qui estime qu'elle peut tant être interprétée comme inclusive ou exclusive et qu'il revient au législateur ou à l'autorité de décider quelle conception de la neutralité est d'application.⁹

L'article 24 de la Constitution indique, en son §4 « *Tous les élèves ou étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret. La loi et le décret prennent en compte les différences objectives, notamment les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié.* ». **Les articles 10 et 11** consacrent respectivement les principes d'égalité devant la loi et de non-discrimination dans la jouissance des droits et libertés reconnus aux individus. Ces principes s'opposent à ce qu'il soit fait, sans justification raisonnable, une distinction entre des personnes ou des catégories de personnes se trouvant dans des situations comparables¹⁰. Ces principes s'opposent également à ce que « *soient traitées de manière égale des catégories de personnes qui, au regard de la mesure envisagée, se trouvent dans des situations essentiellement différentes* »¹¹.

L'article 24 prévoit donc que l'enseignement respecte les convictions des usagers de l'enseignement. Il prévoit aussi l'égalité des membres du personnel devant le décret. Cette égalité fait écho aux articles 10 et 11 de la Constitution puisqu'elle implique de tenir compte des différences objectives, qui permettent de justifier la différence de traitement. Il est donc essentiel d'analyser ce projet au regard de la lecture combinée de ces articles et d'identifier si un traitement similaire de tous les travailleurs en matière d'interdiction de signes convictionnel respecte ce principe d'égalité.

La liberté de pensée, de conscience et de religion est une liberté fondamentale consacrée par l'article 19 de la Constitution et par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Elle comprend, d'une part, la liberté de pensée, de conscience et de religion, qui constitue un droit absolu ne pouvant faire l'objet d'aucune restriction, et, d'autre part, la liberté de manifester sa conviction dans la sphère privée comme dans la sphère publique, notamment par le port de signes ou par certaines pratiques. Cette seconde dimension peut, quant à elle, être limitée sous certaines conditions strictes.

Il convient également de rappeler que cette liberté inclut le droit de ne pas exprimer ou manifester sa conviction, ni même de la révéler. Les convictions protégées couvrent tant le fait d'adhérer à une religion ou à une conviction philosophique déterminée que celui de ne pas croire, ainsi que le droit de changer de conviction.

La règle est la liberté, l'interdiction ou la limitation n'est que l'exception de sorte que celle-ci doit systématiquement être interprétée de manière restrictive. Il incombe « *de tenir compte des intérêts en présence et de limiter les restrictions aux libertés en cause au strict nécessaire* »¹², ce que rappelle le Conseil d'État dans son avis sur le décret en projet.¹³

Une distinction de traitement, tout comme une restriction à une liberté fondamentale comme la liberté de religion et de conviction peut être justifiée si :

⁹ [1000000020de0e8](#)

¹⁰ B. Renaud, S. Van Drooghenbroeck, « Le principe d'égalité et de non-discrimination » in M. Verdussen, N. Bonbled (dir.), Les droits constitutionnels en Belgique, Vol. II., Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 578.

¹¹ Service de recherche du Parlement européen (EPRS), « [Les principes d'égalité et de non-discrimination, une perspective de droit comparé](#) ». (europa.eu).

¹² C.J.U.E., 14 mars 2017, C-157/15.

¹³ Avis 78.780/17, p. 12

- Il existe une règle claire et connue de tous (principe de légalité);
- La mesure poursuit un objectif légitime – en l’occurrence, on analysera l’obligation de neutralité est un objectif légitime ;
- La mesure prise est adéquate, nécessaire et proportionnée, « *ce qui implique que l’ingérence doit répondre à ‘un besoin social impérieux’ et qu’il doit exister un lien raisonnable de proportionnalité entre le but légitime poursuivi, d’une part, et la limitation de ces libertés, d’autre part* ». ¹⁴ Il s’agira aussi d’évaluer si une autre mesure, moins attentatoire, aurait pu être prise afin d’atteindre l’objectif. ¹⁵

Il en résulte que « *le but légitime recherché ne peut être atteint par aucune autre mesure moins contraignante et plus respectueuse du droit fondamental en cause ; sur ce point, la charge de la preuve pèse sur les autorités nationales* » ¹⁶.

S’agissant de **la légalité**, l’adoption d’un décret est nécessaire lorsqu’on souhaite instaurer une réglementation qui limite certains droits fondamentaux, ce texte étant plus fort que tout arrêté, circulaire ou règlement de travail. Ce décret permet de clarifier ce qui est attendu des membres du personnel tout en s’inscrivant dans un cadre démocratique, délibératif et transparent.

S’agissant de **l’objectif légitime**, la garantie de la neutralité de l’enseignement peut être considéré comme un objectif légitime. C’est d’ailleurs la position du Conseil d’État qui indique que « *la préservation de la neutralité de l’enseignement officiel constitue un objectif légitime et le législateur est libre de faire évoluer le contenu de la notion de neutralité qui lui est appliqué.* » ¹⁷

Il nous semble important à cet égard de relever que la neutralité de l’État en Belgique se distingue par son caractère « modéré » ou « nuancé ». Contrairement à un modèle strict de séparation, la Constitution belge organise une relation de coopération avec les cultes reconnus : l’article 181 prévoit leur financement public, et l’article 24 impose aux établissements d’enseignement officiel de proposer un choix entre différents cours philosophiques, qu’ils soient religieux ou non confessionnels. Cette architecture traduit ce que plusieurs auteurs qualifient de « neutralité positive », c’est-à-dire une neutralité qui n’implique pas l’indifférence de l’État à l’égard du fait religieux, mais au contraire sa prise en compte active dans un cadre pluraliste ¹⁸.

