

PARLEMENT WALLON

SESSION 2016-2017

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance publique de commission*

Commission des pouvoirs locaux, du logement et de l'énergie

Jeudi 10 novembre 2016

SOMMAIRE

<i>Ouverture de la séance</i>	1
<i>Auditions</i>	1
<i>Proposition de résolution visant à interdire le port de signes convictionnels ostentatoires et l'expression de comportements ostentatoires aux mandataires d'organes exécutifs locaux, déposée par M. Jeholet, Mme Defrang-Firket, MM. Mouyard, Maroy, Mme Dock et M. Knaepen (Doc. 405 (2015-2016) N° 1) ;</i>	
<i>Proposition de résolution visant à interdire le port de signes convictionnels ostentatoires et l'expression de comportements ostentatoires aux personnes qui exercent une mission de service public au sein d'une commune, d'une province, d'une intercommunale, d'une association de projet ou d'un centre public d'action sociale, déposée par M. Jeholet, Mme Defrang-Firket, MM. Mouyard, Maroy, Crucke et Knaepen (Doc. 406 (2015-2016) N° 1)</i>	1
<i>Audition de M. Mottard, Président de l'Association des provinces wallonnes</i>	
Intervenant : M. le Président, M. Mottard, Président de l'Association des provinces wallonnes, M. Dermagne.....	1
<i>Organisation des travaux</i>	
Intervenant : M. le Président, M. Dermagne.....	4
<i>Audition de M. Behrendt, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Liège</i>	
Intervenant : M. le Président, M. Behrendt, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Liège.....	4
<i>Audition de Mme Romainville, professeure à la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain</i>	
Intervenant : M. le Président, Mme Romainville, professeure à la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain.....	9
<i>Audition de M. Gobert, Président de l'Union des villes et communes de Wallonie</i>	
Intervenant : M. le Président, M. Gobert, Président de l'Union des villes et communes de Wallonie (UVCW).....	16
<i>Audition de M. Vandormael, Président de la Fédération des CPAS de Wallonie</i>	
Intervenant : M. le Président, M. Vandormael, Président de la Fédération des CPAS de Wallonie.....	18
<i>Échange de vues</i>	
Intervenant : M. le Président, M. Jeholet, M. Vandormael, Président de la Fédération des CPAS de Wallonie, MM. Dermagne, Desquesnes, Daele, Hazée, Stoffels, Mouyard, M. Gobert, Président de l'Union des villes et communes de Wallonie, M. Mottard, Président de l'Association des provinces wallonnes, Mme Romainville, professeure à la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, M. Behrendt, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Liège, M. Maître, Directeur de l'Union des villes et communes de Wallonie.....	19

<i>Liste des intervenants</i>	39
<i>Abréviations courantes</i>	40

Présidence de M. Mouyard, Président

OUVERTURE DE LA SÉANCE

- *La séance est ouverte à 14 heures 14 minutes.*

M. le Président. - La séance est ouverte.

Bonjour à tous, désolé pour ce petit retard.

Je vous propose que nous entamions nos travaux.

aux personnes qui exercent une mission de service public au sein d'une commune, d'une province, d'une intercommunale, d'une association de projet ou d'un centre public d'action sociale, déposée par M. Jeholet, Mme Defrang-Firket, MM. Mouyard, Maroy, Crucke et Knaepen (Doc. 406 (2015-2016) N° 1)

Nous devons auditionner M. Gobert de l'Union des villes et communes de Wallonie, mais il nous rejoindra vers 15 heures.

Je vois que M. Mottard est bien présent pour l'Association des provinces wallonnes. Si cela va pour vous, je vous propose de commencer.

Je vous propose de travailler comme ceci : dans le cadre des auditions, on se donne un quart d'heure, 20 minutes. On fait successivement toutes les auditions et le débat a lieu après. C'est mieux d'entendre tout le monde, le débat sera plus riche comme cela, mais je me plierai à vos exigences diverses.

Peut-on avancer comme cela ? Je vous remercie.

Audition de M. Mottard, Président de l'Association des provinces wallonnes

M. le Président. - La parole est à M. Mottard.

M. Mottard, Président de l'Association des provinces wallonnes. - Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les députés, tout d'abord, permettez-moi de vous remercier de m'avoir invité et de participer, au nom de l'Association des provinces wallonnes, à cette audition consacrée aux projets de résolution que vous venez de rappeler.

