

TRIBUNAL DU TRAVAIL DE BRUXELLES DU 5 DECEMBRE 2022

Chambre siégeant comme en référé

EN CAUSE :

Madame S. D. , R.N. n° (...),
domiciliée (...-),
partie demanderesse,
comparaissant par Me François BELLEFLAMME, avocat ;

CONTRE :

La VILLE DE BRUXELLES, représentée par son Collège des bourgmestres et échevins,
B.C.E. n° 0207.373.429
dont les bureaux sont situés Grand Place, 1, à 1000 Bruxelles, et faisant élection de domicile pour les
besoins de la présente procédure au cabinet de leurs conseils Maîtres Marc UYTTENDAELE et Nathan
MOURAUX,
partie défenderesse,
comparaissant par Me Nathan MOURAUX loco Me Marc UYTTENDAELE, avocats ;

EN PRESENCE DE :

Le CAL., B.C.E. n°(...).
dont le siège social est situé (...),
partie intervenante volontaire,
comparaissant par Me Saba PARSA, avocate ;

1. La procédure

Le 9 novembre 2021, Mme D. a déposé une requête en cessation.

Une ordonnance du 22 novembre 2021 (art. 747, C.J.) a fixé des dates pour les conclusions et les plaidoiries.

Le 24 mai 2022, le CAL a déposé une requête en intervention volontaire.

Chaque partie a conclu et déposé un dossier.

Les parties ont été entendues en leurs dires et moyens à l'audience du 27 juin 2022. Les débats ont été clos.

Le 31 août 2022, Mme Emilie Morelli, substitut de l'auditeur du travail, a déposé un avis écrit. Mme D. a répliqué par des conclusions déposées le 29 septembre 2022.

La cause a ensuite été prise en délibéré.

Les dispositions de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire ont été appliquées.

2. Les demandes

Mme D. demande :

- de déclarer sa demande recevable et fondée ;
- de constater que la Ville de Bruxelles a commis une discrimination à son égard 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 l'ordonnance, anonymisé, aux valves communales ;
- de condamner la Ville de Bruxelles à lui payer 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 (1.680 euros).

La Ville de Bruxelles formule la demande suivante :

- A titre principal
 - déclarer l'action recevable et non fondée ;
 - condamner la défenderesse au paiement des entiers dépens, en ce compris l'indemnité de procédure évaluée à 1.440 euros ;
- A titre subsidiaire
 - poser à la Cour constitutionnelle, les questions préjudicielles suivantes :

« Les articles 119 et 123 de la Nouvelle Loi Communale et les articles 4 à 10 de la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail en ce qu'ils confient au conseil communal le soin d'établir un règlement de travail applicable aux agents communaux et au collège communal de surveiller les agents contractuels violent-ils les articles 10, 11, 19 de la Constitution combinés au principe général de neutralité, à l'article 24 de la Constitution, au principe général d'impartialité des agents publics et aux articles 9 et 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés

fondamentales en ce qu'ils autorisent une administration publique et plus particulièrement les instances communales à organiser dans un règlement un environnement administratif totalement neutre et partant à interdire le port de signes convictionnels à l'ensemble des membres du personnel, qu'ils soient ou non en contact direct avec le public ? ».

- Poser à la Cour de justice de l'Union européenne, la question préjudicielle suivante :

« L'article 2, paragraphe 2, sous a) et sous b), de 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 peut-il être interprété comme autorisant une administration publique à organiser un environnement administratif totalement neutre et partant à interdire le port de signes convictionnels à l'ensemble des membres du personnel, qu'ils soient ou non en contact direct avec le public ? ».

Le C.A.L. formule la demande suivante :

« A titre principal,

- Déclarer la présente intervention du concluant recevable et fondée,
- Déclarer l'action de la demanderesse recevable et non fondée,
- Condamner la défenderesse au paiement des entiers dépens, en ce compris l'indemnité de procédure évaluée à 1440 euros,

A titre subsidiaire,

- Poser à la Cour constitutionnelle, la question préjudicielle suivante :

« Les articles 119 et 123 de la Nouvelle Loi Communale et les articles 4 à 10 de la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail en ce qu'ils confient au conseil communal le soin d'établir un règlement de travail applicable aux agents communaux et au collège communal de surveiller les agents contractuels violent-ils les articles 10, 11, 19 de la Constitution combinés au principe général de neutralité, à l'article 24 de la Constitution, au principe général d'impartialité des agents publics et aux articles 9 et 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en ce qu'ils autorisent une administration publique et plus particulièrement les instances communales à organiser dans un règlement un environnement administratif totalement neutre et partant à interdire le port de signes convictionnels à l'ensemble des membres du personnel, qu'ils soient ou non en contact direct avec le public ? ».

- Poser à la Cour de justice de l'Union européenne, la question préjudicielle suivante :

« L'article 2, paragraphe 2, sous a) et sous b), de 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 peut-il être interprété comme autorisant une administration publique à organiser un environnement administratif totalement neutre et partant à interdire le port de signes convictionnels à l'ensemble des membres du personnel, qu'ils soient ou non en contact direct avec le public ? »

« L'article 1er et l'article 2, paragraphe 2, sous b), de la directive 2000/78/CE 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, en ce qu'ils consacrent la notion de discrimination indirecte et plus particulièrement l'interdiction de toute discrimination indirecte sur pied du genre, peuvent-ils être interprétés comme autorisant une administration publique à organiser par voie de règlement général un régime de neutralité d'apparence et partant à interdire le port de signes convictionnels à l'ensemble des membres du personnel ou à certains d'entre eux sans distinction des genres ? ».

