

TRAVAUX DE FIN D'ÉTUDES

L'accommodement raisonnable de la religion dans le secteur public : analyse du cadre juridique belge au regard de l'expérience canadienne*

Léopold VANBELLINGEN

Chercheur à la Chaire de droit des religions, Université catholique de Louvain

Résumé

Le présent article se penche sur le concept juridique d'accommodement raisonnable comme outil de gestion de la diversité religieuse au sein de nos sociétés occidentales, en ce qu'il permet d'octroyer une exemption à un individu face à l'application d'une norme générale, dans le cas où celle-ci pénaliserait indirectement cet individu du fait de sa conviction religieuse. Plus particulièrement, sont ici étudiés les enjeux spécifiques que revêt l'application du concept d'accommodement pour motif religieux au contexte du secteur public. Cette étude s'inscrit dans une démarche comparative, partant de la longue expérience du Canada en la matière, afin de confronter celle-ci au cadre juridique belge existant.

Le concept d'accommodement religieux est d'abord explicité, sur la base de la conception particulière des notions d'égalité et de liberté de religion à laquelle il renvoie, ainsi qu'à travers son essor et ses développements en droit canadien. Est également analysée la manière dont le concept est actuellement envisagé au sein des systèmes juridiques belges et européen, en l'absence d'obligation générale d'accommodement pour motif religieux.

Dans le cas du secteur public, l'hypothèse d'un développement de la notion au sein de cet environnement soulève en premier lieu la question de sa compatibilité avec le principe de neutralité de l'État et de l'administration face aux convictions religieuses. Par ailleurs, la portée et les limites particulières de l'accommodement raisonnable se voient réinterrogées lorsque celui-ci se déploie dans le cadre du secteur public : les caractéristiques propres à ces institutions ont en effet une influence directe sur les critères pertinents pour évaluer le caractère raisonnable d'un accommodement.

Introduction

Parmi les multiples débats qui traversent actuellement nos sociétés occidentales, les questions liées à la diversité religieuse semblent de jour en jour prendre une dimension plus significative, au point de susciter régulièrement des polémiques, parfois constructives, mais souvent dogmatiques, au sujet de la place à accorder aux religions et à leurs expressions dans notre « vivre ensemble ».

Dans la sphère juridique, c'est principalement à travers le prisme de la liberté de religion et de la non-discrimination pour motif religieux que se cristallisent ces enjeux sociétaux. L'on observe en effet, au fil de l'évolution des législations et jurisprudences étatiques et internationales en la matière, une tendance à la complexification des notions classiques d'égalité et de liberté individuelle, au fur et à mesure que l'on réinterroge ces concepts à propos de revendications particulières, de plus en plus inédites, formulées sur la base de la liberté de religion. Les systèmes juridiques nationaux doivent ainsi parvenir d'une part à assurer le respect et la protection de la liberté de religion, et d'autre part à sauvegarder les droits d'autrui ainsi que, dans le contexte particulier de l'État, les principes essentiels d'un régime démocratique basé sur des valeurs communes, tels que la neutralité de l'État.

Dans une telle perspective, la notion d'« accommodement raisonnable »¹ est particulièrement digne d'intérêt : celle-ci suppose que certaines normes, égalitaires en apparence car s'appliquant à tous les citoyens sans distinction, créent en réalité une discrimination à l'égard de certaines catégories de personnes, en ce qu'elles ne prennent pas en compte une ou plusieurs de leurs spécificités, par exemple leur religion. De ce fait, l'exigence d'égalité et de non-discrimination nécessiterait, pour ne pas être mise à mal, de modifier, d'adapter ou de prévoir une exemption à cette norme afin de permettre à un individu de ne pas être pénalisé par celle-ci du simple fait de sa conviction religieuse.

* La présente contribution prend appui sur un mémoire rendu en août 2013 dans le cadre d'un Master en droit réalisé à l'Université catholique de Louvain (titre original : « Le droit face aux défis de la diversité religieuse : quelle place pour le concept d'accommodement raisonnable dans le secteur public ? »). Ce mémoire s'est vu décerner, par la Fondation Roi Baudouin, le Prix Charles Ullens 2014 pour la recherche sur les politiques d'intégration et de migration.

¹ La notion, tirée de l'anglais *reasonable accommodation*, se rencontre aussi sous l'expression d'« aménagement raisonnable ». Dans le cadre de cette contribution, nous privilégierons la formulation d'accommodement raisonnable, sans pour autant que ce choix terminologique n'ait de véritables implications théoriques (voy. ASSISES DE L'INTERCULTURALITÉ – COMITÉ DE PILOTAGE, *Rapport*, Assises de l'Interculturalité, novembre 2010, www.interculturalite.be (ci-après *Assises de l'Interculturalité*), p. 64, n.15).

Concept juridique apparu en Amérique du Nord, c'est au Canada que l'accommodement raisonnable a connu son véritable essor, particulièrement en matière de religion, à tel point que celui-ci constitue aujourd'hui, dans certaines circonstances, une véritable obligation juridique en droit canadien. En Belgique, par contre, la notion d'accommodement raisonnable pour motif religieux n'a, jusqu'à aujourd'hui, pas reçu un tel écho, et sa cristallisation juridique n'en est tout au plus qu'à ses prémices, tant en droit interne qu'en droit européen.

À travers une démarche comparative confrontant les systèmes belge et canadien, la présente contribution vise à analyser les enjeux particuliers que revêt l'application du concept d'accommodement pour motif religieux au contexte du secteur public. Pour ce faire, la notion même d'accommodement raisonnable est tout d'abord explicitée en première partie, à travers son essor et ses développements dans le contexte du Canada. L'on analysera également la manière dont la notion est actuellement envisagée au sein des systèmes juridiques belge et européen (1). L'on se tourne ensuite vers la concrétisation de l'accommodement raisonnable au sein du secteur public. La deuxième partie est ainsi consacrée à l'articulation de la notion – voire à sa compatibilité – avec le principe de neutralité de l'État (2). Ce principe est en effet régulièrement invoqué comme faisant obstacle au déploiement de pratiques d'accommodement pour motif religieux dans l'administration et dans les services publics, en ce que ces pratiques iraient à l'encontre de cette exigence de neutralité. Enfin, en troisième et dernière partie sont étudiées la portée et les limites particulières de l'obligation d'accommodement dans le contexte spécifique du secteur public (3). Le caractère raisonnable d'un accommodement s'évalue en effet au regard du cadre dans lequel il est accordé : les caractéristiques qui distinguent ces institutions d'autres établissements ne seront donc pas sans influence sur cette question.

Avant de nous pencher sur ces questions, il convient d'apporter quelques précisions quant aux domaines abordés dans ce chapitre. Afin de circonscrire quelque peu la problématique du point de vue du secteur public, nous avons fait le choix de borner principalement notre propos au contexte de l'administration publique. Ne seront donc notamment pas directement abordées les questions d'accommodement au sein des établissements d'enseignement, étant donné les caractéristiques spécifiques propres au milieu scolaire², par rapport aux autres institutions de service public. D'autre

² Parmi ces spécificités, la notion de neutralité trouve une acception relativement singulière dans le contexte de l'enseignement, par rapport au secteur public en général : voy. à ce sujet X.

part, les questions liées au port de signes religieux dans le secteur public seront également traitées de façon secondaire. Même si certaines d'entre elles peuvent parfois se rapprocher du concept d'accommodement raisonnable³, les problématiques liées à l'autorisation ou l'interdiction du port de signes religieux ne se rattachent pas à proprement dit à des pratiques d'accommodement, puisqu'elles ne consistent généralement pas en l'octroi d'un aménagement ou d'une exception par rapport à une norme d'application générale, mais correspondent plutôt à des choix tant politiques que juridiques relatifs à la problématique globale de l'expression religieuse dans l'espace public⁴.

1. L'obligation d'accommodement raisonnable de la religion au Canada et ses résonances en droit belge et européen

Dans cette première partie sera donc tout d'abord explicité le concept juridique d'accommodement pour motif religieux, dans les liens étroits que celui-ci entretient avec les notions d'égalité et de non-discrimination, et à partir de l'expérience canadienne en la matière (A). En effet, depuis l'émergence de la notion il y a maintenant trois décennies, les différents acteurs normatifs et juridictionnels du Canada n'ont cessé de développer et de préciser ce concept de telle manière à ce que celui-ci soit considéré, dans certains cas et sous certaines conditions, comme une véritable obligation juridique.

Cette étude se tourne ensuite vers la situation belge (B), où l'accommodement en matière religieuse n'a pas, jusqu'à aujourd'hui, fait l'objet d'une véritable consécration juridique. La question de la place que pourrait réserver le droit belge à une éventuelle concrétisation de la notion peut donc se poser, en particulier au regard de la manière dont le droit européen appréhende le concept d'accommodement raisonnable.

DELGRANGE, « Mixité sociale, mixité religieuse : le droit de l'enseignement face à la diversité », in *Le droit et la diversité culturelle*, J. Ringelheim (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 503-567.

³ C'est notamment le cas dans l'hypothèse de l'adaptation d'un uniforme ou d'une tenue de travail, afin de pouvoir concilier ceux-ci avec le port de signes religieux, tels qu'un turban ou un voile.

⁴ Sur cette question du port de signes religieux dans le secteur public, voy. notamment : H. VAN OOIEN (dir.), *Religious Symbols in Public Functions*, Cambridge, Intersentia, 2012 ; C. MATHIEU, P. DE HERT et S. GUTWIRTH, « Le port de signes convictionnels par les agents publics », in *Les Assises De L'interculturalité – De Rondetafels van de Interculturaliteit*, M.-C. Foblets et J.-P. Schreiber (dir.), Bruxelles, Larcier, p. 345-391.

