

La nouvelle neutralité de l'enseignement public en Belgique francophone : fin de l'expression par des signes, début d'une éducation par le débat ?

Louis-Leon CHRISTIANS

Chaire Droit & Religions
Université catholique de Louvain

La neutralité de l'enseignement public est un principe constitutionnel en Belgique, au contenu à la fois diversifié dans ses définitions et incertains dans ses applications. Tout cela se complique encore au gré notamment de la variété des législations régionales (dites « communautaires ») et d'une distinction entre les réseaux publics et libres subventionnés. Le champ d'application des personnes visées demeure lui aussi être incertain : les enseignants généraux, les enseignants de religion et morale, les autres personnels scolaires, administratifs et techniques, les élèves mineurs ou majeurs...

Variété et instabilité des neutralités

Les différents Parlements belges n'ont jamais trouvé de coalition pour voter un texte législatif analogue à la loi française du 15 mars 2004, prohibant le port de signes ostensibles par les élèves. La jurisprudence belge elle-même est demeurée particulièrement sinueuse. La portée du principe de neutralité y est en réalité à l'image de ce que les politologues ont décrit comme un régime belge de « pilarisation » - régime qui fait coexister des mondes laïques et confessionnels, chacun porteur de conceptions opposées, y compris sur les modalités de la neutralité, tout cela au gré d'innombrables rebondissements politiques ou judiciaires.

Jusqu'en 2003, la neutralité d'une école publique francophone supposait que trois quarts des enseignants soient diplômés de l'enseignement officiel. Depuis un décret du 17 décembre 2003, c'est une certification « neutralité » des enseignants qui devient le critère de base, certification à obtenir dans le cadre d'une « formation à la neutralité » et à confirmer par la signature d'une déclaration d'adhésion.

En 2015, la Cour constitutionnelle belge a estimé par un arrêt du 12 mars, que le cours de morale non confessionnelle des écoles publiques, réputé neutre depuis la loi du pacte scolaire du 29 mai 1959, ne l'était plus en réalité depuis 1994, dès lors qu'un décret « neutralité » avait référé ce cours à « l'esprit de libre examen » — mais qu'il ne fallait pas y voir une inconstitutionnalité dès lors qu'en 1993 la révision de l'article 181 Constitution belge avait étendu la possibilité de reconnaissance des cultes à celles des philosophies non confessionnelles, conduisant ces dernières à un abandon juridique de toute neutralité dans le cours de morale non confessionnelles qui devait désormais leur être concédé.

En 2020, par un arrêt du 4 juin, la Cour constitutionnelle de Belgique a estimé que les conceptions inclusive ou exclusive de la neutralité pouvaient être simultanément conformes à la Constitution, au libre choix des autorités compétentes, en ce compris chaque règlement scolaire.

Nouveau décret francophone 2026 : champ d'application étendu au personnel technique

En 2025, la Ministre francophone de l'enseignement avait initialement annoncé l'intention de voir le Parlement se prononcer sur la neutralité des élèves. L'avant-projet a finalement abandonné l'idée de viser ces derniers, pour se concentrer sur la portée de la neutralité à l'égard de l'ensemble des personnels, en l'étendant aux personnels non enseignants, techniques et ouvriers. Le changement est abrupt pour le personnel d'entretien ou de cuisine, comptant depuis longtemps de nombreuses femmes musulmanes voilées. Les réponses de la Ministre invoquent notamment sur la posture d'autorité symbolique qu'exercent au quotidien ces personnels sur les jeunes enfants, et combien ils sont identifiés à « l'école ».

Nouveau décret francophone 2026 : une neutralité d'apparence

Le [Décret du 2 avril 2026](#) (*Moniteur belge*, 22 avril) donne ainsi un premier statut législatif à une exigence de neutralité partiellement présente dans bon nombre d'écoles publiques : une neutralité qui ne se limite pas à une impartialité déontologique des personnels, mais leur impose aussi une neutralité d'apparence, « tenu de s'abstenir du port de tous signes convictionnels visibles dans l'exercice de ses fonctions que ce soit dans l'enceinte de l'école ou en dehors, ainsi que sur les lieux de stage. Par signe convictionnel, on entend tout vêtement ou accessoire exprimant une conviction ou une identité politique, idéologique, philosophique ou religieuse » (Art. 29 du Décret).

Dans cette formulation, on observe l'absence du qualificatif français « ostensible » au bénéfice du qualificatif plus général de « **visible** ». Ceci correspond aux exigences de la Cour de Justice de l'Union Européenne, qui depuis son arrêt WABE estime qu'en cas de prohibition de signes, même ceux de petite taille doivent être visés, sous peine de constituer une discrimination indirecte.