3. Synthèse des faits

La Ville de Bruxelles a publié une offre d'emploi pour un poste de « Handicontact » pour le service « Egalité des chances »¹.

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 au 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 D. a postulé pour ce poste.

Le 31 décembre 2020, la Ville de Bruxelles accuse réception de sa candidature².

Le 5 février 2021, Mme D. est convoquée à un entretien de sélection pour le 8 février 2021 (par vidéoconférence), en présence de Mme D. W., responsable du service de l'égalité des chances et de M. H., recruteur³.

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

Extrait du rapport d'entretien⁴ :

« 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 D. les coordonnées de l'échevine en charge des ressources humaines ainsi qu'une référence documentaire concernant le principe de neutralité dans les services publics⁵

Par courriel en réponse, Mme D. 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 éclaircissements⁶.

¹ Pièce 1 de Mme D.
² Pièce 2 de Mme D.
³ Pièce 3 de Mme D.
⁴ Pièce 7 de la Ville de Bruxelles
⁵ Pièce 4 de Mme D.
⁶ Pièce 5 de Mme D.

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 Bruxelles⁷

Mme D. 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 »⁸.

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. Il 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.⁹

De plus, suivant le code de déontologie qui s'applique aux membres du personnel de la Ville de Bruxelles¹⁰ (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. »¹¹

La Ville de Bruxelles indique ainsi¹² 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 D. a déposé sa requête en cessation.

4. Discussion

4.1. Recevabilité

La recevabilité de l'action de Mme D. et de l'intervention volontaire du C.A.L. n'est pas contestée.

4.2. Compétence matérielle

Le président du tribunal du travail de Bruxelles est matériellement compétent pour statuer comme en référé, eu égard à l'article 587bis, 2° du Code judiciaire, sur « les demandes en cessation formées en vertu de l'article 20 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination ».

L'article 20 de la loi du 10 mai 2007 est un des fondements invoqués par Mme D. à l'appui de sa demande (le Code judiciaire ne vise pas spécifiquement l'ordonnance- cadre du 25 avril 2019).

Eu égard à la « nature de l'acte » (cf. art. 20 de la loi du 10 mai 2007), à savoir en l'espèce un refus d'embauche dans un emploi contractuel, le président du tribunal du travail est compétent.

4.3. Sur la discrimination à l'embauche alléguée par Mme D.

4.3.1. Le cadre juridique applicable

⁷ Pièce 6 de Mme D.

⁸ Pièces 7 à 9 de Mme D.

⁹ Pièce 4 de la Ville de Bruxelles.

¹⁰ Règlement de travail, article 11

¹¹ Pièce 6 de la Ville de Bruxelles.

¹² Conclusion, page 3.

Le 25 avril 2019, a été adoptée en région bruxelloise une ordonnance-cadre visant à assurer une politique de diversité et de lutte contre les discriminations au sein de la fonction publique locale bruxelloise. Cette ordonnance est entrée en vigueur le 3 juin 2019.

Mme D. fonde sa demande, à titre principal, sur cette ordonnance. A titre subsidiaire, elle invoque la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, qui contient des dispositions relativement similaires (pour ce qui concerne l'interdiction de discrimination).

Suivant l'Exposé des motifs du projet d'ordonnance-cadre bruxelloise¹³ (nous soulignons) :

« En Région de Bruxelles-Capitale, il a été choisi d'adopter des ordonnances différentes selon diverses matières. L'ordonnance du 4 septembre 2008 visant à assurer une politique de diversité au sein de la fonction publique bruxelloise s'appliquant aux pouvoirs locaux ne contient pas de volet « égalité de traitement » ou « lutte contre la discrimination » qui interdirait formellement la discrimination. Il en résulte que les agents statutaires employés par les pouvoirs locaux ne sont aujourd'hui protégés par aucune législation anti-discrimination, au contraire des agents contractuels, qui sont protégés par le droit fédéral, par le biais de la loi du 3 mars 1978 sur les contrats de travail. C'est là clairement un défaut de transposition des directives européennes. La présente ordonnance entend répondre à ces lacunes en transposant les directives européennes qui interdisent la discrimination en fonction de différents critères protégés, tout en articulant cette interdiction de la discrimination avec la promotion de la diversité au sein de la fonction publique locale. Si la présente ordonnance entend combler la lacune du manque de protection contre la discrimination des fonctionnaires statutaires de la fonction publique locale, ses dispositions s'entendent de manière générale quant aux relations de travail « indépendamment du régime contractuel ou statutaire de la personne prestant le travail ». Dès lors, bien que les emplois contractuels relèvent bien du fédéral, dans l'intérêt du principe d'égalité de traitement des travailleurs, si les dispositions de la présente ordonnance sont plus favorables que celles prévues par les lois du 10 mai 2007, ces dispositions s'appliquent aussi bien aux contractuels qu'aux statutaires ».