Si le principe de neutralité a été reconnu comme un objectif légitime permettant de limiter ou interdire le port des signes convictionnel, aucun texte, aucune décision de jurisprudence n’implique une obligation de limiter ou d’interdire.

Dans l’examen de la proportionnalité d’une mesure d’interdiction, il convient de rappeler que la législation et la jurisprudence imposent de distinguer les 3 étapes suivantes :

1. **L’aptitude** : est-ce que la mesure est adéquate et sera efficace pour atteindre l’objectif poursuivi ?
2. **La nécessité** : la mesure répond-elle à un besoin social impérieux ? Est-elle indispensable à la poursuite de l’objectif ? Si d’autres mesures existent permettant d’atteindre le même objectif tout

¹⁴ C.C., arrêt n° 93/2010 du 29 juillet 2010, B.8. ; arrêt n° 135/2015 du 1^{er} octobre 2015, B.18 ; arrêt n° 45/2017 du 27 avril 2017, B.7.1. Ces arrêts sont consultables sur le site de la Cour constitutionnelle, www.const-court.be.

¹⁵ Cour eur. Dr. h., arrêt Mouvement Raëlien c. Suisse du 13 juillet 2012, §75.

¹⁶ Cour eur. dr. h., *Guide sur l’article 9 de la Convention européenne des droits de l’homme*, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_9_FRA.pdf p. 18, §42

¹⁷ [1000000020de0e8](#) p.70

¹⁸ Henri Dumont, *La neutralité de l’État*, Bruxelles, Larcier, 2012.

en portant moins gravement atteinte aux droits ou aux intérêts des citoyens, alors elles doivent être privilégiées ;

3. **Le caractère proportionné de la mesure** : la somme des préjudices occasionnés par l'ingérence ne doit pas être disproportionnée par rapport au bénéfice généré pour l'intérêt général. On parle ici juridiquement de proportionnalité au sens strict, c'est-à-dire de la mise en balance des intérêts.

Précédemment le Conseil d'État a souligné que, lorsqu'il existe des différences pertinentes entre des catégories d'agents, une distinction de traitement peut être justifiée au regard du principe d'égalité cité en début de section.¹⁹ Sous réserve de l'appréciation de la Cour constitutionnelle à l'issue du débat parlementaire, le Conseil d'État n'exclut donc pas qu'une distinction puisse être pertinente lorsque certaines catégories de personnel, en raison de la nature de leurs fonctions, pourraient susciter un doute quant à leur impartialité.

Le projet de décret ne fait pas d'analyse du caractère proportionné de l'interdiction pour poursuivre l'objectif de neutralité de façon spécifique à chaque fonction. Il applique de façon générale le test de proportionnalité. Or, comme mentionné plus haut, les articles 10 et 11 de la Constitution veillent à ce que soient traités de la même façon des personnes dans des situations similaires, mais aussi que soient traitées différemment des personnes qui sont dans des situations différentes.

Unia propose comme grille de lecture **de distinguer les fonctions qui relèvent de transmissions des savoirs et d'autorité, des autres fonctions**. Parmi les fonctions de transmissions des savoirs et d'autorité nous voyons : les enseignants²⁰, les directions, les éducateurs, dans l'enseignement obligatoire de plein exercice et dans les internats.

5.1 L'aptitude

La question est de savoir si la mesure est adéquate et permet réellement d'atteindre l'objectif poursuivi.

Afin de poursuivre l'objectif de neutralité, la politique menée dans l'établissement doit être cohérente et systématique. Selon la Cour de Justice de l'Union européenne, dans l'Arrêt Ans, un dispositif de neutralité ne peut fonctionner que si aucun signe visible de conviction, même minime, n'est autorisé pour les agents, que ce soit entre eux ou face au public. Selon la Cour, en l'absence d'une politique cohérente, l'efficacité de la politique de neutralité seraient compromises.²¹

Pour les fonctions d'autorité et de transmissions des savoirs, l'avis 78.780/17 du Conseil d'État rappelle son avis précédent (n°48.022/AG) indiquant que l'obligation de neutralité n'est pas sans effet sur l'attitude attendue des enseignants. L'avis rappelle en effet le devoir de réserve des enseignants. Il indique : « *Bien que le port de signes 'exprimant une conviction ou une identité, politique, philosophique ou religieuse' ne doive pas nécessairement être considéré en soi comme témoignant d'un manque de 'respect pour les conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves', il peut en revanche revêtir une telle signification dans certaines circonstances, par exemple en raison de la manière prosélytique avec laquelle l'enseignant en question exprime ses convictions par ces signes* ». L'interdiction

¹⁹ C.E., section de législation, avis n° 48.146/4/AG du 13 juillet 2010, p. 8

²⁰ Pour les enseignants, nous visons toutes les fonctions enseignantes à l'exception des enseignants de cours philosophiques qui ne sont pas visés par l'interdiction.

²¹ CJUE, 28 novembre 2023, C-148/22, Commune d'Ans, §39.

de signes convictionnels pour les fonctions de transmissions des savoirs et d'autorité pourrait donc être un moyen adéquat de poursuivre l'objectif de neutralité. Comme le relève la doctrine, au nom du devoir de réserve des enseignants, il est possible pour les pouvoirs organisateurs de leur interdire le port de signes convictionnels²².