L'Association des provinces wallonnes tient à saluer la volonté de cette commission d'avoir recours à l'avis des acteurs de terrain en la matière, ce qui ne peut qu'enrichir notre décret.

L'exigence de neutralité et d'impartialité dans les missions de service public est une thématique qui implique de facto l'institution provinciale.

L'offre d'un service de qualité aux citoyens sans la moindre discrimination est au cœur des préoccupations provinciales. Les provinces entendent ainsi assurer

AUDITIONS

PROPOSITION DE RÉSOLUTION VISANT À INTERDIRE LE PORT DE SIGNES CONVICTIIONNELS OSTENTATOIRES ET L'EXPRESSION DE COMPORTEMENTS OSTENTATOIRES AUX MANDATAIRES D'ORGANES EXÉCUTIFS LOCAUX, DÉPOSÉE PAR M. JEHOLET, MME DEFRANG-FIRKET, MM. MOUYARD, MAROY, MME DOCK ET M. KNAEPEN (DOC. 405 (2015-2016) N° 1)

PROPOSITION DE RÉSOLUTION VISANT À INTERDIRE LE PORT DE SIGNES CONVICTIIONNELS OSTENTATOIRES ET L'EXPRESSION DE COMPORTEMENTS OSTENTATOIRES AUX PERSONNES QUI EXERCENT UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC AU SEIN D'UNE COMMUNE, D'UNE PROVINCE, D'UNE INTERCOMMUNALE, D'UNE ASSOCIATION DE PROJET OU D'UN CENTRE PUBLIC D'ACTION SOCIALE, DÉPOSÉE PAR M. JEHOLET, MME DEFRANG-FIRKET, MM. MOUYARD, MAROY, CRUCKE ET KNAEPEN (DOC. 406 (2015-2016) N° 1)

M. le Président. - L'ordre du jour appelle les auditions sur :

- la proposition de résolution visant à interdire le port de signes convictionnels ostentatoires et l'expression de comportements ostentatoires aux mandataires d'organes exécutifs locaux, déposée par M. Jeholet, Mme Defrang-Firket, MM. Mouyard, Maroy, Mme Dock et M. Knaepen (Doc. 405 (2015-2016) N° 1)
- la proposition de résolution visant à interdire le port de signes convictionnels ostentatoires et l'expression de comportements ostentatoires

l'égalité des citoyens face au service public sans prendre en compte leurs convictions, qu'elles soient philosophiques ou religieuses.

Les avis et recommandations d'Unia – le Centre interfédéral pour l'égalité des chances – vont d'ailleurs dans le même sens, puisqu'il engage chaque entité politique de notre pays à entamer un processus de réflexion sur la question des signes convictionnels en rapport l'exigence de neutralité et afin d'aboutir à la situation normative la plus claire possible.

Si vous le voulez bien, je vais présenter mon intervention en trois chapitres :

- l'aspect législatif, mais la présence du professeur Behrendt derrière moi m'amènera à être particulièrement bref ;
- la réglementation applicable dans les provinces wallonnes ;
- enfin, je terminerai par des considérations concernant la problématique du port de signes convictionnels au sein des pouvoirs locaux d'une manière plus générale et les provinces en particulier.

Je serai bref sur le rappel de la législation dans la mesure où vous allez pouvoir poursuivre.

Comme vous le savez, une grande partie du débat concernant l'interdiction du port ostentatoire de signes convictionnels dans l'administration repose essentiellement sur l'agencement de deux grands principes reconnus en droit belge : à la fois le devoir de neutralité dans la fonction publique et la liberté d'expression et de conviction.

Le devoir de neutralité implique que l'exercice de la fonction publique doit s'assurer dans l'impartialité la plus totale. Les citoyens doivent donc être traités de manière égale, peu importe leurs convictions religieuses ou philosophiques.

La question principale est de savoir s'il est légalement possible, en vertu de la neutralité de l'État, d'interférer dans l'expression d'une conviction ou d'une appartenance d'un agent. En d'autres termes, les agents représentant l'autorité, en plus d'être neutres à l'égard des citoyens, doivent-ils également avoir l'apparence de la neutralité ?

Toute discussion sur le sujet doit reposer sur l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme qui consacre la liberté de pensée, de religion et de conscience.