Il se déduit de ce passage des travaux parlementaires que les contractuels peuvent se fonder sur la loi fédérale anti-discrimination mais également sur l'ordonnance-cadre bruxelloise, si elle est plus favorable.

L'Etat fédéral demeure en effet compétent en matière de droit du travail (art. 6, § 1, VI, al. 5, 12° de la loi du 8 août 1980) et donc pour mener une politique de lutte contre la discrimination en matière de droit du travail.

Le Conseil d'Etat a ainsi relevé (nous soulignons) :

« L'article 6, § VI, dernier alinéa, 12°, de la loi spéciale du 8 août 1980 confirme que le droit du travail relève de la compétence du législateur fédéral. En ce qui concerne plus particulièrement les matières du statut des agents régionaux et communautaires et de l'enseignement (voir le n° 8.1. ci-dessus), les limites des compétences des communautés ou des régions doivent dès lors être tracées au regard de cette compétence (39). À ce sujet, il faut observer que certaines règles relevant du droit du travail s'appliquent également aux catégories de personnel précitées, telles notamment celles relatives à la protection de la rémunération, au bien-être au travail ou à la protection de la maternité. Il s'impose aussi de rappeler que la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, qui relève de la compétence fédérale, s'applique à certains membres du personnel du secteur public. Dans ces domaines, il appartient à l'autorité fédérale de mettre en oeuvre le principe de non-discrimination, également à l'égard de ces catégories. »¹⁴.

¹³ Doc. Parl. (Brux.), n°A-802/1 — sess. 2018/2019, pp. 1 et 2

¹⁴ Avis du 11 juillet 2006 (sur le projet de loi modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie), Doc. Parl., Chambre, Doc 51-2720/1, p. 91 ; voy. S. VAN DROOGHENBROECK et J. VELAERS, "La répartition des compétences dans la lutte contre la

S'agissant en l'espèce d'une action en cessation fondée sur un refus d'embauche dans un emploi contractuel, la loi du 10 mai 2007 est applicable.

Les dispositions spécialement invoquées par Mme D. (concernant l'interdiction de la discrimination) sont de toute manière similaires dans les deux législations. L'ordonnance-cadre bruxelloise ne contient pas de disposition plus favorable qu'elle pourrait ici invoquer.

4.3.2. Dispositions pertinentes de la loi du 10 mai 2017

La loi du 10 mai 2007 transpose la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

Cette loi prohibe la discrimination sur la base de critères protégés qu'elle énumère et parmi lesquels figurent « la conviction religieuse ou philosophique » (article 3 de la loi ; article 4, 4° de la loi).

La notion de conviction religieuse 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'homme (C.J.U.E., 14 mars 2017, A., C-157/15, n° 25-28).

Les dispositions de la loi du 10 mai 2007 trouvent à s'appliquer dans le cadre des relations de travail. Les relations de travail visent les conditions pour l'accès à l'emploi (art. 5, § 2, 1° de la loi) 1er, 5° de la loi), ainsi que, entre autres, les « dispositions et pratiques concernant les conditions de travail et la rémunération, y compris, entre autres, mais pas exclusivement : (...) les règlements de travail (...) » (art. 5, § 2, 2° de la loi).

Une distinction directe est définie comme « la situation qui se produit lorsque sur la base de l'un des critères protégés, 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 comparable » (article 4, 6° de la loi).

La discrimination directe est une « distinction directe, fondée sur l'un des critères protégés, qui ne peut être justifiée sur la base des dispositions du titre 11 de la loi » (article 4, 7° de la loi).

Tout distinction directe fondée sur l'un des critères protégés constitue une discrimination directe, à moins que cette distinction directe ne soit objectivement justifiée par un but légitime et que les moyens de réaliser ce but soient appropriés et nécessaires (article 7 de la loi).

Toutefois, par dérogation à ce principe, une distinction directe fondée sur la conviction religieuse ou philosophique dans le domaine des relations de travail peut uniquement être justifiée par « des exigences professionnelles essentielles et déterminantes » (article 8, § 1er de la loi).

Il ne peut être question d'une exigence professionnelle essentielle et déterminante que lorsque :

- une caractéristique déterminée, liée entre autres à la conviction religieuse ou philosophique, est essentielle et déterminante en raison de la nature des activités professionnelles spécifiques concernées ou du contexte dans lequel celles-ci sont exécutées, et ;
- l'exigence repose sur un objectif légitime et est proportionnée par rapport à celui-ci (article 8, § 2 de la loi).

discrimination », in C. BAYART, S. SOTTIAUX et S. VAN DROOGHENBROECK (éd.), *De nieuwe federale antidiscriminatiewetten — Les nouvelles lois luttant contre la discrimination*, Bruxelles, La Charte, 2008, p. 118 (n° 23) ; cf. également S. VAN DROOGHENBROECK, « Fitness Ladies Only » et répartition des compétences dans la lutte contre la discrimination. Vérité à Liège, erreur à Bruxelles? », *J. T.*, 2015/2, n° 6588, pp. 43-46

Il appartient au juge de vérifier, au cas par cas, si telle caractéristique donnée constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante (article 8, § 3 de la loi).

La loi définit la distinction indirecte (article 4, 8°) comme « 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 protégés ».