Pour les autres fonctions, la question de l'aptitude de la mesure à atteindre l'objectif doit être également posée. Le Conseil d'État souligne dans son avis sur l'avant-projet que l'interdiction vise tout le personnel scolaire, et pas seulement les enseignants. Il rappelle qu'une égalité de traitement n'est pas nécessairement justifiée si des catégories d'agents présentent des différences pertinentes pouvant légitimer des règles distinctes, et invite le Gouvernement à développer les arguments justifiant ce traitement égal.²³

5.2 La nécessité

S'agissant **des fonctions de transmission des savoirs et d'autorité**, et étant donné le public en face des personnes exerçant ces fonctions, l'exigence de neutralité d'apparence pourrait être justifiée sur base des différents arguments mobilisés par le gouvernement et des avis antérieurs du Conseil d'État. Cette position est d'ailleurs considérée comme justifiée pour différentes cours suprêmes, bien qu'une décision de la Cour constitutionnelle allemande en prenne le contre-pied. Elle a en effet estimé que le signe convictionnel, en lui-même n'empiète pas sur la liberté de conscience des élèves tant qu'il n'est accompagné d'aucune tentative d'influence ou de prosélytisme. Dans un environnement marqué par la diversité des convictions du personnel, les élèves ne sont exposés qu'à l'expression personnelle de la foi des enseignants, ce qui reflète le pluralisme religieux de la société.²⁴

S'agissant **des autres fonctions** qui sont liées à des prestations spécifiques (santé, entretien, accompagnement, maintenance, ...) sans transmission de savoirs, visions du monde ou valeurs, ni relation d'autorité, le gouvernement justifie la mesure en expliquant, à la demande du Conseil d'État²⁵ :

1. Vouloir faire de l'école un espace d'apprentissage et de formation neutre ;
2. Éviter les tensions liées aux décisions variables selon les écoles ;

²² Delgrange et Koussens (2020), cité par Géraldine Coulon et Marie Verhoeven, « Des religions et des écoles », *Diversité* [En ligne], 201 | 2022, mis en ligne le 10 décembre 2022, consulté le 23 mars 2026. URL : <http://journals.openedition.org/diversite/2948>

²³ Avis 78.780/17

²⁴ Voyez à cet égard Delgrange X, Les cours suprêmes à l'épreuve du foulard islamique en milieu scolaire, Dans Revue droits et libertés fondamentaux, 2019, » [en ligne : Les cours suprêmes à l'épreuve du foulard islamique en milieu scolaire | Revue des droits et libertés fondamentaux](#)

²⁵ « L'interdiction vise l'ensemble des membres du personnel et n'est pas limitée aux enseignants afin de faire de l'école un espace d'apprentissage et de formation neutre, un lieu de soutien à la construction de l'identité, qui garantit la liberté de chacun d'adhérer aux convictions, croyances, religion, opinions de son choix. La généralisation de cette interdiction contribue également à éviter les incompréhensions, voire les conflits qui peuvent survenir dans les établissements, lorsque la décision d'inscrire ou non l'interdiction du port de signes convictionnels dans le règlement relève uniquement des instances locales. (...) Dans une école, les contacts sont directs avec les élèves. Certains membres du personnel entretiennent avec les élèves un lien personnel, sans pour autant jouer un rôle éducatif. Ils peuvent remplir des rôles polyvalents. Un membre du personnel administratif pourrait par exemple accompagner un voyage scolaire, recevoir les premiers contacts au moment d'une inscription ; le personnel en cuisine, de nettoyage ou de jardinage peut être confronté à des questions de discipline à la cantine, dans les toilettes des élèves, dans le parc d'une école par exemple. En outre, l'ensemble des membres du personnel portent une responsabilité en matière de la lutte contre le harcèlement, ce qui leur confère un rôle dans le contrôle de comportements. »

3. Que tous les travailleurs peuvent interagir avec les élèves ou jouer un rôle dans la discipline et la prévention du harcèlement.

Comme expliqué plus haut, la nécessité implique l'existence d'un besoin social impérieux réel, et l'impossibilité de prendre une mesure moins attentatoire aux droits fondamentaux du public visé. Dans son avis du 12 janvier 2026 relatif à un projet de loi visant les agents de l'état fédéral, le Conseil d'État a relevé que l'auteur doit expliquer pourquoi la même interdiction s'applique à tout le personnel, sans distinguer entre ceux dont la fonction pourrait donner l'impression d'un manque d'impartialité et ceux qui, par la nature de leurs tâches, ne présentent pas ce risque.²⁶

Si de telles situations de conflit, ou de manque de neutralité et d'impartialité de la part des membres du personnel, ont eu lieu et n'auraient pas été gérées par l'établissement, celles-ci devraient avoir fait l'objet d'une plainte²⁷, d'une demande de médiation, ou, si la situation relève de problématiques plus larges dans l'établissement, d'une demande d'intervention de l'école auprès des équipes mobiles. Le service intégré d'assistance aux écoles, qui rassemble l'ensemble de ces acteurs, devrait donc disposer de données permettant d'établir cet état des lieux. Il faudrait, en outre établir en quoi l'autorisation des signes convictionnels a eu un impact sur ces faits.

L'exposé des motifs du projet de décret indique par ailleurs réintroduire le rapport sur le respect de la neutralité sur base biannuelle. Selon l'exposé des motifs : « *La rédaction d'un tel rapport était déjà prévue en 2003 en vertu de l'article 11 du décret du 17 décembre 2003 organisant la neutralité inhérente à l'enseignement officiel subventionné et portant diverses mesures en matière d'enseignement, disposition qui a été supprimée au moment de l'intégration du décret au sein du Code de l'enseignement* ». Le Code de l'Enseignement ayant été introduit en 2019, il serait intéressant de connaître le contenu des rapports publiés entre 2003 et 2019 quant au respect de la neutralité et aux éventuels incidents recensés.