Cependant, ce droit n'est pas absolu et peut souffrir d'exceptions, moyennant le respect de certaines conditions.

En effet, toute limitation de la liberté de conviction doit être prévue par la loi et répondre à un besoin social

impérieux et être proportionnée par rapport au but poursuivi.

Ceci explique que pour éviter toute incertitude juridique quant à l'application du principe de neutralité, votre Parlement devrait prendre une initiative législative permettant de fixer les conditions précises de la limitation des libertés consacrées à l'article 9 de la convention que j'ai citée tout à l'heure.

Le deuxième point est la réglementation applicable dans les provinces wallonnes. Celles-ci sont très attachées au principe de neutralité de la fonction publique locale et respectent les critères essentiels émis par les juridictions nationales et européennes.

En effet, plusieurs dispositions présentes dans les règlements de travail provinciaux imposent un devoir de réserve, d'impartialité, d'égalité de traitement, afin d'offrir aux citoyens un service public de qualité. Ce service doit ainsi être fourni sans distinction fondée notamment sur la religion, les convictions, la nationalité, l'origine technique ou sociale, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle ou le handicap du citoyen.

Il n'existe cependant pas de réglementation spécifique concernant le port de signes ostentatoires concernant le personnel. Les dispositions des règlements de travail s'appuient notamment sur les principes rappelés par le Conseil d'État dans l'avis 44521/AG du 20 mai 2008.

Les règlements de travail du personnel enseignant expriment essentiellement la nécessité d'impartialité. L'enseignement provincial adhère ainsi au principe énoncé dans le décret du 17 décembre 2003 organisant la neutralité inhérente à l'enseignement officiel subventionné et portant diverses mesures en matière d'enseignement.

Ce principe de neutralité doit donc s'y appliquer avec une force particulière eu égard au rôle éducatif reconnu à la communauté enseignante dans ce cas.

Cependant, en ce qui concerne le personnel enseignant et les étudiants, il appartient peut-être plutôt à la Fédération Wallonie-Bruxelles d'en débattre et d'apporter les modifications législatives nécessaires en faisant peut-être la distinction entre les enseignants, bien sûr, et les étudiants, d'autre part.

Après ces rappels et états des lieux sur les principes imposés à différents niveaux, je vais passer maintenant aux considérations proprement dites émises par l'APW concernant les projets de résolution.

Les provinces wallonnes considèrent que ces principes de neutralité et d'impartialité de l'autorité publique permettent l'organisation d'une société dans laquelle peuvent cohabiter harmonieusement des opinions hétéroclites. Il s'agit d'envisager ces grands principes comme un instrument politique visant à

favoriser le vivre ensemble et à atteindre l'intérêt général devant prévaloir dans l'espace public.

L'APW ne peut qu'encourager le Gouvernement wallon à intégrer ou à affiner, dans sa réglementation, un texte clair sur l'interdiction du port de signes conventionnels ostentatoires. C'est en effet au législateur de fixer les conditions et limites de la neutralité de la fonction publique locale, afin d'établir un cadre commun et d'éviter ainsi les jugements au cas par cas.

Je souhaiterais cependant attirer l'attention de cette commission sur certains points essentiels exposés dans ces projets de résolution.

Le premier est que nous insistons sur la nécessité de bien définir les termes employés dans ce texte. Des questions peuvent se poser notamment sur la définition d'un signe convictionnel ou d'un comportement ostentatoire. Chaque province pourrait avoir une interprétation différente sur ce qu'il y a lieu d'entendre par ces termes. Il s'agit de poser des balises très précises afin de s'assurer d'une interprétation commune.

Le deuxième point est que l'association considère qu'il n'y a pas lieu d'établir une distinction entre les travailleurs, selon qu'ils soient amenés à être en contact avec du public ou non. De même, nous trouvons également indispensable de ne pas faire de différence entre les agents statutaires et les agents contractuels. Cela entraînerait, d'une part, une discrimination entre travailleurs et, d'autre part, de grandes difficultés d'ordre organisationnel. Nous pensons ici aux évolutions de fonctions liées notamment aux promotions et aux mutations.

De plus, une telle distinction, au-delà des situations d'exclusion qu'elle pourrait engendrer, serait extrêmement difficile à appliquer dans les faits. En effet, à partir de quel moment peut-on considérer qu'un fonctionnaire est en *front office*, comme on dit parfois plus vulgairement ?