La discrimination indirecte est une « distinction indirecte fondée sur l'un des critères protégés, qui ne peut être justifiée sur la base des dispositions du titre 11 » (article 4, 9°).

En son article 9, la loi précise les conditions auxquelles une distinction indirecte ne constitue pas une discrimination indirecte :

« Toute distinction indirecte fondée sur l'un des critères protégés 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 ; ou, - à moins que, en cas de distinction indirecte sur base d'un handicap, il soit démontré qu'aucun aménagement raisonnable ne peut être mis en place ».

L'article 28, § 1' de la loi prévoit que lorsqu'une personne qui s'estime victime d'une discrimination invoque devant la juridiction compétente des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination fondée sur l'un des critères protégés, il incombe au défendeur de prouver qu'il n'y a pas eu de discrimination.

La victime d'une discrimination dans le cadre des relations de travail peut réclamer une indemnisation forfaitaire de son préjudice moral et matériel. Outre la possibilité de réclamer des dommages et intérêts en établissant son dommage réel, la loi prévoit notamment une possibilité d'indemnisation forfaitaire de 6 mois de rémunération brute (cf. article 18 de la loi).

L'action en cessation de discrimination est prévue à l'article 20 de la loi qui prévoit en son paragraphe 2 la possibilité d'accorder à la victime l'indemnisation forfaitaire précitée.

4.3.3. Discussion

A. Synthèse de la position des parties

Mme D. soutient avoir été victime d'une discrimination directe, estimant avoir été désavantagée pour avoir exprimé son souhait de manifester sa religion de manière vestimentaire. Subsidièrement, elle soutient avoir été victime d'une discrimination indirecte, parce que l'interdiction, même générale, du port de signes convictionnels entraîne un désavantage particulier pour les personnes dont les convictions les amènent à porter un signe convictionnel. Mme D. indique encore avoir été discriminée de manière indirecte en raison de son genre, puisque le signe convictionnel dont il est question ne concerne que les femmes (Mme D. ne développe cependant pas ce moyen lié à une prétendue discrimination liée au genre).

Mme D. ne conteste pas qu'une interdiction des signes convictionnels sur le lieu de travail puisse être possible, dans l'abstrait, au regard des dispositions constitutionnelles et conventionnelles qui consacrent la liberté de religion. En revanche, sa critique porte sur le fait que cette prohibition n'a pas été énoncée en l'espèce par une norme valide, ni pour des motifs admissibles.

Selon Mme D., le règlement de travail et le code de déontologie ne seraient pas réguliers ni opposables et devraient être écartés :

- les règlements invoqués n'ont pas été publiés comme le prescrit les articles 112 (affichage) et 114 (annotation dans un registre constatant la publication) de la nouvelle loi communale ; ils ne pouvaient dès lors être opposés lors de l'entretien d'embauche comme fixant une condition de recrutement ;
- en l'absence d'un fondement législatif, le pouvoir réglementaire n'est pas compétent pour apporter des restrictions à un droit fondamental ; le fondement légal ne peut être trouvé dans l'ordonnance-cadre du 25 avril 2019 ;
- les règlements en cause (qualifiés par Mme D. d'actes administratifs réglementaires) sont dépourvus de motifs réels, pertinents et admissibles ; aucun dossier n'est produit pour permettre d'identifier les motifs ayant présidé à l'élaboration de ces règlements.

Ensuite, la justification de la différence de traitement ne répondrait ni à des exigences professionnelles essentielles et déterminantes (dans le cas d'une distinction directe) ni à un but légitime (dans le cas d'une distinction indirecte). La Ville de Bruxelles n'a pas procédé à un examen concret préalable de la situation avant de conclure à la nécessité d'interdire le port de tout signe convictionnel. Juridiquement, il n'existe pas de conception de la neutralité qui s'opposerait à ce que les agents portent un signe apparent de leurs convictions, notamment religieuses.

Enfin, Mme D. soutient que l'interdiction litigieuse n'est pas proportionnelle. Le concept d'espace administratif totalement neutre aboutit à s'affranchir de tout contrôle de proportionnalité.

La Ville de Bruxelles réplique que les dispositions en cause (l'article 24 du règlement de travail et l'article 5 du Code de déontologie) s'appliquent de manière générale et indifférenciée à tous les agents et à tous ceux qui se portent candidats à un emploi et, surtout, à toutes les convictions politiques, philosophiques ou religieuses. Elles ne peuvent créer une situation constitutive de discrimination directe. La Ville se réfère à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (arrêt C-157/15 du 14 mars 2017, arrêt C-804/18 et C-341/19 du 15 juillet 2021) et à un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles (du 11 janvier 2021, pièce 14 de son dossier).

La Ville de Bruxelles expose que le règlement de travail et le code de déontologie ont été adoptés sur la base de la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail et de l'article 119 de la nouvelle loi communale. Ces textes ne devaient pas être publiés suivant les formes prescrites par les articles 112 et 114 de la nouvelle loi communale, s'agissant de règlements communaux d'administration intérieure destinés aux agents de la Ville de Bruxelles et non d'actes destinés aux citoyens comme le sont les règlements et ordonnances visés aux articles 112 et 114 précités. Ces textes n'ont pas de portée réglementaire à l'égard des tiers.