À la connaissance d'Unia, le gouvernement dans son projet n'avance aucun exemple réel de situations problématiques qui se seraient produites entre des membres du personnels portant un signe convictionnel et un manque de neutralité à l'égard d'élèves, de parents ou d'autres membres du personnel. Il revient donc à l'auteur du projet de décret, pour chaque fonction, même en dehors du critère de transmission des savoirs et d'autorité, d'identifier le besoin impérieux, le caractère nécessaire de l'interdiction, de même que l'absence de l'alternative moins attentatoires aux droits fondamentaux des travailleurs.

Il est également significatif de relever la situation au sein de l'administration flamande, qui n'a pas donné suite aux projets visant à mettre en place une politique de neutralité plus stricte du type exclusive parce qu'« *il n'y a jamais eu, au sein de l'administration flamande, la moindre plainte de citoyen-ne-s ou de collègues visant des membres du personnel en raison du port de signes extérieurs de conviction* »²⁸.

Pour les fonctions n'impliquant pas de transmissions des savoirs ou de relation d'autorité, Unia estime que l'obligation de neutralité telle que libellée actuellement dans le code de l'enseignement est suffisante. Si

²⁶ CE Section législation, Avis 78.685/4 du 12 janvier 2026 sur une proposition de loi 'LIGNE (« Libertés Individuelles Garanties par la Neutralité de l'État ») visant à assurer la neutralité et l'impartialité des agents des services publics de l'État fédéral et à interdire le port de signes convictionnels ostensibles dans l'exercice de leurs fonctions' et sur les amendements nos 1 et 2, point 3.2, p. 17.

²⁷ Auprès de l'établissement, du PO, ou de la Direction générale de l'enseignement obligatoire.

²⁸ V. le Rapport de la Commission de l'Intérieur, de l'Égalité des chances et de l'Intégration, Parlement flamand, séance du 3 octobre 2023, question de N. Sminate au ministre B. Somers, disponible en ligne : <https://www.vlaamsparlement.be> ; ainsi que le Rapport de la séance plénière du 24 janvier 2024, question de N. Sminate à la ministre G. Rutten, disponible en ligne : <https://www.vlaamsparlement.be>.

des situations problématiques devaient se produire, il conviendrait alors, comme mesure alternative, d'abord de rappeler aux membres du personnel les obligations liées à la neutralité prévues par les règlements de travail et d'évaluer la façon dont sont formés l'ensemble des professionnels de l'enseignement à ces questions. De même, si la crainte concerne les attitudes potentiellement prosélytes des membres du personnel, une clarification des limites et de l'interdiction de prosélytisme peut s'avérer utile.

Pour les fonctions techniques ou d'exécution, qui ne soulèvent aucun risque d'atteinte à l'impartialité, le juge belge a d'ailleurs eu l'occasion de rappeler qu'une interdiction de signes convictionnels n'est possible qu'après une évaluation concrète et proportionnée de la fonction. Dans un jugement rendu le 29 avril 2020²⁹ concernant une fonction de nettoyage, il a conclu qu'aucun doute d'impartialité ne pouvait exister pour ce type de fonction et a ajouté qu'on ne pouvait « *se plier aux préjugés supposés ou perceptions subjectives (emplies de craintes ou de méfiance ?) des usagers de ses services* ».

L'analyse d'Unia rejoint le constat de X. Delgrange : « *Lorsque le juge suit rigoureusement les différentes étapes du contrôle de proportionnalité et notamment lorsqu'il recherche effectivement si l'autorité s'est bien engagée dans la voie la moins dommageable, il devient particulièrement malaisé de justifier une interdiction générale de porter des signes convictionnels.* »³⁰.

5.3 La proportionnalité au sens strict : la balance des intérêts en cause

Dans quelle mesure, interdire le port de signes convictionnels est proportionné, c'est-à-dire qu'il ne met pas en péril de façon démesurée les droits fondamentaux des personnes concernées ?

Selon la Cour constitutionnelle, il s'agit d'évaluer « *d'une part, des droits et des principes fondamentaux en cause, à savoir, en l'occurrence, le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion garanti à l'article 10 de la charte des droits fondamentaux, lequel a pour corollaire l'interdiction de toute discrimination fondée sur la religion consacrée à l'article 21 de celle-ci, et, d'autre part, du principe de neutralité en application duquel l'administration publique concernée vise à garantir, par ladite règle limitée au lieu de travail, aux usagers de ses services et aux membres de son personnel un environnement administratif dépourvu de manifestations visibles de convictions, notamment, philosophiques ou religieuses.* »³¹

Cette balance des intérêts ne semble pas avoir été effectuée *in concreto*. En effet, aucun élément ne permet d'évaluer l'impact de cette mesure sur les différentes catégories de personnel des établissements où la mesure sera d'application.

Il conviendrait donc d'effectuer une analyse de l'impact de cette mesure sur l'ensemble du personnel des établissements visés par la mesure, tenant compte du contexte structurel exposé plus haut et de l'impact spécifique sur les femmes de confession musulmane d'une telle mesure, afin de pouvoir réaliser une analyse, pour chaque fonction, de la proportionnalité de la mesure.