A. L'obligation d'accommodement raisonnable pour motif religieux en droit canadien : portée, limites et enjeux

C'est donc sur la base d'une conception spécifique du droit à l'égalité et à la non-discrimination qu'a émergé le concept juridique d'accommodement raisonnable. Cette conception se situe plus précisément dans la lignée des notions de discrimination indirecte et d'égalité substantielle, dépassant les acceptions classiques d'égalité formelle et de discrimination directe et prenant davantage en considération la réalité de fait générée par une norme, au-delà de sa formulation explicite. L'exigence d'égalité peut alors se transformer en la nécessité de tenir compte des inégalités de fait entre individus, voire d'opérer des différences de traitement. Cette égalité substantielle renvoie dès lors à l'idée de discrimination indirecte : une règle dont l'objectif est légitime et dont la formulation est visiblement neutre peut malgré tout avoir des conséquences discriminatoires, en ce qu'elle traite de manière identique, pour des motifs non justifiables, des personnes se trouvant dans des situations différentes⁵.

Dans le cas d'une norme dont l'application est constitutive d'une discrimination indirecte, la solution envisagée classiquement est d'invalidier dans son ensemble la norme en question. Une autre réponse peut néanmoins être envisagée, permettant de conserver les effets légitimes et bénéfiques de la norme, tout en en neutralisant les aspects discriminatoires : il s'agit de prévoir un aménagement de la règle, ou une exception à celle-ci, à l'égard de certains individus, afin d'éviter qu'elle ne leur soit préjudiciable en raison d'une de leurs caractéristiques⁶. Cet ajustement de la norme, qui permet ainsi de répondre aux exigences d'égalité substantielle, se rencontre sous l'idée d'accommodement raisonnable.

L'accommodement raisonnable peut donc être compris, selon les termes de J. Woehrling, comme un instrument de maintien des identités particulières « obligeant, dans certains cas, l'État et les personnes ou entreprises privées à modifier des normes, des pratiques ou des politiques légitimes et justifiées, qui s'appliquent sans distinction à tous, pour tenir compte des besoins particuliers de certaines minorités, surtout ethniques et religieuses »⁷.

⁵ E. BRIBOSIA, J. RINGELHEIM et I. RORIVE, « Aménager la diversité : le droit de l'égalité face à la pluralité religieuse », *Rev. trim. dr. h.*, vol. 78, 2009, p. 323. Cette notion de discrimination indirecte est aujourd'hui bien ancrée dans la jurisprudence et dans de nombreuses législations, tant du côté du Canada qu'en droit européen et belge.

⁶ D. SCHIEK, L. WADDINGTON et M. BELL (dir.), *Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Non-Discrimination Law*, Oxford, Hart, 2007, p. 631.

⁷ J. WOEHRLING, « L'obligation d'accommodement raisonnable et l'adaptation de la société à la diversité religieuse », *R.D. McGill*, 1998, p. 328.

En matière religieuse, l'on peut ainsi citer à titre exemplatif : la fourniture de repas basés sur un régime alimentaire spécifique pour respecter les interdits alimentaires prescrits par une religion ; l'octroi de jours de congé à l'occasion d'une fête religieuse ne constituant pas un jour férié officiel ; l'adaptation d'un uniforme ou code vestimentaire tenant compte du port de certains signes religieux ; l'aménagement de l'endroit ou de l'horaire de travail afin de permettre à l'employé de prier sur son lieu de travail ou de se rendre à son lieu de culte ; la mise en place d'installations *ad hoc* pour l'abattage rituel. L'accommodement peut se déployer dans des contextes sociaux assez variés, tels que les relations de travail – tant dans le secteur public que privé –, l'enseignement, les prisons, les services publics, etc. Quant aux sujets soumis à l'obligation d'accommodement, il peut s'agir, selon le domaine juridique concerné, des autorités administratives, à travers leur relation vis-à-vis des fonctionnaires ou des citoyens, des personnes morales ou physiques, à travers les rapports juridiques qu'elles entretiennent, ou même du législateur, à travers les lois ou règlements qu'il édicte⁸.

Le concept d'accommodement trouve ainsi son origine outre-Atlantique, dans le contexte nord-américain du droit à l'égalité. Celui-ci a fait sa première apparition aux États-Unis dans les années septante mais c'est au Canada que l'obligation d'accommodement raisonnable pour motif religieux a reçu ses plus importants développements. Dégagé par plusieurs tribunaux dans les années quatre-vingt, et consacré par la Cour suprême canadienne en 1985 dans l'affaire *O'Malley c. Simpsons-Sears*⁹, ce concept juridique s'est vu réaffirmé et précisé au fil des ans par les juridictions nationales, de sorte qu'il constitue aujourd'hui un outil juridique incontournable pour la gestion de la diversité ethnoculturelle et religieuse dans le pays¹⁰.

⁸ *Ibidem*, p. 357 et s.

⁹ *Commission ontarienne des droits de la personne (O'Malley) c. Simpsons-Sears*, [1985] 2 R.C.S., p. 536 (ci-après *O'Malley c. Simpsons-Sears*). Cette affaire concernait le refus d'aménagement d'horaires de travail par un employeur au bénéfice de son employée, madame O'Malley, afin de lui permettre de satisfaire au respect du sabbat que lui prescrivait sa religion, et ainsi être exempte de travail du vendredi soir au samedi. En l'espèce, malgré l'absence d'une telle prescription dans le code ontarien des droits de la personne, la Cour a déduit, à partir du principe d'égalité et de non-discrimination, une obligation d'accommodement à charge de l'employeur : pour éviter cette discrimination indirecte sur base de la religion, celui-ci est tenu d'accommoder son employée.

¹⁰ S. BERNATCHEZ, « Les enjeux juridiques du débat québécois sur les accommodements raisonnables », *R.D.U.S.*, vol. 38, 2007, p. 235.

Cette obligation d'accommodement constitue donc avant tout le corollaire de l'interdiction de la discrimination indirecte¹¹, pour chacun des motifs prévus – dont le motif religieux – dans la Charte canadienne des droits et libertés¹² ainsi que dans les codes provinciaux des droits de la personne¹³. En outre, il faut préciser que la liberté de conscience et de religion, également protégée par la Charte¹⁴, peut aussi constituer la base d'une obligation d'accommodement en droit canadien, dès lors que l'atteinte à cette liberté est dans la plupart des cas intimement liée à une question de discrimination pour motif religieux¹⁵.

Pour que puisse se déployer l'obligation d'accommodement pour motif religieux dans un cas précis, il s'agit donc en premier lieu pour la personne concernée d'attester de l'existence d'une atteinte à sa liberté de religion ou d'une discrimination sur base religieuse. Dans l'évaluation du sérieux de la pratique religieuse avancée par le requérant, deux approches sont ici possibles. L'approche objective revient à considérer comme seules valables les pratiques qui correspondent à un précepte considéré comme obligatoire au sein de la religion en question, par exemple du point de vue de ses autorités. Pour pallier aux difficultés que soulève cette méthode, en termes de définition d'une religion – y compris dans ses courants minoritaires – et d'évaluation des pratiques convictionnelles¹⁶, la Cour suprême a décidé en 2004, dans l'affaire *Amselem*¹⁷, de privilégier une approche subjective. Celle-ci correspond à une conception individualiste de la croyance, en requérant du juge qu'il apprécie plutôt la sincérité du demandeur, concernant les rapports entre la pratique revendiquée et la religion qu'il invoque¹⁸. Cette position n'est néanmoins pas non plus sans danger, en ce

¹¹ *O'Malley c. Simpsons-Sears*, *op. cit.*, *supra*, n.9, p. 555.

¹² Charte canadienne des droits et libertés, art. 15.

¹³ Voy. par exemple l'article 10 de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne.

¹⁴ Charte canadienne des droits et libertés, art. 2.

¹⁵ J. WOEHLING, « L'obligation d'accommodement raisonnable et l'adaptation de la société à la diversité religieuse », *op. cit.*, *supra*, n.7, p. 364-366. L'on notera que, tant d'un point de vue théorique qu'en pratique, le droit à l'égalité et à la non-discrimination pour motif religieux ainsi que la liberté de religion constituent l'un et l'autre des fondements juridiques souvent relativement interchangeables pour une action portant sur le non-respect de convictions religieuses (voy. J. WOEHLING, « La liberté de religion, le droit à l'accommodement raisonnable et l'obligation de neutralité religieuse de l'État en droit canadien », *Revista catalana de dret public*, vol. 33, 2006, p. 370).

¹⁶ P. BOSSET, *Réflexion sur la portée et les limites de l'obligation d'accommodement raisonnable en matière religieuse*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec, février 2005, www.cdpcj.qc.ca, p. 15.

¹⁷ *Syndicat Northcrest c. Amselem*, [2004] 2 R.C.S., p. 551.

¹⁸ P. BOSSET et P. EID, « Droit et religion : de l'accommodement raisonnable à un dialogue internormatif ? », *R.J.T.*, vol. 41, 2007, p. 519.

qu'elle pourrait, lorsqu'elle est appliquée exclusivement, favoriser les demandes farfelues et opportunistes¹⁹.

Outre l'exigence d'une atteinte à la liberté de religion, le terme de « raisonnable » renvoie à l'idée que l'accommodement doit respecter une certaine mesure, et qu'il n'implique pas de devoir répondre positivement à toutes les demandes particulières, aussi farfelues soient-elles. L'obligation d'accommodement n'est donc jamais absolue, et s'évalue au cas par cas, au regard du contexte donné²⁰. Dès l'arrêt *O'Malley c. Simpsons-Sears*, la Cour suprême a précisé que « lorsqu'il y a preuve suffisante jusqu'à preuve contraire qu'il y a effet discriminatoire, il incombe encore à l'employeur de démontrer qu'il subira une contrainte excessive »²¹. Précisément, c'est bien souvent l'évaluation de cette « contrainte excessive »²² qui est au cœur de l'appréciation d'une obligation d'accommodement en droit canadien.