Selon la Ville, les dispositions litigieuses (règlement de travail et code de déontologie) reposent sur son choix d'appliquer un régime de neutralité exclusive à l'ensemble des membres de son personnel. Ce choix trouve un fondement juridique, constitutionnel et légal, dans l'ordre normatif belge, ce dont témoigne la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour constitutionnelle relative aux membres du personnel enseignant. L'ingérence dans la liberté de religion est justifiée par un besoin social impérieux, à savoir la volonté incoercible de garantir la neutralité du et dans le service public. L'exigence de neutralité doit être garantie par une neutralité d'apparence qui, à l'instar du principe d'impartialité, implique une neutralité objective et subjective. La Ville de Bruxelles est la mieux placée pour juger de l'opportunité d'insérer dans son règlement de travail des dispositions visant à garantir la neutralité d'apparence de ses agents. Il n'y a donc aucune discrimination indirecte sur la base de la conviction religieuse (ni discrimination sur la base du genre). Subsidiairement, il y aurait lieu d'interroger la Cour constitutionnelle ou la Cour de justice.

Le C.A.L. adopte une argumentation similaire à celle de la Ville de Bruxelles.

B. Avis de l'Auditorat du travail

L'Auditorat est d'avis qu'il ne peut pas être question d'une distinction directe, eu égard à la jurisprudence « claire » de la C.J.U.E. La règle interne écrite interdisant le port de tout signe convictionnel sur le lieu de travail a une portée générale et rien n'indique qu'elle ne serait pas appliquée de manière générale et indifférenciée.

Pour l'Auditorat :

- il n'y a tout d'abord manifestement aucune discrimination sur base du genre (les règles d'interdiction visent tous les signes religieux et s'appliquent tant aux hommes qu'aux femmes), moyen du reste non développé par Mme D. ;
- les règlements litigieux ont été adoptés conformément à la loi du 8 avril 1965 relative au règlement de travail (ce qui n'est pas contesté) et, dès lors, il n'y avait pas lieu d'appliquer les articles 112 et 114 de la nouvelle loi communale ;
- l'interdiction du port de signes convictionnels se base sur le principe constitutionnel de neutralité de l'autorité publique, tel que rappelé par la Cour constitutionnelle dans son arrêt 81/2020 du 4 juin 2020 (arrêt 81/2020) ;
- l'existence d'une motivation adéquate se confond avec l'examen de l'existence de motifs admissibles justifiant l'ingérence dans la liberté de religion ; le règlement de travail contenant l'interdiction litigieuse est une norme valide, opposable à la demanderesse ;
- il revient au tribunal de déterminer si le principe de neutralité peut être invoqué pour justifier une discrimination indirecte basée sur la religion ;
- la jurisprudence de la C.J.U.E. vise des situations s'étant produites dans le secteur privé et n'est pas purement et simplement transposable en l'espèce, dans un cas de refus d'embauche par une autorité publique ; l'Auditorat se réfère à un avis récent de la section législation du Conseil d'Etat¹⁵ ; la Cour de justice fonde son raisonnement sur la liberté d'entreprise (comme objectif légitime), notion étrangère au service public ; ceci étant, on peut s'attendre à ce que la Cour de justice considère a fortiori comme objectif légitime le souci d'une administration locale de veiller au respect du principe de neutralité de l'autorité publique et comme appropriée l'interdiction du port visible de signes convictionnels ; ceci étant, la question de la proportionnalité de la mesure d'interdiction totale, que l'agent soit ou non en contact avec le public, pose question et la Cour de justice ne semble pas encore s'être prononcée sur ce point en ce qui concerne le secteur public ; l'Auditorat estime dès lors qu'il serait opportun d'attendre la réponse de la Cour de justice à la question préjudicielle posée par le Tribunal du travail de Liège (ordonnance du 24 février 2022), et de renvoyer l'affaire au rôle dans l'attente, ou de poser à la Cour de justice la question suggérée par la Ville et le C.A.L. ;
- l'Auditorat est d'avis qu'il n'y a par contre pas lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question suggérée par la Ville et le C.A.L. et se réfère à la réponse déjà donnée par la Cour constitutionnelle, par arrêt du 7 juillet 2022 (n° 95/2022) à la question préjudicielle posée par le Tribunal du travail de Liège dans son ordonnance du 24 février 2022.

Mme D. a répliqué à l'avis de l'Auditorat en invoquant notamment ce qui suit :

- les dispositions litigieuses du règlement de travail et du code de déontologie ne sont pas de pures mesures d'organisation interne mais modifient l'ordonnancement juridique en touchant aux droits et prérogatives des agents ; ces mesures devaient dès lors être adoptées par le législateur ou par le Roi ; une publicité était donc nécessaire au-delà des mesures de publicité prévues par la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail ;

¹⁵ Avis du 12 mai 2022 sur une proposition d'ordonnance visant à assurer la neutralité et l'impartialité des agents des services publics dans la Région de Bruxelles-Capitale et à interdire le port de signes convictionnels ostentatoires dans l'exercice de leurs fonctions, Doc. Parl. Bxl., A-380/2 — sess. ord. 2021-2022

- il n'existe en réalité par dans le texte de la Constitution de principe constitutionnel de neutralité de l'autorité publique ; un vague principe ne saurait tenir lieu de fondement à l'intervention du pouvoir réglementaire pour restreindre les libertés publiques.