²⁹ Tribunal du travail de Bruxelles (francophone), 29 avril 2020, [Tribunal du travail Bruxelles, 29 avril 2020 | Unia](#)

³⁰ Delgrange X, Les cours suprêmes à l'épreuve du foulard islamique en milieu scolaire, Dans Revue droits et libertés fondamentaux, 2019

³¹ ibidem

En effet, dans le contexte exposé plus haut, une interdiction générale des signes convictionnels visibles est susceptible de produire une différence de traitement intersectionnelle, qui pourrait constituer une discrimination intersectionnelle à défaut de justification suffisante.

Cette notion vise les situations dans lesquelles une personne subit un traitement défavorable fondé sur plusieurs motifs protégés qui se croisent et s'influencent mutuellement. L'approche intersectionnelle permet de reconnaître que certaines formes de discrimination résultent précisément de l'entrelacement de plusieurs caractéristiques, et que cet enchevêtrement crée une vulnérabilité particulière. En consacrant cette notion, le législateur entend offrir une protection plus fine et mieux adaptée aux réalités vécues par les personnes concernées, là où les catégories traditionnelles de discrimination multiple ne suffisent pas à saisir la singularité du préjudice subi.

Les chiffres-clés de la Fédération Wallonie-Bruxelles indiquent un taux de féminisation du personnel de l'enseignement, des ESAHR, des internats, des CPMS de 75,5 % en 2025. Ce taux atteint 95,6 % si on se concentre sur les catégories de personnel administratif, paramédical, social et psychologique, ouvrier, et personnel des CPMS.³² La mesure risque d'avoir un effet disproportionné sur les femmes de confession musulmane. Le Haut-Commissaire aux droits de l'Homme des Nations Unies a souligné dans une prise de position du 30 août 2016 : « *Les codes vestimentaires, [...], affectent de manière disproportionnée les femmes et les filles et sapent leur autonomie en niant leur aptitude à prendre des décisions indépendantes sur leur manière de se vêtir et constituent une discrimination claire à leur encontre. [...]* »³³.

À cet égard, notons que dans son rapport 2024, l'Agence des Droits Fondamentaux FRA recommande³⁴ aux Etats membres: « *à mettre en œuvre des mesures ciblées visant à soutenir la participation au marché du travail des musulmans qui portent des symboles ou des vêtements religieux visibles en public, en particulier les jeunes femmes musulmanes portant un foulard, un hijab ou un niqab, afin de les aider à surmonter les obstacles spécifiques auxquels ils sont confrontés et de prévenir la discrimination directe ou indirecte fondée sur la « religion ou les convictions » et l'« origine raciale ou ethnique »*. Les États membres devraient évaluer et analyser régulièrement l'impact de ces mesures du point de vue des droits fondamentaux, en appliquant une approche intersectionnelle et en intégrant la dimension de genre. Or, cette analyse fait défaut dans l'exposé des motifs du présent projet de décret.

Le présent projet de décret pourrait également s'avérer contre-productif au regard des objectifs macroéconomiques en matière d'emploi, notamment l'atteinte d'un taux d'emploi de 80 %. Le gouvernement fédéral s'est engagé à promouvoir un marché du travail inclusif et à atteindre, dans le cadre du Socle européen des droits sociaux, des objectifs spécifiques pour les groupes cibles d'ici 2030³⁵. Ces engagements répondent aux recommandations annuelles de la Commission européenne, qui souligne que « *l'intégration des groupes défavorisés, notamment des personnes ayant un faible niveau d'éducation, issues de l'immigration ou en situation de handicap, demeure une préoccupation majeure* »³⁶.

³² [Taux de féminisation - Chiffres Clés](#)

³³ <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20430&LangID=F>

³⁴ [Being Muslim in the EU – Experiences of Muslims](#)

³⁵ Les indicateurs particulièrement pertinents dans ce contexte sont : a) Réduire l'écart entre les taux d'emploi des hommes et des femmes : en 2023, cet écart était de 7,6 points de pourcentage et doit être réduit à moins de 4 points d'ici 2030 et Augmenter le taux d'emploi des personnes non ressortissantes de l'UE : en 2023, ce taux est de 50 % et doit atteindre au moins 58,3 % (la moyenne de l'UE étant de 63,1 %). À noter qu'aucun objectif spécifique n'est fixé au niveau européen concernant l'origine.

³⁶ Recommandation de l'UE à la Belgique, 19-6-2024, e6649b39-f6af-4436-ae54-68d8f90069d3_en.

En outre, à titre individuel, ce décret crée de l'incertitude auprès des travailleurs actuellement en poste qui portent un signe convictionnel, aucune mesure alternative ou période transitoire n'étant prévue. Unia a, par exemple, reçu le témoignage d'une travailleuse en poste depuis plus de 20 ans dans une fonction d'entretien qui s'interroge sur son avenir professionnel en raison de ce projet de décret. Elle implique également une charge sur les établissements qui autorisent actuellement le port de signes pour des fonctions non enseignantes et qui vont devoir adapter leurs règlements de travail, mais aussi trouver des solutions pour leurs membres du personnel, voire engager.

5.4 Les exclusions du champ d'application

5.4.1 Les enseignants de cours philosophiques

Unia salue l'exception faite aux maîtres de religion et de morale quant à l'application de l'interdiction de signes, en conformité avec plusieurs décisions du Conseil d'État.³⁷

Cependant, Unia s'interroge sur la justification quant à la non-application de cette exclusion lorsque « *par exemple, il enseigne un autre cours, qu'il réalise des tâches administratives ou qu'il accompagne une sortie scolaire sans lien avec ce cours* ». Lors de la discussion en Commission, il a même été avancé que : « *si ce membre du personnel accompagne un voyage rhéto, il ne peut pas porter de signe convictionnel. Par contre, si la sortie est organisée dans le cadre de son propre cours, par exemple la visite d'un lieu de culte, il peut en porter un* ».