Trois catégories de facteurs sont habituellement pris en compte pour déterminer l'existence d'une contrainte excessive²³ : les coûts de l'accommodement au regard des ressources de l'institution concernée, l'impact de celui-ci sur le bon fonctionnement du service, ainsi que l'atteinte aux droits d'autrui.

¹⁹ E. BRIBOSIA, J. RINGELHEIM et I. RORIVE, « L'aménagement raisonnable pour motif religieux : un concept issu d'Amérique du Nord en voie d'intégration en Belgique et en Europe », in *Actualités du droit de la lutte contre la discrimination – Actuele topics discriminatierecht*, Christian Bayart et al. (dir.), Bruges, La Charte, 2010, p. 367. L'on peut d'ailleurs observer une tendance de la Cour suprême, dans les décisions postérieures à *Amselen*, à tenter de restreindre à nouveau la portée de la liberté de religion afin d'empêcher les demandes abusives d'accommodement : voy. J. WOEHRLING, « Quand la Cour suprême s'applique à restreindre la portée de la liberté de religion : l'arrêt *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony* (2009) », *R.J.T.*, vol. 45, 2011, p. 7-49.

²⁰ M. JÉZÉQUEL, « L'obligation d'accommodement raisonnable : ses potentiels et ses limites », in *Accommodements institutionnels et citoyens : cadres juridiques et politiques pour interagir dans des sociétés plurielles*, Tendances de la cohésion sociale, Editions du Conseil de l'Europe, vol. 21, 2009, p. 29.

²¹ *O'Malley c. Simpsons-Sears*, *op. cit.*, *supra*, n.9, p. 559.

²² Pour une définition globale de la notion de contrainte excessive, voy. la définition apportée par la Commission canadienne des droits de l'homme, citée par E.P. MENDES, « Being reasonable about reasonable accommodation of minority religious practices and symbols : a global challenge in an era of diversity », in *Accommodements raisonnables et rôle de l'État : un défi démocratique*, Montréal, Institut canadien d'administration de la justice, 2009, p. 8.

²³ Pour une liste détaillée de ce qu'englobent ces facteurs : P. BOSSET, *Réflexion sur la portée et les limites de l'obligation d'accommodement raisonnable en matière religieuse*, *op. cit.*, *supra*, n.16, p. 10 ; A.-M. LAFLAMME, « La défense de contrainte excessive est-elle possible pour les employeurs du secteur public ? », in *Accommodements raisonnables et rôle de l'État : un défi démocratique*, Montréal, Institut canadien d'administration de la justice, 2009, p. 8-9. Notons que ces trois facteurs ne sont pas exhaustifs, comme l'a précisé la Cour suprême en 1990 (*Central Alberta Dairy Pool c. Alberta*, [1990] 2 R.C.S., p. 491).

L'on ajoutera enfin que, au fur et à mesure de son impact grandissant au sein de la société canadienne, l'accommodement raisonnable pour motif religieux a fait naître certaines critiques – d'ordre juridique ou d'ordre plus général – à son encontre, en particulier au Québec. Parmi les objections d'ordre juridique, d'aucuns pointent l'imprévisibilité et l'insécurité juridique inhérentes à l'application au cas par cas du concept, ainsi que le risque d'atteinte aux droits d'autrui. Sur ce dernier point, l'on notera que la conciliation ou mise en balance entre la liberté de religion et les droits d'autrui n'accorde pas de rang *a priori* supérieur à la religion, au détriment des autres droits.

D'autres critiques, moins juridiques *stricto sensu*, sont également régulièrement avancées, en ce que l'octroi de certains accommodements en matière religieuse, censé favoriser l'intégration harmonieuse de certaines minorités dans la société canadienne, mettrait au contraire à mal l'harmonie sociale en favorisant le communautarisme et le repli de ces minorités sur leurs propres particularismes, et remettrait même en cause certaines valeurs fondamentales du « vivre-ensemble » et de l'identité commune, telles que l'égalité hommes-femmes²⁴. Ces critiques ont été particulièrement vives au Québec, où plusieurs cas controversés d'accommodements²⁵ ont débouché sur la « crise des accommodements » en 2006 et 2007. L'ampleur médiatique de ces polémiques²⁶ a conduit le gouvernement québécois à mettre sur pied une « commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles », coprésidée par l'historien et sociologue Gérard Bouchard, ainsi que le philosophe Charles Taylor, et permettant de mener une réflexion citoyenne plus globale sur la gestion de la diversité au Québec. Cette « Commission Bouchard-Taylor » débouchera en mars 2008 sur la publication d'un rapport²⁷, pertinent à plus d'un titre, et présentant les controverses autour des accommodements

²⁴ D. LETOCHA, « L'obligation d'accommodement raisonnable : une conception statique de l'écart culturel », in *Modernité et religion au Québec : où en sommes-nous ?*, R. Mager et S. Cantin (dir.), Québec, Presses de l'Université Laval, 2010, p. 270-273.

²⁵ L'on mentionnera en particulier l'affaire *Multani*, concernant le port du kirpan – couteau rituel porté par les adeptes de la religion sikh – par un élève de confession sikh au sein d'un établissement scolaire, que la Cour suprême a finalement autorisé sous conditions en 2006 (*Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, [2006] 2 R.C.S., p. 256).

²⁶ En réalité, nombre des situations controversées étaient présentées à travers les médias comme se rattachant au concept juridique d'accommodement raisonnable, alors qu'elles correspondaient à un « aménagement de fait », motivé non pas par une obligation de type juridique, mais bien par de simples considérations de courtoisie.

²⁷ G. BOUCHARD et CH. TAYLOR, *Fonder l'avenir ; Le temps de la conciliation – Rapport*, Commission de consultation sur les pratiques d'accommodements liées aux différences culturelles, Gouvernement du Québec, 2008, www.accommodements.qc.ca (ci-après *Rapport Bouchard-Taylor*).

raisonnables avant tout comme une « crise des perceptions »²⁸, sans qu'une situation véritablement problématique n'existe en matière d'accommodements raisonnables.

B. Résonances de la notion d'accommodement raisonnable pour motif religieux en droit belge et européen

Contrairement au Canada, la législation belge ne contient, à l'heure actuelle, et à l'instar des autres pays européens, pas d'obligation générale d'accommodement pour motif religieux²⁹. Le concept n'est pourtant pas étranger au droit belge, puisque l'accommodement pour cause de handicap a été, par le biais du droit communautaire, consacré en une véritable obligation juridique dans la loi anti-discrimination de 2007³⁰. En matière de religion, seules quelques timides évocations du concept sont apparues, parfois explicitement, mais souvent indirectement, à travers certaines législations et jurisprudences belges et européennes.

La notion même d'accommodement pour motif religieux, longtemps méconnue en Belgique, a progressivement fait son apparition dans les débats publics. Les institutions et organismes concernés par les questions de gestion de la diversité religieuse en Belgique n'ont, dans leurs discussions et études sur le sujet, que très récemment envisagé cet outil juridique spécifique. En témoigne l'absence de reprise explicite du terme d'accommodement raisonnable dans le rapport de la Commission du Dialogue Interculturel³¹ (CDI), mise en place en 2004 par le gouvernement fédéral pour formuler des recommandations en matière de cohésion sociale dans une société interculturelle. À l'inverse, les Assises de l'Interculturalité, convoquées cinq ans plus tard suite au manque de suivi des recommandations de la CDI, abordent cette fois clairement l'idée

²⁸ *Ibidem.*, p. 19.

²⁹ A titre d'exception, l'on peut néanmoins mentionner le décret flamand du 8 mai 2002 transposant la directive européenne sur l'égalité en matière d'emploi (*M.B.*, 26 juillet 2002, art. 2, § 2, 8° et 9°, et art. 5, §4), qui, dans ses critères d'application de l'accommodement raisonnable, ne s'est étonnamment pas limité au seul motif de handicap, mais a pris aussi en compte la religion. Toutefois, cette disposition n'a, à notre connaissance, pas encore donné lieu à des cas d'application sur base d'autres motifs que ceux liés au handicap.

³⁰ Art. 4.12°, 9 et 21 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (*M.B.*, 30 mai 2007), transposant la directive européenne en la matière (Directive (CE) n° 2000/78 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, *J.O.C.E.*, L.303, 2 décembre 2000).

³¹ E. DELRUELLE et R. TORFS, *Rapport final*, Commission du Dialogue Interculturel, mai 2005, www.dialogueinterculturel.be (ci-après *Commission du Dialogue Interculturel*). On remarquera néanmoins que la logique qui sous-tend l'idée d'accommodement se retrouve bien dans le rapport, notamment en matière de choix de jours de congé et de régimes alimentaires spécifiques sur base du critère religieux (p. 69 et 95).

d'accommodement pour motif religieux. Une des treize thématiques prévues dans le mandat des Assises se rapporte en effet à « l'analyse de [cette] notion » et à « son éventuelle implémentation »³². Dans son rapport, le comité de pilotage des Assises invite « à étudier plus avant les éventuels avantages et inconvénients qu'offrirait l'extension du concept d'aménagements raisonnables (...) à d'autres situations, notamment celles liées à la conviction religieuse ou philosophique »³³. En outre, reprenant la distinction émise dans le rapport Bouchard-Taylor³⁴ entre la « voie citoyenne » et la « voie judiciaire » comme modes de négociation des accommodements, le comité recommande de privilégier la voie citoyenne³⁵, correspondant à une négociation à l'amiable et au cas par cas.

Par ailleurs, différentes études académiques³⁶ commandées par le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme (le Centre) ont mis en lumière le fait que l'absence d'obligation légale d'accommodement en Belgique n'empêche pas que de nombreux aménagements de fait soient accordés de manière informelle mais régulière en Belgique, principalement dans le secteur de l'emploi. À l'instar des acteurs de terrain eux-mêmes³⁷, le Centre se positionne contre l'inscription de l'obligation d'accommodement dans la loi anti-discrimination de 2007³⁸.