Ni la Ville de Bruxelles, ni le C.A.L. n'ont répliqué à l'avis de l'Auditorat.

C. Position du tribunal

a) Une distinction indirecte fondée sur le critère de la religion

Suivant la Cour de justice de l'Union européenne (arrêt du 14 mars 2017, n° C-157/15)¹⁶ :

« L'interdiction de porter un foulard islamique, qui découle d'une règle interne d'une entreprise privée interdisant le port visible de tout signe politique, philosophique ou religieux sur le lieu de travail, ne constitue pas une discrimination directe fondée sur la religion ou sur les convictions au sens de cette directive ».

La Cour de justice a confirmé cette jurisprudence dans son arrêt du 15 juillet 2021 (C-804/18 et C-341/19, n° 52 à 55) et, encore plus récemment, dans son arrêt du 13 octobre 2022 (C-344/20, n° 30 à 42).

En la présente cause, l'entretien d'embauche a été arrêté après que Mme D. ait fait connaître son refus, si elle venait à être engagée, de se conformer aux dispositions litigieuses du règlement de travail et du code de déontologie.

Ces dispositions contiennent une interdiction générale et indifférenciée de porter des signes convictionnels sur le lieu de travail et ne visent nullement une religion ni une conviction en particulier. Rien n'indique que la règle ne serait pas, dans les faits, appliquée de manière générale et indifférenciée (Mme D. ne le soutient d'ailleurs pas).

Il ne peut dès lors pas être question de distinction directe.

Par contre, le cas d'espèce peut être qualifié de distinction indirecte, en ce sens que la Ville de Bruxelles a opposé à Mme D. une règle d'interdiction qui, bien que générale et indifférenciée, est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour les personnes dont les convictions les amènent à porter de manière visible un signe représentatif de ces convictions.

Il s'impose dès lors de vérifier si la Ville peut se prévaloir d'une justification de cette distinction indirecte et démontre que « la disposition, le critère ou la pratique apparemment neutre qui est au fondement de cette distinction indirecte [est] objectivement justifié par un but légitime et que les moyens de réaliser ce but soient appropriés et nécessaires » (art. 9 de la loi du 10 mai 2007).

b) Le fondement de la distinction indirecte

La Ville de Bruxelles a invoqué la règle de « neutralité exclusive » contenue dans son règlement de travail et son code de déontologie, ainsi que la Constitution, pour refuser l'embauche de Mme D. .

¹⁶ J.L.M.B., 2017/17, p. 794 et s., note G. NINANE ; pour des commentaires doctrinaux, voir entre autres F. KEFER, « L'expression des convictions religieuses dans les relations de travail », R.D.S., 2017, p. 529 et s. ; T. UFARTE, « La liberté de conscience des salariés (...) », La revue des droits de l'homme (en ligne), 16 juin 2017; C. GAUTHIER, « L'interdiction du port du voile en entreprise (...) », J.D.E., 2017, p. 263 et s. ; P. JOASSART, « Les convictions religieuses dans les relations de travail », Ors., 2016/8, p. 49 et s

Le règlement de travail de la Ville de Bruxelles a été adopté et publié conformément à la procédure spécifique prévue par la loi du 8 avril 1965 instituant les règlements de travail (ce qui n'apparaît pas être contesté).

Ce règlement de travail ne s'applique qu'en interne, aux agents (statutaires ou contractuels) de la Ville, et ne peut être assimilé à un règlement communal ; le règlement de travail n'a pas de portée réglementaire à l'égard des tiers.

Les mesures de publicité prévues par les articles 112 et 114 de la nouvelle loi communale ne sont dès lors pas applicables à un règlement de travail.

Mme D. a été dûment informée, lors de son entretien, de la règle d'interdiction contenue dans le règlement de travail (l'extrait du code de déontologie lui a été transmis par la suite). La règle litigieuse lui a ensuite été communiquée par courriel du 25 mars 2021 (pièce 12 de la Ville). La Ville explique par ailleurs que ce règlement et le code de déontologie sont publiés sur le site Internet de la Ville de Bruxelles.

Mme D. met en doute le fait qu'un règlement de travail puisse limiter la liberté de religion, consacrée notamment par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 19 de la Constitution.

La question de savoir si une ingérence dans la liberté de religion doit être prévue par une loi au sens formel semble controversée¹⁷. La Constitution ne désigne pas l'auteur de la restriction possible à la liberté prévue à l'article 19 de la Constitution.

L'article 9, § 2 de la Convention européenne des droits de l'homme permet des restrictions à la liberté religieuse :

« 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. ».

D'après la Cour constitutionnelle, le terme « loi » utilisé à l'article 9, § 2, précité, est une notion autonome ; l'ingérence doit trouver un fondement juridique suffisant en droit interne. Le terme « loi » s'entend dans son acception matérielle et ne concerne donc pas exclusivement des normes législatives au sens formel¹⁸.