En effet, s'il peut être entendu que, dans le cadre de la transmission de savoirs d'un autre cours, la règle appliquée soit la même que pour tous les cours généraux, nous ne percevons pas le besoin social impérieux qui justifierait d'exiger d'un enseignant de morale ou de religion de retirer le signe convictionnel lors qu'il réalise des tâches administratives ou qu'il accompagne une sortie scolaire, s'il n'est pas dans une posture de transmission des savoirs.

En effet, il sera clairement identifié par les élèves et parents comme enseignant de cours philosophique et Unia ne perçoit pas en quoi le fait d'enlever le signe convictionnel apportera une plus-value, étant entendu que cette mesure aura par contre un impact important sur ses droits fondamentaux. La balance des intérêts nous semble peser plus en faveur d'appliquer la même règle dans toutes les situations professionnelles rencontrées par le travailleur, dans le respect du principe de cohérence mentionné au point 5.1. Par ailleurs, d'un point de vue pratique, cette mesure nous semble difficile à mettre en œuvre.

5.4.2 Les intervenants externes à l'établissement

À ce stade, le projet de décret ne vise pas les intervenants externes, mis à part les membres du service de l'inspection ou de la médiation scolaire lorsqu'ils interviennent dans les établissements où la neutralité exclusive est d'application. Dans les débats parlementaires en Commission, la Ministre ne se prononce pas sur le port de signes convictionnels, mais uniquement sur la neutralité et indique : « *En ce qui concerne les bénévoles ou les associations extérieures intervenant dans les écoles, elle rappelle que ce sont les pouvoirs organisateurs qui sont soumis à l'obligation de neutralité et qui veillent à sa bonne application. Le projet de décret n'a pas pour objectif d'introduire de la rigidité ni d'aseptiser la vie à l'école, mais de préserver le*

³⁷ Voyez à cet égard : [2021-268 - Actualisation de la recommandation 119 - Les enseignantes de religion islamique sont autorisées à porter le foulard.pdf](#)

sens et les objectifs du principe de neutralité. Dès lors, si l'école souhaite organiser un débat interconvictionnel entre représentants des différents cultes, ou encore un débat politique entre plusieurs partis démocratiques, cela doit bien entendu rester possible. »³⁸

Or, de nombreux intervenants peuvent se rendre au sein de l'établissement pour intervenir dans le cadre d'un cours, soit individuellement (paramédical, accompagnants d'élèves en situation de handicap, ...) soit plus collectivement (associations comme des AMO, des associations venant faire de la sensibilisation sur différentes thématiques, ...). Unia rappelle que ces intervenants interviennent dans un cadre spécifique, soit individuel, soit collectif, et qu'ils ne sont pas considérés comme des membres du personnel des établissements. Dès lors, ils ne devraient pas être soumis aux interdictions qui sont d'applications pour les enseignants et, si le projet de décret aboutit en l'état, à l'ensemble des membres du personnel.

Dans certains cas, des parents d'élèves accompagnent des sorties scolaires. Il va de soi que le règlement de travail ne peut leur être appliqué. Une interdiction de porter des signes convictionnels serait par ailleurs, à leur égard, tout à fait disproportionnée. Pourtant, Unia reçoit encore des questions concernant l'applicabilité de l'interdiction de signes à, par exemple, une logopède qui interviendrait auprès d'un élève. Il semble dès lors nécessaire de clarifier le décret quant à la non-application de ces règles aux externes afin de garantir la sécurité juridique.

5.5 Considérations additionnelles

5.5.1 La question des établissements d'enseignement secondaire artistique à horaire décalé

Les établissements d'enseignement secondaire artistique à horaire décalé recouvrent des établissements qui sont communément appelés « académies ». Les publics qui fréquentent ces établissements sont variés, et de tout âge. Or, dans l'avis n°78.780/17 sur le présent projet de décret, le Conseil d'État relève « *A priori, compte tenu de l'objectif poursuivi, en particulier « éviter toute pression sociale et prosélytisme sur des élèves qui peuvent présenter un certain degré de vulnérabilité eu égard à leur âge », la section de législation n'aperçoit pas pourquoi seul l'enseignement supérieur de plein exercice ne serait pas concerné par les modifications en projet, en particulier l'article 22, 5° de l'avant-projet. En effet, tant l'enseignement pour adultes que l'enseignement supérieur de plein exercice s'adressent en principe à des publics d'étudiants majeurs, qui ne sont plus soumis à l'obligation scolaire. À moins de pouvoir justifier la différence de traitement opérée à l'égard de l'enseignement pour adultes, l'avant-projet sera revu afin de lui appliquer le même régime que celui appliqué à l'enseignement supérieur de plein exercice ».*

Unia s'interroge donc sur le caractère proportionné d'appliquer, à l'ensemble du personnel des ESAHR, une interdiction générale de signes convictionnels, alors même que ces établissements visent aussi un public adulte. Par ailleurs, s'il vise un public mineur, il ne s'agit pas d'un contexte similaire à l'obligation scolaire.

Unia estime que le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles ne démontre pas suffisamment en quoi l'interdiction de signes généralisée au sein des ESAHR est adéquate, nécessaire et proportionnée compte tenu du type de savoirs transmis et de l'impact potentiel de la mesure sur des profils professionnels spécifiques tels que des enseignants d'arts, qui auront plus de difficultés à retrouver une fonction similaire dans un autre établissement dans un périmètre géographique raisonnable.