En outre, le droit belge comprend plusieurs législations et règlements spécifiques au sein desquels certaines dispositions traduisent une obligation équivalant au concept d'accommodement en matière religieuse. C'est par exemple le cas en matière d'abattage animal, pour lequel des règles dérogatoires sont prévues concernant l'abattage selon les différents rites religieux³⁹. De même, les détenus d'établissements pénitentiaires se voient octroyer la possibilité d'obtenir, sous certaines conditions, des repas correspondant à un régime en accord avec les interdits alimentaires de leur

³² *Assises de l'Interculturalité, op. cit., supra*, n.1, p. 64.

³³ *Ibidem*, p. 66. Cette recommandation assez frileuse traduit en fait le « profond clivage » au sein du comité « entre les partisans d'aménagements "à la québécoise" et leurs adversaires » (voy. à cet égard la note minoritaire d'E. Delruelle, p. 122).

³⁴ *Rapport Bouchard-Taylor, op. cit., supra*, n.27, p. 64 et s.

³⁵ *Assises de l'Interculturalité, op. cit., supra*, n.1, p. 66-67.

³⁶ Voy. en particulier : I. ADAM et A. REA (dir.), *La diversité culturelle sur le lieu de travail. Pratiques d'aménagements raisonnables*, septembre 2010, www.diversite.be.

³⁷ *Ibidem*, p. 9.

³⁸ *Ibidem*, p. 7.

³⁹ Arrêté royal du 11 février 1988 relatif à certains abattages prescrits par un rite religieux, *M.B.*, 1er mars 1988, art. 2, §1^{er}. Concernant les lieux d'abattage temporaires mis en place lors de certaines fêtes religieuses, voy. la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, *M.B.*, 3 décembre 1986, art. 16, §2.

religion⁴⁰. Enfin, en matière de jours de congé, dans la mesure où de nombreux jours fériés correspondent actuellement aux dates des principales fêtes chrétiennes – au contraire des autres religions –, certaines réglementations fédérales, régionales et communautaires envisagent la faculté pour les fonctionnaires⁴¹, les élèves⁴², et, de manière générale, les travailleurs⁴³, de s'absenter de leurs obligations professionnelles ou scolaires le jour d'une fête religieuse. Ces rares permissions n'ont toutefois actuellement aucun caractère systématique.

Au-delà des quelques consécutions ponctuelles du principe contenues actuellement dans la législation belge, la question de la reconnaissance potentielle d'un droit général à l'accommodement raisonnable en Belgique mérite d'être posée. L'examen de cette hypothèse s'effectue avant tout à travers l'analyse du droit européen pertinent en la matière, et de la conception des notions d'égalité et de liberté de religion que celui-ci renvoie.

En premier lieu, le droit de l'Union européenne (UE), tout en consacrant clairement la notion de discrimination indirecte dans sa législation et sa jurisprudence, n'a encore jamais franchi l'étape d'en faire découler une obligation d'accommodement raisonnable⁴⁴ – hormis pour les situations de handicap en matière d'emploi⁴⁵. Une telle hypothèse reste envisageable, notamment à travers l'appréciation par la Cour de Justice de l'UE (CJUE) de la proportionnalité d'une atteinte à la liberté de religion ou d'une différence de traitement sur base religieuse.

Précisément, c'est à travers ce test de proportionnalité que la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH), dans son interprétation des

⁴⁰ Arrêté ministériel du 12 juillet 1971 portant instructions générales pour les établissements pénitentiaires, *M.B.*, 10 août 1971, art. 87, tel que modifié par l'art. 12 de l'arrêté ministériel du 15 avril 2002, *M.B.*, 11 mai 2002.

⁴¹ Pour la fonction publique fédérale, voy. l'arrêté royal du 19 novembre 1998 relatif aux congés et aux absences accordés aux membres du personnel des administrations de l'État, *M.B.*, 28 novembre 1998, art. 15.

⁴² Voy. par exemple l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 novembre 1997 relatif au contrôle des inscriptions d'élèves de l'enseignement fondamental, *M.B.*, 6 janvier 1998, art. 10ter, 2°, f), tel que modifié par l'arrêté du Gouvernement flamand du 21 mars 2003, *M.B.*, 9 septembre 2003.

⁴³ Voy. la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, *M.B.*, 22 août 1978, art. 20.

⁴⁴ Voy. néanmoins l'arrêt *Vivien Prais* de 1976, dans lequel la CJUE semble implicitement se rapprocher du concept d'accommodement religieux en indiquant que, concernant l'organisation d'une épreuve de concours de la fonction publique européenne, « si un candidat informe l'autorité investie du pouvoir de nomination que des impératifs d'ordre religieux l'empêchent de se présenter aux épreuves à certaines dates, celle-ci doit en tenir compte et s'efforcer d'éviter de retenir de telles dates pour les épreuves » (CJUE, *Vivien Prais*, 130-75, 27 octobre 1976, *Rec.*, p. 1589, § 16).

⁴⁵ Voy. *op. cit.*, *supra*, n.30.

droits contenus dans la Convention Européenne des Droits de l'Homme, s'est rapprochée à plusieurs reprises du concept d'accommodement pour motif religieux. Si l'on ne peut encore parler aujourd'hui d'une reconnaissance formelle et globale du concept dans sa jurisprudence, plusieurs arrêts et décisions récemment rendus par la Cour de Strasbourg laissent entrevoir cette éventualité à moyen terme. C'est en particulier le cas dans les affaires *Jakobski*⁴⁶ et *Eweida*⁴⁷, relatives respectivement à la fourniture de repas végétariens pour un détenu bouddhiste et à l'adaptation du code vestimentaire d'une compagnie aérienne pour permettre à une hôtesse de l'air d'arborer une croix autour de son cou. Dans ces deux contextes spécifiques, la CEDH reconnaît la nécessité, pour que la liberté de religion des requérants soit pleinement effective, de prévoir une adaptation à la règle générale en question.

2. L'accommodement pour motif religieux face à l'obligation de neutralité de l'État

Dans les critiques adressées à l'idée d'un développement des accommodements raisonnables dans le secteur public, la référence à la neutralité de l'État est régulière, comme si le respect de cette exigence mettait inévitablement hors-jeu la mise en place d'accommodements dans un tel contexte. En réalité, la question des rapports entre accommodements et neutralité de l'État dépend avant tout de l'acception que l'on donne au concept de neutralité. C'est pourquoi nous commencerons par expliciter les différents modèles possibles de neutralité des institutions publiques (A), ainsi que la manière dont les systèmes belge et canadien envisagent respectivement celle-ci (B). L'on verra ensuite que la façon dont on peut concevoir la portée de cette exigence n'est pas sans lien avec les notions d'égalité et de discrimination (C). Dès lors, la question du choix du modèle de neutralité à privilégier influence directement la manière dont les pratiques d'accommodement peuvent être envisagées dans le contexte des services publics. Dans le cas du modèle de neutralité inclusive, tel qu'il correspond globalement à la situation du Canada, l'accommodement raisonnable, loin d'entrer en opposition frontale avec ce principe, constitue en réalité une obligation qui découle en quelque sorte de l'exigence de neutralité (D). À l'inverse, le modèle de neutralité exclusive, que d'aucuns évoquent comme le modèle à privilégier en Belgique, peut, à certains égards, entrer en

⁴⁶ CEDH, *Jakobski c. Pologne*, req. n° 18429/06, 7 décembre 2010.

⁴⁷ CEDH, *Eweida et autres c. Royaume-Uni*, req. n° 48420/10, 15 janvier 2013.

contradiction avec une obligation d'accommodement dans le secteur public (C).

A. Neutralité de l'État : une notion équivoque

En Belgique comme au Canada, une exigence de neutralité s'impose à l'État, en ce qu'elle lui interdit tout parti pris fondé sur la base d'une préférence politique, ou d'une conviction religieuse ou philosophique⁴⁸. La neutralité constitue en quelque sorte le corollaire du principe d'égalité de traitement entre les citoyens⁴⁹. Celle-ci se déploie non seulement à l'égard de l'administration publique de manière globale, mais également vis-à-vis des agents de l'État, dans l'exercice de leurs fonctions. Le principe ne concerne par contre pas directement les usagers du service public, dont la liberté individuelle – notamment celle d'exprimer ses convictions – prévaut⁵⁰.

Au-delà de ces considérations liminaires, sur lesquelles tout le monde s'accorde globalement, se pose la question plus délicate de l'étendue précise de cette exigence de neutralité, particulièrement lorsqu'il s'agit de l'attitude à adopter vis-à-vis des expressions actives de conviction religieuse. Les débats en la matière opposent la plupart du temps, à travers diverses terminologies, deux visions contradictoires quant à la manière dont l'État se doit d'être neutre par rapport aux croyances des individus⁵¹. Ces représentations schématisent forcément la manière dont l'exigence de neutralité peut se déployer en pratique, mais présentent l'avantage de structurer quelque peu notre réflexion en la matière.

D'aucuns ont ainsi distingué les modèles de neutralité active des modèles de neutralité passive : le premier consisterait en une égale sollicitude des autorités publiques à l'égard des différentes convictions des citoyens, alors que le second impliquerait, *a contrario*, une égale indifférence

⁴⁸ S. VAN DROOGHENBROECK, « Les transformations du concept de neutralité de l'État : quelques réflexions provocatrices », in *Le droit et la diversité culturelle*, J. Ringelheim (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 75-76 ; J. WOEHRLING, « La liberté de religion, le droit à l'accommodement raisonnable et l'obligation de neutralité religieuse de l'État en droit canadien », *op. cit.*, *supra*, n.15, p. 378.

⁴⁹ S. VAN DROOGHENBROECK, « La neutralité des services publics : outil d'égalité ou loi à part entière ? Réflexions inabouties en marge d'une récente proposition de loi », in *Le service public* (vol. 2), H. Dumont *et al.* (dir.), Bruges, La Charte, 2009, p. 233.