Selon F. K., « la directive 2000/78 combat les pratiques discriminatoires quelle que soit leur origine, qu'elles soient le fait d'une norme écrite ou non. Les justifications admises par la directive ne sont pas subordonnées à un formalisme impliquant leur inscription préalable dans une norme écrite. Au demeurant, la Convention européenne des droits de l'homme n'en exige pas autant, elle non plus ; il est suffisant pour remplir la condition de légalité requise par l'article 9 de la Convention, que la norme soit prévisible et accessible à tous »¹⁹.

Le règlement de travail de la Ville de Bruxelles constitue donc une « loi » au sens de l'article 9, § 2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Encore faut-il que les restrictions prévues cette loi soient justifiées, ce qu'il nous est précisément demandé de vérifier dans le cadre de l'action en cessation d'un acte de discrimination.

¹⁷ F. KEFER, op. cit., p. 545

¹⁸ C.C., 4 juin 2020, n° 81/2020, n° B.23.1 ; voy. F. KEFER, op. cit., p. 545

¹⁹ F. KEFER, op. cit., p. 545

A cet égard, la Ville de Bruxelles ne se limite pas à invoquer le règlement de travail mais elle explique que la mesure litigieuse (le refus d'embauche) est également fondé sur le principe constitutionnel de neutralité du service public. Comme on le verra ci-après, la Ville de Bruxelles pouvait s'appuyer sur ce principe constitutionnel pour refuser d'embaucher Mme D. au poste convoité.

c) La justification de la distinction directe

c.1.

Même si la Constitution ne l'indique pas expressément, la neutralité des pouvoirs publics est un principe constitutionnel qui découle du principe d'égalité exprimé notamment par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Comme l'a rappelé à ce sujet le Conseil d'Etat :

« La neutralité des pouvoirs publics est un principe constitutionnel qui, s'il n'est pas inscrit comme tel dans la Constitution même, est cependant intimement lié à l'interdiction de discrimination en général et au principe d'égalité des usagers du service public en particulier. Dans un État de droit démocratique, 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 philosophique ou politique. Pour ce motif, on peut dès lors attendre en principe des agents des pouvoirs publics que, dans l'exercice de leurs fonctions, ils observent strictement eux aussi, à l'égard des citoyens, les principes de neutralité et d'égalité des usagers. »²⁰.

Le principe constitutionnel de neutralité s'impose aux autorités publiques et aux agents contractuels et statutaires de la fonction publique.

Il n'est pas discuté du fait que ce principe implique une « neutralité en actes » de la part des agents du service public.

La question de savoir si ce principe oblige également à une « neutralité d'apparence », comme le soutient la Ville de Bruxelles, fait par contre l'objet de controverses.

A ce sujet, dans un avis du 12 mai 2022, le Conseil d'Etat²¹ (renvoyant à de précédents avis) a relevé que des restrictions à la liberté de religion du personnel peuvent se justifier, à la lumière du principe constitutionnel de la neutralité des pouvoirs publics, pour les membres du personnel qui, portant des signes convictionnels, peuvent susciter auprès du public le sentiment qu'ils n'exercent pas leur fonction d'une manière impartiale.

Pour les autres membres du personnel (le Conseil se réfère en particulier aux « fonctions purement techniques ou d'exécution »), le Conseil d'Etat s'interroge sur le champ d'application « général » de telles restrictions qui doivent être justifiées concrètement par l'auteur de la norme qui les prévoit²².

Le Conseil d'Etat indique encore :

²⁰ Voy. l'avis 44.521/AG du 20 mai 2008, rappelé dans des avis subséquents et notamment dans l'avis du 12 mai 2022 (Doc. Parl. Bxl., n° A-380/2, p. 9). Voy. également C.E., arrêt n° 223.042 du 27 mars 2013, p. 15 ; C.C., n° 40/2011, 15 mars 2011, B.9.5

²¹ Avis du 12 mai 2022 sur une proposition d'ordonnance visant à assurer la neutralité et l'impartialité des agents des services publics dans la Région de Bruxelles-Capitale et à interdire le port de signes convictionnels ostentatoires dans l'exercice de leurs fonctions, Doc. Parl. Bxl., A-380/2 — sess. ord. 2021-2022

²² Page 11 de l'avis du 12 mai 2022, note n° 24

« Il ressort des avis précités et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dont ils se font l'écho que la préservation de la neutralité des services publics et de la confiance des usagers dans cette neutralité peut justifier, sur le plan des principes, que des agents publics associés auxdits services soient astreints à un devoir de réserve quant à l'expression de leurs convictions religieuses, philosophiques et politiques, et empêchés par là- même de porter, dans l'exercice de leur mission, des signes exprimant ces convictions. Toujours selon les avis précités, la question de savoir à quelles catégories d'agents publics il peut être admis d'imposer une telle interdiction doit être résolue in concreto »²³.

En la présente cause, rappelons, in concreto, que la fonction pour laquelle Mme D. a postulé impliquait manifestement des contacts avec les administrés (personnes handicapées) et leurs proches ainsi que la participation à des réunions externes avec d'autres instances. Il ne s'agissait pas d'une fonction purement technique ou d'exécution.

c.2.