Sont visés des « **vêtements ou accessoires** ». Il conviendra de vérifier si cela exclut par exemple des tatouages visibles. Il suffirait alors de tatouer les signes prohibés plutôt que de les porter. La jurisprudence sera attendue sur ce point.

Sont visés non pas les seuls signes d'« **identité** » mais aussi ceux de « **convictions** », alors même que la jurisprudence européenne (CourEDH et CJUE) distingue les niveaux de protection de ces deux réalités, selon leur nature « centrale et nécessaire » (CEDH) ou leur degré d'« enracinement » dans la personnalité (CJUE). (La marge d'appréciation reconnue aux Etats par la même jurisprudence européenne pourra toutefois faire admettre cette assimilation comme une singularité locale).

Alors que ces dernières années les clauses de neutralité vise les signes « religieux, philosophiques ou politiques », la formule prohibe plus généralement tout signe ou identité **idéologique**, sans autre précision. Un amendement a été déposé en ce sens par les Ecologistes en vue d'immuniser « les vêtements ou accessoires se référant spécifiquement aux valeurs démocratiques telles qu'inscrites [au code de l'enseignement] ». Les débats parlementaires ont évoqué le statut du triangle rouge et de l'arc-en-ciel LGBTQIA+. L'amendement a été rejeté : aucune liste de signes prohibés, ni aucune liste de signes exemptés n'est associée au Décret, afin que son application reste à la fois souple et non discriminatoire. En aucune façon,

il ne peut être question de distinguer de « bons » signes et de « mauvais signes ». C'est l'ensemble de tous les signes visés qui se voit prohibé par le Décret, sauf à encourir le reproche d'une mise en œuvre discriminatoire.

Si un objectif théorique de neutralité est évidemment légitime pour une administration publique, la Cour de Justice de l'Union Européenne, a soumis sa **mise en œuvre** à des conditions strictes, énoncées dans un arrêt Commune d'Ans du 28 novembre 2023, §§39-41 : (a) aucune manifestation de signes visibles quelconques (b) sans distinction de taille, même petite, (c) après une pondération des intérêts en présence, et résumée en vérifiant que cette mise en œuvre « soit apte, nécessaire et proportionnée au regard de ce contexte et compte tenu des différents droits et intérêts en présence ».

Le nouveau décret devra donc faire l'objet d'une application répondant à ces exigences, et notamment une application systématique envers tout signe visible y compris de la moindre taille.

Nouveau décret francophone 2026 : l'autorisation de froisser et de répliquer

Un second aspect majeur de ce Décret tient à l'ambition de lutter contre le risque d'auto-censure par les enseignants confrontés à la susceptibilité de certains élèves, notamment musulmans. Les rapports qui ont été invoqués par le Gouvernement n'émanent pas tous d'entités elles-mêmes neutres. Ils sont issus notamment du Centre d'action laïque, philosophie non confessionnelle reconnue et rémunérée comme engagée, par l'Etat fédéral, au même titre que les religions reconnues. En revanche, les conclusions plus rassurantes d'un rapport public commandé à l'Inspection générale de l'enseignement semblent avoir été minimisées.

Quoi qu'il en soit de l'ampleur massive ou non des données sociologiques, le Décret entend signifier son soutien à une meilleure garantie de libre expression des enseignants. La mesure phare du Décret est à cette fin d'abroger la référence antérieure à l'obligation des enseignants de « ne pas froisser les opinions et les sentiments d'aucun des élèves ». Les enseignants ne sont pas pour autant exemptés de toute limite. D'une part demeure l'exigence formulée par l'article 24, §1 al.3 de la Constitution belge : « La communauté organise un enseignement qui est neutre. La neutralité implique notamment le *respect* des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves ». D'autre part, l'obligation de ne pas froisser n'est pas purement et simplement abrogée par le Décret ; elle est remplacée explicitement (art. 29) par une garantie de liberté d'expression dont bénéficie désormais également les élèves.

A la pratique de silences ambigus (l'auto-censure de certains enseignants, l'ambiguïté expressive de certains vêtements et accessoires), fera place la garantie de débats contradictoires, dès lors que les enseignants belges des écoles publiques francophones sont désormais tenus de prendre en compte la parole des élèves, dans le respect de la discipline et des cadres ordinaires. A la neutralité d'abstention, ferait place une neutralité de saines argumentations. On est loin ici de la simple neutralisation des apparences et des sous-entendus.