⁵⁰ CENTRE POUR L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET LA LUTTE CONTRE LE RACISME, *Les signes d'appartenance convictionnelle : état des lieux et pistes de travail*, novembre 2009, mis à jour en février 2015, www.diversite.be, p. 19 ; J. WOEHRLING, « Neutralité de l'État et accommodements : convergence ou divergence ? », *Options Politiques*, septembre 2007, p. 22.

⁵¹ D. KOUSSENS, « Le port de signes religieux dans les écoles québécoises et françaises. Accommodements (dé)raisonnables ou interdiction (dé)raisonnée ? », *Globe : Revue internationale d'études québécoises*, vol. 11, 2008, n° 1, pp. 117-118.

des autorités sur le sujet⁵². La question s'est également posée à travers les termes de neutralité inclusive *versus* exclusive : le champ matériel de la neutralité inclusive porterait uniquement sur les actes des agents de l'État, que ceux-ci doivent accomplir de manière impartiale afin d'éviter toute discrimination *in concreto*⁵³ ; à l'inverse, la neutralité exclusive englobe non seulement l'impartialité effective des actes rendus par les agents de l'État, mais également l'impartialité supposée des agents eux-mêmes, à travers leur comportement, leur attitude, ou encore l'apparence qu'ils renvoient aux destinataires du service public⁵⁴. Enfin, dans la même logique que les deux oppositions précédentes, l'on retrouve les termes de neutralité ouverte *versus* neutralité stricte.

B. Conceptions canadienne et belge de la notion de neutralité de l'État

Dans les débats apparus ces dernières années en Belgique et au Canada concernant la prise en compte de la diversité religieuse par les autorités publiques, la question de la définition de la neutralité de l'État a souvent été évoquée comme un des éléments essentiels de la discussion par rapport à ces problématiques.

Le Canada, à travers son choix du multiculturalisme comme modèle d'organisation sociale, privilégie clairement la vision d'une neutralité active, ou inclusive de l'État⁵⁵. Dans le rapport de la Commission Bouchard-Taylor, cette conception est relayée à travers l'expression de « laïcité ouverte »⁵⁶, par opposition à la situation prévalant en France, qui correspondrait quant à elle à une « laïcité rigide ». Quelle que soit la terminologie employée, cette vision traduit l'idée que c'est avant tout l'autorité publique qui, en tant qu'entité, et à travers les actes qu'elle pose, est soumise à l'obligation de neutralité ; les agents de l'État doivent quant à eux évidemment agir avec impartialité, mais ne sont pas contraints de s'abstenir de toute attitude ou signe laissant entrevoir leurs convictions philosophiques ou religieuses, tant

⁵² S. VAN DROOGHENBROECK, « Les transformations du concept de neutralité de l'État : quelques réflexions provocatrices », *op. cit.*, *supra*, n.48, p. 77.

⁵³ X. DELGRANGE, « Mixité sociale, mixité religieuse : le droit de l'enseignement face à la diversité », *op. cit.*, *supra*, n.2, p. 533.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 533.

⁵⁵ J. MACLURE, « Entre le culturel et le civique : les voies (accidentées) de l'accommodement raisonnable », *Cités*, vol. 23, 2005, p. 68 ; J. WOEHRLING, « La liberté de religion, le droit à l'accommodement raisonnable et l'obligation de neutralité religieuse de l'État en droit canadien », *op. cit.*, *supra*, n.15, p. 378.

⁵⁶ *Rapport Bouchard-Taylor*, *op. cit.*, *supra*, n.27, p. 137 et s.

que celles-ci sont conciliables avec leur fonction⁵⁷. Le choix d'une telle approche s'explique certainement par le fait qu'en droit canadien, le principe de neutralité n'est pas traduit de manière expresse dans une disposition constitutionnelle, mais est considéré comme faisant partie intégrante de la liberté de religion. Telle qu'elle est consacrée dans la Charte canadienne des droits et libertés⁵⁸, la liberté de religion se compose en effet, selon une jurisprudence bien établie de la Cour suprême⁵⁹, de deux facettes distinctes⁶⁰ : la première comprend le droit de chaque individu d'adhérer à une religion et de manifester librement ses convictions religieuses, ainsi que le droit de ne pas être forcé d'adhérer à une religion ou à ses préceptes ; la deuxième facette consiste en l'obligation dans le chef de l'État canadien d'agir de façon neutre par rapport aux différentes convictions religieuses et philosophiques des citoyens. Partant, l'obligation de neutralité s'envisage davantage comme empêchant l'État de privilégier ou de défavoriser une religion par rapport aux autres, plutôt que comme l'obligeant à s'abstenir de toute intervention en la matière⁶¹. Dans cette perspective, la neutralité découle en quelque sorte du droit au libre exercice de la religion, dans la mesure où le fait de ne pas privilégier une croyance au détriment des autres permet précisément à chaque individu d'exercer librement sa religion⁶².

Du côté belge, l'obligation de neutralité des services publics n'est, à l'instar du droit canadien, pas expressément consacrée par un texte suprême. Seule la neutralité de l'enseignement est évoquée de façon explicite dans la Constitution⁶³. La neutralité n'en constitue pas moins pour autant un principe général de droit bien établi, transposé dans certaines lois particulières⁶⁴, et dont les juridictions du pays s'efforcent d'assurer le respect. Plus délicate est néanmoins la question du contenu exact de ce principe en droit belge : les nombreux débats en la matière se réfèrent régulièrement aux différents modèles antinomiques évoqués plus haut, sans pour autant parvenir à définir en quoi consisterait le « modèle belge » de

⁵⁷ D. KOUSSENS, « Expertise publique sous influence ? Rapports publics français et québécois relatifs à l'expression religieuse dans les institutions publiques », *Archives de sciences sociales des religions*, vol 155, 2011, p. 74-75.

⁵⁸ Charte canadienne des droits et libertés, art. 2 et 15.

⁵⁹ Voy. notamment *St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 R.C.S., p. 652.

⁶⁰ J. WOEHRLING, « L'obligation d'accommodement raisonnable et l'adaptation de la société à la diversité religieuse », *op. cit.*, *supra*, n.7, p. 371.

⁶¹ *Ibidem*, p. 371-372.

⁶² J. WOEHRLING, « La liberté de religion, le droit à l'accommodement raisonnable et l'obligation de neutralité religieuse de l'État en droit canadien », *op. cit.*, *supra*, n.15, p. 372.

⁶³ Constitution belge, art. 24, § 1^{er}, al. 3.

⁶⁴ Voy. notamment l'article 8 de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, *M.B.*, 8 octobre 1937, tel que modifié par l'art. 1^{er} de l'arrêté royal du 14 juin 2007, *M.B.*, 2 juillet 2007.

neutralité des services publics⁶⁵. Cette question s'est généralement posée de façon sous-jacente à celle de l'autorisation du port des signes convictionnels dans le chef des fonctionnaires : tandis que le modèle de neutralité exclusive justifierait une interdiction totale⁶⁶, le choix d'une neutralité inclusive impliquerait *a contrario* l'autorisation du port de signes religieux par les agents de l'État. À cet égard, la Commission du Dialogue Interculturel ne s'est pas risquée à trancher la question de façon nette⁶⁷, tandis que le rapport issu des Assises de l'Interculturalité préconise pour sa part une formule hybride⁶⁸, consistant en une autorisation de principe, assortie d'une interdiction limitée aux agents remplissant une fonction d'autorité – telle que la police, la justice, ou encore l'armée. Ces différentes considérations nous montrent à quel point il est aujourd'hui difficile de déterminer de manière précise le contenu et la portée du principe de neutralité de l'État du point de vue du droit belge.

C. L'obligation de neutralité de l'État face aux exigences d'égalité de traitement des citoyens

À travers l'objectif d'impartialité et d'égalité de traitement des citoyens qu'il poursuit, le principe de neutralité entretient des rapports évidents avec la notion d'égalité⁶⁹. Mais la nature de ces rapports dépend avant tout de l'acception que l'on donne à la règle d'égalité⁷⁰. L'on peut ainsi établir un parallèle entre les différents modèles de neutralité et les deux grandes conceptions des notions d'égalité et de discrimination – égalité formelle *versus* égalité substantielle, et discrimination directe *versus* indirecte –

⁶⁵ CENTRE POUR L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET LA LUTTE CONTRE LE RACISME, *Les signes d'appartenance convictionnelle : état des lieux et pistes de travail*, op. cit., supra, n.50, p. 64.

⁶⁶ Pour un exemple de proposition de loi allant dans ce sens, voy. la proposition de loi, restée lettre morte, visant à appliquer la séparation de l'État et des organisations et communautés religieuses et philosophiques non confessionnelles (*Doc. Parl.*, Sénat, sess. ord. 2007-2008, n° 351/1), dont l'article 5 avait pour objet « d'affirmer une fois pour toutes le principe de neutralité en ce qu'il s'applique aux agents et préposés des pouvoirs publics. Il en résulte que dans l'exercice de leurs fonctions, ces derniers ne peuvent manifester, de quelque manière que ce soit, leurs convictions religieuses et philosophiques ». La section de législation du Conseil d'État avait alors émis un avis critique sur cette disposition, principalement quant au fait que celle-ci était formulée de manière trop générale, et qu'une telle interdiction de manifester ses convictions religieuses requerrait à chaque fois une justification concrète, afin de satisfaire au principe de proportionnalité (Avis n° 44.521/AG du 20 mai 2008 sur une proposition de loi visant à appliquer la séparation de l'État et des organisations et communautés religieuses et philosophiques non confessionnelles, *Doc. Parl.*, Sénat, 4-351/2, pp. 12-13).

⁶⁷ *Commission du Dialogue Interculturel*, op. cit., supra, n.31, p. 54.

⁶⁸ *Assises de l'Interculturalité*, op. cit., supra, n.1, p. 81.