La Cour de justice de l'Union européenne a affirmé que la volonté d'un employeur privé d'afficher une image de neutralité doit être considérée comme un objectif légitime, fondé sur la liberté d'entreprise (voy. l'arrêt du 14 mars 2017 n° C-157/15 et l'arrêt du 15 juillet 2021, C-804/18 et C-341/19, spécialement n° 63).

La Cour ne s'est jusqu'à présent prononcée que dans le cadre du secteur privé. Elle est actuellement saisie d'une question préjudicielle posée par le Tribunal du travail de Liège (affaire C-148/22), à propos de la possibilité pour un employeur public (une commune) d'imposer un environnement de travail totalement neutre pour son personnel.

Ceci étant, si une entreprise privée est autorisée à poursuivre un objectif de neutralité, à plus forte raison un tel but doit-il être reconnu comme étant légitime pour une autorité publique sur laquelle pèse une obligation, constitutionnelle, de neutralité et d'impartialité²⁴.

c.3.

Reste à vérifier si, concrètement, la mesure d'interdiction était nécessaire et proportionnée, pour atteindre l'objectif légitime de neutralité du service public.

Comme déjà indiqué, la fonction pour laquelle Mme D. postulait impliquait, du moins en partie, des contacts avec le public et avec des instances externes. Ceci ressort clairement de la description de fonction telle que rappelé ci-avant dans les faits. La fonction aurait impliqué que Mme D. , en tant qu'agente de la Ville de Bruxelles, rencontre des administrés (personnes handicapées et leurs proches) mais également participe à des rencontres (Conseil Consultatif de la Personne Handicapée) et développe et entretienne des « réseaux de relations externes en matière de handicap (associations et acteurs régionaux, fédéraux, internationaux) ».

Le signe convictionnel que Mme D. envisageait de porter, de manière visible/apparente, pendant l'exécution de ses fonctions, présentait, manifestement, une connotation religieuse.

Or, le port d'un signe convictionnel, par un agent d'un service public, dans l'exercice d'une fonction impliquant un contact avec le public (comme c'est le cas en l'espèce) comporte un risque de susciter auprès de ce public un doute quant à l'exercice impartial de cette fonction.

²³ Page 11 de l'avis du 12 mai 2022, note n° 20

²⁴ Voy. M. UYTTENDAELE, « La neutralité d'apparence n'est pas discriminatoire, la Cour du Luxembourg l'affirme sans ambages », J.L.M.B., 2021/28, 17 septembre 2021

Ce faisant, l'interdiction faite à cet agent de ne pas afficher de signe convictionnel protège les droits et libertés d'autrui²⁵, en l'occurrence le droit de l'administré à un service public neutre (y compris en apparence).

La distinction opérée par la Ville de Bruxelles, en refusant de poursuivre le processus d'embauche de Mme D. après qu'elle ait indiqué ne pas vouloir se conformer à la disposition litigieuse du règlement de travail, présentait dès lors un caractère nécessaire et proportionné.

Le tribunal conclut dès lors que Mme D. n'a pas été victime de discrimination (ni en raison de sa religion, ni en raison de son genre) et que, par conséquent, son action n'est pas fondée.

4.4. Dépens

En vertu de l'article 1017, al. 1er c.j, tout jugement définitif prononce, même d'office, la condamnation aux dépens contre la partie qui a succombé, à moins que des lois particulières n'en disposent autrement et sans préjudice de l'accord des parties que, le cas échéant, le jugement décrète.

Suivant cette disposition, le débiteur de l'indemnité de procédure est donc celui qui succombe à l'action et le créancier est celui qui obtient gain de cause.

Il faut par conséquent qu'une partie au procès, en lien d'instance avec la partie gagnante, ait succombé pour être condamnée.

Selon J.-F. VAN DROGENBROECK et B. DE CONINCK²⁶, ce lien d'instance doit s'entendre ici de manière restrictive : il faut qu'il y ait eu, entre les parties, demande de condamnation, et que cette demande ait mené à la condamnation effective d'une d'entre elles.

Or, en cas d'intervention volontaire conservatoire, l'intervenant, précisément parce qu'il ne sollicite aucune condamnation à son profit, ne pourra obtenir une indemnité de procédure au prétexte que la thèse qu'il serait, le cas échéant, venu appuyer, aurait triomphé²⁷. L'intervenant conservatoire ne gagne ni ne perd le procès.²⁸

PAR CES MOTIFS,
LE TRIBUNAL,

Statuant après un débat contradictoire,

Déclare l'action de Mme D. recevable mais non fondée ; Reçoit l'action en intervention du C.A.L. et la déclare fondée ;

Délaisse à Mme D. 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.

²⁵ Comp. avec C.E.D.H., 26 novembre 2015, arrêt E. c. France

²⁶ J-F VAN DROGENBROECK et B. DE CONINCK, « La loi du 21 avril 2007 sur la répétibilité des frais et honoraires d'avocat », J. T. 2008, p. 49

²⁷ 27B. BIEMAR, « L'accès économique à la justice », Droit judiciaire (H. DE LEVAL), tome 2, vol. 1, Larcier, 2021, p. 467

²⁸ J-F VAN DROGENBROECK et B. DE CONINCK, op. cit., p. 49

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 5 décembre 2022 de la chambre siégeant comme en
Référés du Tribunal du travail francophone de Bruxelles.

La Greffière,

Le Vice-Président,