³⁸ [100000020df018](#), p25

5.5.2 L'interprétation de la notion de signe convictionnel

Le projet de décret, définit, dans l'exposé des motifs, la notion de signe convictionnel : « *Le signe convictionnel se définit comme suit : « tout vêtement ou accessoire exprimant une conviction ou une identité politique, idéologique, philosophique ou religieuse »* ». Lors de l'examen du projet en Commission, des questions ont été posées à la Ministre Valérie Glatigny concernant l'interprétation de ce qu'est un signe. La Ministre a, dans sa réponse, laissé entendre une certaine autonomie des pouvoirs organisateurs à ce sujet.

Dans l'exposé des motifs, à la page 16, on peut d'ailleurs y lire : « *pour qu'une politique de neutralité d'apparence soit apte à atteindre son objectif de protection des droits d'autrui, il ne paraît pas pertinent de se référer uniquement à l'intention du porteur [du signes convictionnels]. En effet, il faut tenir compte du fait que certains signes sont susceptibles d'être perçus comme convictionnels par une majorité des personnes qui y sont confrontées, indépendamment de la volonté de leur porteur* » (obs. sous Cass 23/01/2025 S. Watthier et R. Mertens, J.L.M.B. 2025/18, p. 795). ».

Le rapport de commission indique : « *Elle précise toutefois que cela ne concernera évidemment pas des éléments en lien avec les droits fondamentaux, point qu'elle dit avoir déjà précisé. Le texte définit les signes convictionnels visibles comme tout vêtement ou accessoire exprimant une conviction ou une identité politique, idéologique, philosophique ou religieuse (...)* L'idée est donc d'avoir une définition générale, évolutive par rapport au contexte, et orientée par l'objectif recherché. **Dans le cas évoqué, elle considère qu'il y a lieu de se demander s'il y aurait une difficulté particulière, et s'il s'agirait d'imposer, avec le triangle rouge, une identité ou une conviction particulière liée à un parti spécifique.** »

Aucune disposition n'est prévue en cas de litige sur l'interprétation qui sera faite, par le pouvoir organisateur, du caractère convictionnel ou non de l'accessoire ou du vêtement, mis à part la possibilité d'aller devant les tribunaux.

Concernant l'interprétation donnée au signe, le tribunal du travail a eu l'occasion de considérer dans une ordonnance rendue le 3 mai 2021 que le principe de neutralité ne peut être mobilisé comme un argument « client »³⁹. Le juge a rappelé dans cette ordonnance que « les préférences discriminatoires des clients ne peuvent justifier la discrimination ». Nous insisterons aussi sur le fait que, comme le rappelle la doctrine, en Belgique, il n'existe pas « *un droit à ne pas être exposé à la manifestation par des tiers de leurs convictions religieuses ou idéologiques* »⁴⁰. Il serait incompatible avec les valeurs sous-jacentes à la Convention européenne des droits de l'Homme « qu'un groupe minoritaire ne puisse exercer les droits qu'elle garantit qu'à la condition que cela soit accepté par la majorité » et que des attitudes négatives correspondant aux préjugés d'une majorité envers une minorité, allant d'expressions stéréotypées traduisant de l'hostilité envers cette minorité.

³⁹ Tribunal du travail de Bruxelles, 3 mai 2021, [2021-05-03 Tribunal de travail Bruxelles.pdf](#)

⁴⁰ Ganty et M. Vanderstraeten, "Actualités de la lutte contre les discriminations dans les biens et services en ce compris l'enseignement", in E. Bribosia, I. Rorive et S. Van Drooghenbroeck, Droit de la non-discrimination, Avancées et enjeux, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 233.

6 Portée de l'interdiction d'exprimer une l'expression d'une conviction politique, idéologique, philosophique ou religieuse

La demande d'avis interroge également Unia pour « savoir si le simple fait d'exprimer une opinion personnelle ou jugement de goût ne pourrait pas être considéré comme l'expression d'une conviction politique, idéologique, philosophique ou religieuse ». Dans son avis sur le projet de décret, le Conseil d'État se pose lui-même cette question au vu de l'exposé des motifs de la modification de l'article 1.7.4-9. Il demande à l'auteur du projet d'illustrer cette disposition par des exemples concrets dans le commentaire des articles.

Le commentaire de l'article a été complété en ce sens : « *Les propos ne peuvent en aucun cas avoir pour objectif d'influencer les élèves via l'expression d'une conviction politique, idéologique, philosophique ou religieuse. Par contre, un enseignant pourrait par exemple exprimer certains aspects personnels, qui reflètent des éléments de son identité, qu'il s'agisse de son parcours, de choix de vie posés, de préférences, ou encore, faire part d'une expérience vécue lorsque ces éléments présentent un intérêt pédagogique. Il pourrait également partager son analyse des options divergentes présentées, ou commenter un texte, avec l'objectif de soutenir le développement de l'esprit critique des élèves et de préserver leur liberté de pensée. Comme mentionné dans le rapport du décret du 31 mars 1994 définissant la neutralité de l'enseignement de la Communauté française, l'objectif de l'article n'est pas de rendre l'enseignement totalement aseptisé mais de refuser un prosélytisme quelconque* (Doc. Parl., Communauté française, 1993-1994, n°143/2, p.10). » (nous soulignons)

À la lecture du commentaire, il nous semble que c'est l'intention qui doit être évaluée pour identifier si l'enseignant dépasse son obligation de neutralité. En Commission, la Ministre a confirmé qu'il s'agissait d'encadrer l'expression d'une opinion personnelle afin d'éviter tout comportement prosélyte.⁴¹ Dès lors que l'objectif de l'enseignant n'est pas d'influencer l'élève ni d'avoir un comportement prosélyte, et qu'il n'y a pas de confusion possible sur le fait qu'il s'agit d'une opinion personnelle, le droit à l'expression d'un goût ou d'une opinion devrait rester garanti. La question du contexte dans lequel les propos sont tenus doit également être pris en compte.