⁶⁹ S. VAN DROOGHENBROECK, « La neutralité des services publics : outil d'égalité ou loi à part entière ? Réflexions inabouties en marge d'une récente proposition de loi », op. cit., supra, n.49, p. 233.

⁷⁰ *Ibidem.*, p. 256.

abordées plus haut. En effet, à l'idée d'égalité formelle correspondrait une neutralité de type passif, dans la mesure où l'attitude de l'État vis-à-vis des convictions de ses citoyens s'inscrirait plutôt dans une logique de non-ingérence. De ce fait, les autorités publiques ne sont pas censées tenir compte, dans la façon dont celles-ci mènent leurs actions, des appartenances convictionnelles des agents ou des usagers du service public. Le concept de neutralité active correspond quant à lui davantage au modèle d'égalité substantielle : l'exigence d'impartialité de l'État n'est, dans cette deuxième hypothèse, pas considérée comme faisant obstacle à la prise en compte, par les autorités publiques, des caractéristiques propres à certains individus, afin de respecter de manière effective le principe d'égalité de traitement des citoyens. Une mesure d'application générale, d'apparence neutre, mais qui, sans trouver de justification objective et raisonnable, emporte des effets indirectement préjudiciables à l'encontre d'une catégorie spécifique d'individus, devra, malgré le principe de neutralité, être écartée – ou, le cas échéant, être aménagée.

Ce rapprochement entre égalité et neutralité est également pertinent par rapport aux concepts de neutralité exclusive et inclusive. À travers la neutralité exclusive, l'État se concentre principalement sur l'apparence d'impartialité que ses agents renvoient aux destinataires du service public, sans nécessairement se préoccuper du fait que leurs actes pourraient avoir des effets indirectement discriminatoires dans le chef de certaines catégories de citoyens⁷¹. Dans le cas de la neutralité inclusive, l'autorité publique attache moins d'importance aux apparences de l'agent public, et met au contraire uniquement l'appui sur l'impartialité effective de ses décisions, en n'excluant pas de traiter de manière différente certaines catégories d'individus, dans la mesure où cela permettrait d'éviter que ses mesures d'application générale ne puissent indirectement leur porter préjudice.

D. L'obligation d'accommodement comme corollaire de la neutralité inclusive

Ces rapports entre neutralité et égalité ne sont pas sans influence quant à la manière dont on peut envisager l'obligation d'accommodement raisonnable en matière religieuse dans le contexte du secteur public.

Dès lors que l'autorité publique adopte, comme c'est le cas au Canada, une approche de neutralité inclusive – ou, autrement dit, une neutralité active, ouverte, ou encore « bienveillante » –, les pratiques

⁷¹ S. VAN DROOGHENBROECK, « Les transformations du concept de neutralité de l'État : quelques réflexions provocatrices », *op. cit.*, *supra*, n.48, p. 77.

d'accommodement peuvent parfaitement trouver une place dans l'administration ou les services publics sans entrer en contradiction avec cette exigence de neutralité⁷². En effet, à partir du moment où l'obligation d'accommodement poursuit un objectif de lutte contre les discriminations indirectes et de renforcement de l'égalité dite « réelle », celle-ci ne remet pas en cause la neutralité de l'État, dans la mesure où cet accommodement est bien raisonnable⁷³. D'aucuns, au sein de la doctrine canadienne, s'accordent à dire que l'obligation d'accommodement au sein des services publics est non seulement compatible avec l'exigence de neutralité, mais que, *a fortiori*, c'est précisément le respect de celle-ci qui fait naître la nécessité de prévoir des accommodements⁷⁴ : à chaque fois qu'une norme ou une politique d'application générale fait naître des effets plus favorables – ou ni favorables ni défavorables – pour certaines catégories de ses destinataires, et, au contraire, des effets défavorables pour d'autres, en raison de leur conviction religieuse ou philosophique, cette mesure ne pourra plus être considérée comme neutre. L'accommodement intervient alors précisément pour rétablir cette neutralité, à condition que celui-ci soit considéré comme raisonnable au regard de ses propres effets, notamment par rapport aux droits d'autrui ou à l'intérêt public. L'on bascule donc d'un postulat à un autre : ce n'est pas l'octroi d'accommodements, mais bien le refus de ceux-ci, qui, dans certaines circonstances, viole le principe de neutralité.

Une telle combinaison de principes n'est pas toujours simple à expliquer à la population⁷⁵, particulièrement au Québec où, par le biais de la « Révolution Tranquille » des années soixante, les symboles d'influence de la religion catholique avaient été écartés des institutions publiques. Certains voient donc dans ce concept d'accommodement une certaine forme d'incohérence de la part des autorités, revenant à faire « entrer » à nouveau la religion, particulièrement les courants religieux minoritaires, dans les services publics, alors que l'on venait juste d'en exclure la religion majoritaire⁷⁶. Cette contradiction apparente trouve son explication dans le fait que, dans le cas de la déchristianisation des institutions publiques, cette politique se justifiait par le fait que ces symboles religieux étaient imposés –

⁷² J. WOEHLING, « La liberté de religion, le droit à l'accommodement raisonnable et l'obligation de neutralité religieuse de l'État en droit canadien », *op. cit.*, *supra*, n.15, p. 379.

⁷³ En ce sens, voy. l'arrêt de la Cour suprême *St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 R.C.S., p. 650.

⁷⁴ J. WOEHLING, « Neutralité de l'État et accommodements : convergence ou divergence ? », *op. cit.*, *supra*, n.50, p. 24.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 24-25.

⁷⁶ E. BRIBOSIA, J. RINGELHEIM et I. RORIVE, « Aménager la diversité (...) », *op. cit.*, *supra*, n.5, p. 337-338.

ou du moins approuvés – par l'autorité, et violaient donc de manière directe le principe de neutralité de l'État. *A contrario*, les accommodements ne sont pas revendiqués par l'autorité, mais bien par des individus sur la base de leur liberté de conscience et de religion. Précisons en outre que les demandes d'accommodement peuvent autant émaner d'individus appartenant à des religions minoritaires que des adhérents à la religion historiquement majoritaire⁷⁷.

Concernant l'administration publique, et les agents de l'État en particulier, cette vision de la neutralité revient donc à concilier d'une part le respect de la liberté de religion de ses fonctionnaires, en leur octroyant certains accommodements – si nécessaire et sous certaines conditions –, et d'autre part l'exigence de neutralité et d'impartialité des mesures prises à destination des citoyens.

Précisément, les citoyens usagers du service public ont eux aussi, suivant ce modèle de neutralité active, l'opportunité de faire valoir certaines demandes d'accommodement par rapport à l'application générale des mesures de l'administration auxquelles ils sont soumis. L'on songe par exemple à des demandes de régime alimentaire spécifique dans les hôpitaux publics, prisons, ou cantines scolaires, respectant les interdictions alimentaires de la religion du patient, du détenu⁷⁸ ou de l'élève, à l'adaptation des méthodes de contrôle de sécurité à l'entrée de certains bâtiments publics, ou encore à l'aménagement du calendrier des audiences judiciaires⁷⁹. À cet égard, le fait que l'utilisateur ne soit pas soumis directement au principe de neutralité ne signifie pas pour autant que l'administration ne doive pas garder ce principe en tête lorsqu'elle apprécie la pertinence de ce genre de revendications émises par certains usagers : l'octroi de certains accommodements pourrait en effet avoir justement pour conséquence de porter atteinte aux droits d'autrui, notamment au regard du principe d'égalité de traitement des citoyens, et dès lors de remettre en cause la neutralité de l'État⁸⁰. L'existence de critères d'appréciation clairs et effectifs est alors

⁷⁷ J. WOEHLING, « Neutralité de l'État et accommodements : convergence ou divergence ? », *op. cit.*, *supra*, n.50, p. 21.

⁷⁸ Voy. *op. cit.*, *supra*, n.46.

⁷⁹ Sur ce sujet, voy. l'arrêt *Sessa c. Italie* de la CEDH (req. n° 28790/08, 3 avril 2012) par lequel la Cour déboute la requête d'un avocat de confession juive qui invoquait la violation de sa liberté de religion au motif que l'autorité judiciaire italienne avait refusé de reporter la date d'une audience fixée le jour d'une fête juive. Les juges ont ici considéré que ce refus se justifiait par la protection des droits d'autrui, tels que le droit à une bonne administration de la justice et au respect du délai raisonnable.

⁸⁰ Voy. *supra*, n.79. L'on songe aussi à des demandes d'aménagement des heures d'ouverture des piscines publiques, afin d'y prévoir des périodes réservées exclusivement aux femmes. De tels accommodements auraient incontestablement pour effet de porter atteinte aux droits des

indispensable dans ce contexte. La pratique des juridictions canadiennes en est un bon exemple, à travers le test de la contrainte excessive : l'une des exigences de ce contrôle est d'ailleurs précisément le respect des droits d'autrui.

E. La neutralité exclusive comme limite aux pratiques d'accommodement

Dans le cas de la neutralité exclusive – ou, autrement dit, neutralité stricte ou passive –, la question se pose d'une manière relativement différente, puisque, dans cette perspective, il est demandé à l'autorité non seulement d'agir de manière neutre et impartiale dans les mesures qu'elle adopte, mais également de renvoyer l'image d'un service public vierge de toute symbole d'appartenance religieuse ou philosophique. Cette « neutralité d'apparence » vise donc également les agents de l'État, et se justifie par le fait que le citoyen destinataire de mesures administratives, doit pouvoir avoir, lorsqu'il entre en contact avec son service public, une présomption de neutralité pleine et entière de la part de celui-ci⁸¹. Cette approche n'est évidemment pas sans conséquence sur la manière dont le concept d'accommodement raisonnable est appréhendé au sein des administrations publiques : ainsi, dès le moment où l'octroi d'un accommodement à un fonctionnaire conduirait, dans ses effets, à rendre visibles les convictions religieuses de ce dernier, cette pratique remettrait en cause le respect du principe de neutralité tel qu'il est envisagé d'un point de vue strict, puisqu'elle ne correspond pas à l'idée d'un service public vierge de tout signe ou attitude inspirés par une conviction religieuse, même si ceux-ci n'ont aucun impact sur le caractère impartial du travail accompli par le fonctionnaire⁸².

autres usagers, particulièrement ceux du sexe opposé, dans la mesure où tous les citoyens ne bénéficient plus du même accès à la piscine. Sur cette problématique, voy. J. WOEHRLING, « L'obligation d'accommodement raisonnable et l'adaptation de la société à la diversité religieuse », *op. cit.*, *supra*, n.7, p. 352.