Conclusions

Les défis sont grands pour la mise en œuvre de cette nouvelle législation belge francophone : on s'attend à une vague de licenciements des cuisinières et des nettoyeuses qui portent un foulard ; à des discussions sur le périmètres précis des « vêtements et accessoires » « idéologiques » prohibés, et de vérifier que seuls les musulmans ne seront pas impactés, mais aussi des idéologies plus dominantes ; enfin, qu'en sera-t-il de la liberté d'expression majorée reconnue à la fois aux enseignants et aux élèves ; construira-t-elle une avancée pour une éthique de la communication intersubjective dans l'enseignement.

Enfin, on rappellera que ce décret ne vise que l'enseignement public, qui est minoritaire en Belgique francophone, et laisse indemne le caractère convictionnel des réseaux libres confessionnels subventionnés.

Extraits du Décret

Art. 29 (...) la phrase « En ce sens, il fournit aux élèves les éléments d'information qui contribuent au développement libre et graduel de leur personnalité et qui leur permettent de comprendre les options différentes ou divergentes qui constituent l'opinion. » est remplacée par la phrase « En ce sens, il fournit aux élèves les éléments d'information qui contribuent au développement libre et graduel de leur esprit critique et qui leur permettent de comprendre des options différentes ou divergentes qui constituent l'opinion » ;

(...) les mots « en des termes qui ne peuvent froisser les opinions et les sentiments d'aucun des élèves » sont remplacés par les mots « en garantissant le respect et la liberté d'expression des élèves » ;

(...) « Dans le cadre de ses fonctions, [l'enseignant] s'abstient de toute attitude et de tout propos partisans dans les problèmes idéologiques, moraux ou sociaux, qui sont d'actualité et divisent l'opinion publique ; de même, il refuse de témoigner en faveur d'un système philosophique ou politique, quel qu'il soit et, en dehors des cours [de religion et de morale], il s'abstient de même de témoigner en faveur d'un système religieux. De la même manière, il veille à ce que sous son autorité ne se développe ni le prosélytisme, ni le militantisme, politique, idéologique, philosophique ou religieux, organisé par ou pour les élèves » ;

5° deux nouveaux alinéas, rédigés comme suit, sont ajoutés :

« En outre, à l'exception des titulaires des cours [de religion et de morale], le personnel de l'enseignement est tenu de s'abstenir du port de tous signes convictionnels visibles dans l'exercice de ses fonctions que ce soit dans l'enceinte de l'école ou en dehors, ainsi que sur les lieux de stage. Par signe convictionnel, on entend tout vêtement ou accessoire exprimant une conviction ou une identité politique, idéologique, philosophique ou religieuse.

Les stagiaires qui accomplissent des prestations assimilables à une fonction du personnel de l'enseignement sont soumis, par analogie, à la neutralité applicable au personnel de l'enseignement. ».

Art. 30 (...)

« Les titulaires des cours de religions reconnues et de morale non confessionnelle peuvent porter des signes convictionnels visibles dans la mesure où ils exercent leur fonction

d'enseignement en cette qualité et pour les signes se rapportant à celle-ci. Ils s'abstiennent de dénigrer les positions exprimées dans les autres cours ».

Bibliographie sommaire

- CHRISTIANS, L.-L., EL BERHOUMI, M., "De la neutralité perdue à l'exemption du cours de morale", *Journal des tribunaux*, 2015, pp. 437-447.
- CHRISTIANS, L.-L., ""Enseignement et religions en Belgique", *European Review of Public Law*, Religions and public Laws, 17/1, 2005, pp. 245-275.
- DELGRANGE, X. «Plaidoyer pour une étude de droit comparé intrafédéral de l'enseignement, une ébauche sur le thème des cours philosophiques à l'école», *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 2006-2007, pp. 321-335.
- DELGRANGE, X., "Le pluralisme scolaire neutralisé : pour une neutralité pluraliste" in Julian Clarenne, Mathias El Berhoumi, Isabelle Hachez, François Tulkens (eds), *Droit constitutionnel et démocratie : de la nation à l'Europe Dialogues avec Hugues Dumont*, Larcier, 2025, 255-295.
- WATTIER, S., VANBELLINGEN, L., "Constitutionnaliser la laïcité : quels impacts en droit de l'enseignement ?", in RENAULD, B., Jan THEUNIS , Pierre NIHOUL (Coord.) , *Réflexions autour de la laïcité Reflecties over laïciteit. A l'occasion de l'accession à l'éméritat du président François Daoust*, Anthemis / Die Keure, 2022, 193-213.
- UYTENDAEL, M., *La neutralité en eaux troubles. Regard sur le modèle belge de neutralité à travers la jurisprudence des juridictions suprêmes*, Anthemis, Limal, 2023.