Unia rappelle que la liberté d'expression, comme la liberté de religion, est un droit fondamental consacré par la CEDH, cette fois par l'article 10. De façon similaire à l'article 9, cette liberté fondamentale peut être restreinte pour des raisons spécifiques, et le caractère admissible de cette limitation devra être analysé sur la base des mêmes balises d'une restriction à l'article 9 (à savoir, la légalité, l'objectif légitime et la proportionnalité de la mesure). Le principe fondamental est la liberté d'expression, et sa restriction doit être limitée au strict nécessaire. Tout questionnement quant aux propos tenus par un enseignant ou un membre du personnel doit tenir compte de cette liberté fondamentale et du caractère proportionné de sa restriction.

Unia estime qu'il n'existe aucun élément permettant de justifier de restreindre davantage la liberté d'expression des enseignants qu'elle ne l'est maintenant. Les dispositions actuelles du Code de l'enseignement garantissent suffisamment le respect de la neutralité au regard de la liberté d'expression qui doit être garantie.

⁴¹ [1000000020df018](#)

7 Conclusions

Le projet de décret relatif à la neutralité dans l'enseignement fondamental, secondaire et secondaire artistique à horaire réduit, dans les centres psycho-médico-sociaux et les internats a été déposé en Commission de l'éducation du Parlement de la FWB ce 16 mars 2026. Ce texte fait suite à la volonté affirmée par le Gouvernement dans sa déclaration de Politique communautaire 2024-2029 d'introduire une interdiction de signes convictionnels pour les enseignants de l'enseignement officiel, mais va plus loin puisqu'il prévoit cette interdiction pour l'ensemble des membres du personnel des établissements, mais aussi des CPMS et des internats. Ce texte unifie par ailleurs les obligations de neutralité pour l'ensemble de l'enseignement officiel.

Unia analyse ce texte au regard des principes d'égalité et de non-discrimination, ainsi que de liberté de religion et de convictions. Pour rappel, la liberté doit rester le principe fondamental et la limite à celle-ci doit être adéquate, nécessaire et proportionnée.

Selon Unia, une mesure généralisée d'interdiction de signes convictionnels n'est pas suffisamment justifiée. Si cette interdiction peut être justifiée pour des fonctions qui impliquent une relation d'autorité et une transmission des savoirs, l'application similaire aux fonctions n'impliquant pas ces dimensions apparaît disproportionnée. En effet, Unia constate l'absence d'éléments concrets permettant d'attester d'un besoin social impérieux nécessitant une telle mesure. De même, le Gouvernement ne démontre pas qu'une alternative moins attentatoire aux droits des travailleurs concernés aurait été envisagée.

Dans l'analyse de la proportionnalité, il convient également de mettre en balance les intérêts, et de mesurer l'impact d'une telle mesure sur les travailleurs. Unia montre que, d'après les données disponibles, les interdictions de signes convictionnels affectent de manière disproportionnée les femmes musulmanes, en particulier celles portant un foulard, déjà confrontées à des obstacles systémiques sur le marché du travail. Une telle mesure risque donc d'accentuer des inégalités structurelles et de produire des effets discriminatoires intersectionnels que le législateur ne peut ignorer.

Ces considérations relatives à la proportionnalité devraient également être appliquées à l'ESAHR, tenant compte du public visé (tant mineur que majeur), des types de fonctions exercées, du fait que cet enseignement sort du cadre de l'enseignement obligatoire et d'une transmission des savoirs qui est d'une autre nature.

S'agissant des intervenants externes, et du fait qu'ils ne sont pas soumis au règlement de travail des établissements, cette interdiction de signes convictionnels ne doit pas leur être appliquée.

Enfin, Unia aborde l'interprétation de la notion de signe convictionnel qui est insuffisamment encadrée et s'inquiète du manque de sécurité juridique d'un tel dispositif.

Au regard de ces constats, Unia souligne la nécessité d'une analyse plus approfondie et nuancée, dans laquelle le principe de liberté individuelle doit prévaloir, et tenant compte de l'impact des mesures sur des publics déjà vulnérabilisés.

Enfin, quelle que soit l'issue du débat parlementaire ou la décision de la Cour constitutionnelle si elle devait être sollicitée, Unia demande d'assurer une transition respectueuse pour les personnes actuellement en poste. Si le commentaire des articles du projet rappelle la jurisprudence du Conseil d'État (n°210.000) : *«ceux-ci (les agents) ne peuvent escompter que leur statut restera inchangé depuis leur nomination ou leur désignation jusqu'à la fin de leur carrière»*, il est là encore, nécessaire de tenir compte des intérêts en

présence, de l'état du marché de l'emploi et des discriminations structurelles qui touchent des groupes déjà vulnérabilisés sur le marché de l'emploi.

8 Contacts Unia

Camille Van Hove - camille.vanhove@unia.be – Référente FWB au service Politique et Monitoring

Delphine Liefoghe – delphine.liefoghe@unia.be – Référente emploi & convictions au service Protection