⁸¹ S. VAN DROOGHENBROECK, « Les transformations du concept de neutralité de l'État : quelques réflexions provocatrices », *op. cit.*, *supra*, n.48, p. 79.

⁸² La question peut ainsi se poser dans le cas d'une demande émise par un agent public de pouvoir prendre l'un des jours de congé auxquels il a droit – au même titre que ses collègues – le jour d'une fête de sa religion : l'octroi d'un tel accommodement pourrait être considéré comme portant atteinte à l'image de neutralité du service – dans sa logique la plus exclusive –, même s'il n'a aucun effet sur le caractère impartial du travail fourni par le fonctionnaire, ni sur les droits de ses collègues. Sur ce sujet, voy. K. LEMMENS, « Interculturaliteit of de ironie van de democratische rechtsstaat: over religieuze feestdagen en staatsneutraliteit », in *Les Assises De L'interculturalité – De Rondetafels van de Interculturaliteit*, M.-C. Foblets et J.-P. Schreiber (dir.), Bruxelles, Larcier, p. 393-413.

Dans cette même logique, et considérant que l'administration accorderait malgré tout une certaine considération aux demandes d'accommodement formulées par ses agents, tout refus fondé sur le respect de l'exigence de neutralité devrait pouvoir être justifié concrètement⁸³, au regard de l'influence réelle que la pratique aurait sur l'image renvoyée par l'administration. Cette appréciation contextuelle est indispensable, dans la mesure où l'exigence de neutralité des services publics, que celle-ci soit stricte ou ouverte, doit nécessairement être conciliée avec la liberté de religion des fonctionnaires qui en font partie⁸⁴. Une telle justification n'est évidemment pas chose aisée. Différents critères sont envisageables, parmi lesquels le caractère visible de l'accommodement par les usagers du service public : ainsi, l'aménagement d'un uniforme qui permettrait à un agent de l'État de porter certains signes religieux, tels qu'un turban, tout en restant globalement en conformité avec le code vestimentaire prescrit, ne serait pas admissible dès lors que ce signe serait visible par les citoyens avec qui il entre en contact dans le cadre de sa fonction. À ce propos, dans les discussions sur le port des signes religieux par les agents du service public, d'aucuns, à l'instar des Assises de l'Interculturalité et de la Commission du Dialogue Interculturel évoquent l'hypothèse d'une politique différenciée en la matière, selon que l'agent concerné remplisse une fonction d'autorité⁸⁵ – tel que policier ou magistrat⁸⁶ – ou non. Un autre critère est parfois mentionné, suivant lequel seuls les fonctionnaires en contact direct avec le citoyen se verraient interdire le port de signes religieux, au contraire de ceux travaillant en *back office*. Ces postulats pourraient dans une certaine mesure être transposés au cas des accommodements raisonnables, afin de déterminer de manière claire lesquels d'entre eux seraient considérés comme inadmissibles car violant le principe de neutralité.

⁸³ S. VAN DROOGHENBROECK, « Les transformations du concept de neutralité de l'État : quelques réflexions provocatrices », *op. cit.*, *supra*, n.48, p. 100-111.

⁸⁴ Sur la manière dont la CJUE et la CEDH envisagent ces questions de liberté de religion et de non-discrimination religieuse des agents publics, voy. S. VAN DROOGHENBROECK, « La neutralité des services publics : outil d'égalité ou loi à part entière ? Réflexions inabouties en marge d'une récente proposition de loi », *op. cit.*, *supra*, n.49, p. 263-267.

⁸⁵ *Commission du Dialogue Interculturel*, *op. cit.*, *supra*, n.31, p. 55 ; *Assises de l'Interculturalité*, *op. cit.*, *supra*, n.1, p. 81. Sur la même question, le rapport Bouchard-Taylor recommandait pour sa part « qu'il [le port de signes religieux] soit interdit à certains d'entre eux [les agents publics] (magistrats et procureurs de la Couronne, policiers, gardiens de prison, président et vice-présidents de l'Assemblée nationale). Mais pour tous les autres agents de l'État (enseignants, fonctionnaires, professionnels de la santé et autres), nous estimons que le port de signes religieux devrait être autorisé » (*Rapport Bouchard-Taylor*, *op. cit.*, *supra*, n.27, p. 260).

⁸⁶ Il convient de préciser que les magistrats et greffiers sont, en droit belge, déjà soumis à des règles strictes quant à la tenue qu'ils peuvent porter dans l'exercice de leurs fonctions.

Du point de vue des usagers du service public, la question de la compatibilité de l'octroi d'accommodements vis-à-vis de l'exigence de neutralité se pose globalement dans les mêmes termes que dans le cas d'une neutralité active : même si les usagers ne sont pas directement concernés par l'exigence de neutralité, il n'en reste pas moins que leur octroyer des accommodements peut avoir un impact indirect sur celle-ci. Toutefois, selon la logique de la neutralité stricte, l'administration sera sans doute, dans son appréciation, particulièrement attentive à l'apparence que ces pratiques peuvent renvoyer en termes de neutralité pour le service public concerné⁸⁷.

3. Les limites de l'accommodement pour motif religieux inhérentes au secteur public

La manière dont peut se déployer le concept d'accommodement au sein de l'administration publique est certainement influencée par les caractéristiques particulières que présente cet environnement. En d'autres termes, l'appréciation du caractère raisonnable d'une pratique d'accommodement dépend des contingences propres au contexte des services publics. Nous verrons ainsi que, dans le cas du droit canadien, le test de la contrainte excessive est appliqué de manière différenciée dès lors qu'il concerne le secteur public (A). Du côté belge, en l'absence d'obligation générale d'accommodement en matière religieuse, il faut inévitablement adopter une approche déconcentrée et empirique, en envisageant la manière dont les différentes administrations du pays réagissent les unes et les autres aux demandes d'accommodement survenant dans leurs services respectifs (B).

A. Canada : une application particulière de la notion de contrainte excessive

À travers la notion de contrainte excessive, la jurisprudence canadienne a prévu une limite fondamentale à l'obligation d'accommodement raisonnable : l'employeur ou l'institution concernée par la demande d'accommodement ne sera pas tenu d'y répondre favorablement, dans le cas où sa mise en place représenterait une contrainte excessive dans son chef. Les critères classiques sur lesquels se basent les juridictions canadiennes pour apprécier cette contrainte excessive – tels que le coût, le

⁸⁷ L'on pense par exemple à l'offre de régimes alimentaires spécifiques tenant compte des préceptes religieux dans les cantines scolaires, qui pourrait être interprétée comme portant atteinte aux apparences de neutralité du service public, même si de tels aménagements ne portent pas directement préjudice aux droits des autres usagers.

bon fonctionnement du service et l'atteinte aux droits d'autrui – ont été dégagés quasiment exclusivement dans le cadre de litiges en matière d'emploi, et principalement dans le secteur privé⁸⁸. D'aucuns ont dès lors posé la question de l'adéquation de ces facteurs au contexte du secteur public, et des services publics en particulier. Même si ceux-ci restent globalement pertinents, il n'en reste pas moins que leur mise en application doit sans doute s'envisager de manière spécifique par rapport aux singularités de cet environnement⁸⁹. Cette nécessité se justifie non seulement à l'égard d'accommodements revendiqués par des agents du service public, en raison des différences que leur contexte de travail présente par rapport à celui d'une entreprise privée, mais également à l'égard des usagers du service public, dont la relation à l'institution publique ne s'envisage pas de la même façon que celle d'un client face à une firme privée.

Diverses caractéristiques propres à l'administration et aux services publics jouent potentiellement un rôle dans l'appréciation de cette contrainte excessive. En premier lieu, la mission de l'institution publique concernée n'est pas sans importance : par exemple, dans l'affaire *Multani* évoquée ci-avant⁹⁰, qui concernait le port du kirpan à l'école, la Cour suprême a justifié sa décision d'autorisation notamment par le fait que, à ses yeux, « le milieu scolaire constitue un environnement unique, propice au développement de relations entre les élèves et le personnel »⁹¹, et que l'école, à travers sa « mission éducative »⁹², rend possible la gestion des risques en matière de sécurité que représente le port d'un tel couteau par un élève, à la différence du cadre d'une audience dans une cour de justice. De manière générale, d'aucuns considèrent que les institutions étatiques devraient, dans leur ensemble, être soumises à une obligation plus contraignante en matière d'accommodement, dans la mesure où ces organismes ont, en représentant l'État, la responsabilité de promouvoir et mettre en œuvre cette vision du droit à l'égalité substantielle⁹³.

Le second aspect spécifique pouvant entrer en ligne de compte se rapporte aux types d'usagers auxquels est confrontée l'institution publique : dans le cas où ceux-ci présentent un certain degré de vulnérabilité, l'obligation d'accommodement sera également renforcée. Tel est par

⁸⁸ Voy. *op. cit.*, *supra*, n.23.

⁸⁹ A.-M. LAFLAMME, *op. cit.*, *supra*, n.23, p. 2.

⁹⁰ Voy. *op. cit.*, *supra*, n.25.

⁹¹ *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, [2006] 2 R.C.S., p. 293.

⁹² *Ibidem*, p. 293.

⁹³ A.-M. LAFLAMME, *op. cit.*, *supra*, n.23, p. 27.

exemple le cas dans un contexte pénitentiaire vis-à-vis des détenus⁹⁴, ou dans les établissements de soins de santé à l'égard des patients.

Examinons à présent dans quelle mesure les trois facteurs habituellement envisagés par la jurisprudence⁹⁵ à propos de la contrainte excessive doivent être réinterrogés lorsqu'ils sont appliqués au secteur public. Rappelons que, dans le contexte juridique canadien, il appartient au défendeur de démontrer l'existence éventuelle d'une contrainte excessive. Premièrement, le critère relatif au coût de l'accommodement sera abordé avec plus de rigidité dans le cas d'organismes publics. Ce coût ne sera pas analysé au regard du budget dont dispose le service concerné, mais bien par rapport aux finances globales de la collectivité concernée⁹⁶. En outre, il est également tenu compte du fait que les institutions publiques ne répondent pas, au contraire des entreprises privées, à une logique de profit et de rentabilité maximale, mais remplissent certaines fonctions de service public. Ces deux éléments contribuent donc au fait que les juridictions canadiennes accueillent moins favorablement l'argument du coût comme obstacle à la mise en place d'un accommodement dans le cas d'institutions publiques⁹⁷.

Concernant le deuxième facteur lié à l'impact de l'accommodement sur le bon fonctionnement du service, celui-ci est apprécié tenant compte des possibilités globales de la collectivité du point de vue organisationnel, aussi bien au niveau de la logistique que des ressources humaines. Ainsi, dans le cas où un accommodement revendiqué par un fonctionnaire n'est pas envisageable au sein de son département, il peut être tenu compte des possibilités de mobilité interne de cet agent vers un autre département, voire un autre organisme, au sein de la collectivité concernée, dans la mesure où cette nouvelle fonction est conciliable avec l'octroi d'un tel accommodement⁹⁸. Enfin, le facteur relatif aux effets de l'accommodement

⁹⁴ L'on songe notamment aux régimes alimentaires spécifiques tenant compte des préceptes religieux des détenus. Voy. à cet égard, *op. cit.*, *supra*, n.46.

⁹⁵ Rappelons que ces trois facteurs ne sont en aucune manière exhaustifs quant à l'appréciation de la contrainte excessive (voy. *op. cit.*, *supra*, n.23).

⁹⁶ A.-M. LAFLAMME, *op. cit.*, *supra*, n.23, p. 15. Pour un arrêt en ce sens, voy. *Syndicat de la fonction publique du Québec c. Québec (Ministère de la Solidarité sociale)*, [2005] R.J.D.T., p. 976.

⁹⁷ D. PROULX, « L'accommodement raisonnable, cet inconnu : commentaire de l'arrêt *Large c. Stratford* », *R.D. McGill*, 1996, p. 22 ; J. WOEHRLING, « L'obligation d'accommodement raisonnable et l'adaptation de la société à la diversité religieuse », *op. cit.*, *supra*, n.7, p. 348.

⁹⁸ A.-M. LAFLAMME, *op. cit.*, *supra*, n.23, p. 15-16.

sur les droits d'autrui fait aussi l'objet d'une approche spécifique lorsqu'il est appliqué au contexte du secteur public⁹⁹.

Ces différentes considérations attestent d'une certaine tension pouvant exister, dans les institutions publiques canadiennes, entre d'une part la responsabilité première qui leur revient, en tant qu'organismes de l'État, de mettre en œuvre de la manière la plus effective possible cette obligation d'accommodement, peu importent les ressources nécessaires, et d'autre part de préserver une certaine rentabilité et productivité au sein de l'administration, eu égard notamment à la nécessité de gérer les ressources publiques de manière efficace et responsable¹⁰⁰. Quoi qu'il en soit, la notion de contrainte excessive nécessite toujours, tant dans le secteur public que dans d'autres domaines, une approche contextualisée et au cas par cas.

B. Belgique : une appréciation décentralisée et au cas par cas des demandes d'accommodement

À l'inverse du Canada, aucune obligation générale d'accommodement pour motif religieux ne pèse sur les institutions de service public – ni d'ailleurs sur d'autres secteurs – en Belgique. L'inexistence de règle étatique sur la question ne signifie pas pour autant qu'aucune problématique ne se pose en la matière au sein du secteur public belge : diverses situations liées à des demandes d'accommodement se rencontrent de façon régulière dans ce contexte.

Plusieurs études menées sur le sujet nous permettent d'aborder la façon dont les acteurs de terrain réagissent face à ces questions, malgré l'absence de cadre juridique spécifique. La consultation organisée en 2005 par le Centre pour l'égalité des chances¹⁰¹, à propos des expressions actives de conviction religieuse, avait à l'époque permis d'attester de l'existence de demandes d'accommodement au sein de l'administration, à tous niveaux confondus – fédéral, régional, communautaire et local. Les auteurs avaient alors pu constater que ces différentes demandes étaient reçues plutôt favorablement la plupart du temps¹⁰². Ceux-ci pointaient le fait que la réponse apportée par les décideurs de terrain, qu'elle soit positive ou négative, se justifiait généralement par des considérations principalement

⁹⁹ J. WOEHRLING, « L'obligation d'accommodement raisonnable et l'adaptation de la société à la diversité religieuse », *op. cit.*, *supra*, n.7, p. 351.

¹⁰⁰ A.-M. LAFLAMME, *op. cit.*, *supra*, n.23, p. 28-30.

¹⁰¹ CENTRE POUR L'ÉGALITÉ DES CHANCES ET LA LUTTE CONTRE LE RACISME, *Les expressions actives de convictions religieuses ou philosophiques dans la sphère publique*, mars 2005, www.diversite.be.

¹⁰² *Ibidem*, p. 13.

matérielles et propres au contexte donné¹⁰³. Seule une minorité d'interlocuteurs expliquaient leur refus d'octroyer un accommodement par des motifs plus idéologiques, tels que l'exigence de respect des principes d'égalité ou de neutralité. En outre, la grande majorité des responsables interrogés n'étaient absolument pas demandeurs d'une réglementation générale en matière d'accommodements dans le secteur public, et préféraient au contraire pouvoir continuer à gérer ces situations de manière contextuelle et pragmatique¹⁰⁴.

Deux recherches menées en 2010¹⁰⁵ et 2014¹⁰⁶ – à la demande du Centre pour l'égalité des chances – approfondissent la question des pratiques d'accommodement en milieu de travail, tous secteurs confondus, et nous apportent également de nombreuses informations quant à la manière dont les décideurs de première ligne abordent ces problématiques, y compris dans le secteur public. Précisons que les données sont, dans les deux cas, présentées et classées par type d'accommodement, et non par secteur concerné : cet élément rend dès lors plus ardue la construction d'une analyse portant exclusivement sur l'administration et les services publics. Quoi qu'il en soit, chacune des deux études confirme la plupart des conclusions tirées par le Centre pour l'égalité des chances dans son étude de 2005. En particulier, celles-ci démontrent à nouveau que des pratiques d'accommodements ont lieu de manière informelle mais régulière dans le secteur de l'emploi¹⁰⁷, sans que les employeurs en aient nécessairement conscience ou ne les nomment explicitement « accommodements ». Il ressort également à nouveau de ces recherches que, dans le traitement de ces problématiques, les acteurs de terrain privilégient la plupart du temps une approche pragmatique, et qu'ils ne se montrent pas favorables à une réglementation générale¹⁰⁸.

Conclusion

Les considérations qui précèdent nous montrent que, face aux défis de la diversité religieuse, la technique de l'accommodement raisonnable est certainement digne d'intérêt, mais que sa mise en pratique requiert à la fois une approche contextualisée et au cas par cas, mais aussi des critères

¹⁰³ *Ibidem*, p. 22, p. 24, p. 26 et p. 27.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 14, p. 22, p. 25 et p. 27.

¹⁰⁵ I. ADAM et A. REA (dir.), *op. cit.*, *supra*, n.36.

¹⁰⁶ V. FLOHIMONT (dir.), *Procédures d'ajustements concertés ("accommodements raisonnables") en matière de diversité culturelle sur le lieu de travail*, mai 2014, www.diversite.be.

¹⁰⁷ I. ADAM et A. REA (dir.), *op. cit.*, *supra*, n.36, p. 130.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 9 et p. 133.

clairs permettant d'apprécier de manière pertinente le caractère raisonnable d'une demande d'accommodement. À cet égard, le défi consiste souvent en ce que ces critères reflètent certaines exigences, moins juridiques *stricto sensu*, relatives au respect de certaines valeurs fondamentales de la société.

Dans le contexte particulier du secteur public, se présente d'un côté la nécessité de ne pas laisser aux seules juridictions la tâche de combler l'absence de décision claire de l'autorité publique sur le sujet, notamment par rapport à la portée de l'exigence de neutralité de l'État ; d'autre part, nombre d'acteurs de terrain expriment leur volonté de garder une certaine autonomie quant à la réponse à apporter aux demandes d'accommodement auxquelles ils sont confrontés en pratique.

La notion d'accommodement ne peut en tout cas se substituer, à elle seule, à d'autres stratégies plus globales de construction d'une société basée à la fois sur des valeurs communes et sur l'ouverture à la différence. Dès lors, la question de la pertinence d'une concrétisation générale du concept d'accommodement religieux dans le secteur public en Belgique ne trouve probablement pas sa réponse à partir d'une simple opposition de concepts, tels que neutralité inclusive *versus* exclusive. Au contraire, cette question doit s'apprécier non seulement de manière rationnelle et pragmatique, au départ des situations telles qu'elles se présentent concrètement sur le terrain, mais en veillant dans le même temps au respect de certaines balises essentielles et spécifiques en la matière, issues des principes fondamentaux qui gouvernent notre société démocratique. C'est sans doute là tout le sens du terme « raisonnable ».