Nous pouvons raisonnablement estimer que tout agent est susceptible, à un moment ou à un autre, d'être en contact avec le public. Les difficultés pratiques, notamment en termes de locaux, et juridiques en la matière nous paraissent très difficiles à surmonter.

L'APW plaide pour une interdiction généralisée au sein de l'administration.

Quant à la deuxième résolution sur les mandataires locaux, on peut dire que la situation est quelque peu différente et doit être examinée de manière distincte. Bien que le CDLD impose une obligation de représentation dite « détachée » de leur électorat, les mandataires sont par essence autorisés, dans l'exercice dans le mandat, à afficher les convictions politiques et philosophiques qui leur sont propres.

Le devoir de neutralité et d'impartialité qui prévaut pour l'administration n'est donc pas applicable de manière similaire aux exécutifs locaux dans l'exercice dans leur mission.

À ce propos, et contrairement à ce qui existe à l'attention des fonctionnaires, les provinces n'ont pas intégré de disposition dans leur règlement intérieur visant à interdire aux élus certains comportements ostentatoires exprimant leur tendance politique, philosophique ou religieuse. Cette position traduit essentiellement la volonté des provinces d'éviter toute insécurité juridique dans l'un des processus les plus essentiels de leur légitimité démocratique.

En conclusion, la neutralité dans les pouvoirs publics locaux est un principe essentiel qui contribue à la qualité des services proposés à la population dans le respect de la non-discrimination des citoyens. Nous y souscrivons pleinement.

Je souhaiterais attirer votre attention sur l'importance de veiller à l'uniformité des réglementations applicables aux différents pouvoirs locaux. C'est la raison pour laquelle l'APW est favorable à l'adoption d'un décret régional fixant de manière précise les normes applicables aux communes et aux provinces. Cela permettra d'éviter toute l'insécurité juridique et les autorités locales pourront ainsi bénéficier d'un cadre unique et clair empêchant toute interprétation divergente.

Dans ce même souci d'uniformisation, je souligne également la nécessité de ne pas exiger plus des pouvoirs locaux que d'autres niveaux de pouvoir.

Je souhaite également souligner l'initiative de l'Association des maires de France – mais peut-être en avez-vous été informés – qui a édité un vade-mecum de la laïcité. Ce type d'outil peut s'avérer très utile pour accompagner de futures modifications législatives en la matière en Wallonie et faciliterait l'interprétation des textes par les autorités publiques locales.

Enfin, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, je tiens évidemment à vous assurer la disponibilité de l'Association des provinces wallonnes pour poursuivre avec vous le travail de réflexion. Pour la communication, un texte a été rédigé et il est à votre disposition.

M. le Président. - Merci, Monsieur Mottard.

Puisque dans votre exposé, vous parliez de l'Association des maires de France, nous avons prévu de les auditionner, mais ils n'étaient pas disponibles à cette date.

ORGANISATION DES TRAVAUX

M. le Président. - Je profite de l'occasion, puisque c'était M. Dermagne qui l'avait proposé, j'ai demandé au secrétariat qu'il y ait un contact avec vous pour voir si vous voulez qu'ils remettent un avis écrit ou qu'on les auditionne une prochaine fois.

La parole est à M. Dermagne.

M. Dermagne (PS). - Merci, Monsieur le Président, pour cette communication. Effectivement, le secrétariat de la commission m'avait prévenu de l'indisponibilité d'un représentant de l'Association des maires de France pour la réunion d'aujourd'hui.

Cela étant, comme M. Mottard l'a évoqué, un vade-mecum a été rédigé et il est très bien fait. Il ne répond pas à toutes les questions, mais il aborde en tout cas toute une série de situations pratiques. Je l'avais évoqué lors d'une précédente commission et il peut être une bonne base à nos réflexions sur la matière qui nous occupe aujourd'hui.

M. le Président. - Ce que je propose, si l'on sait nous faire officiellement parvenir le vade-mecum, qu'on le joigne au rapport de la commission ; ainsi, nous aurons leur avis sur le sujet.

M. Gobert viendra vers 15 heures et ce sera la même chose pour M. Vandormael pour la Fédération des CPAS. Je propose aux juristes de s'exprimer.

Je tiens à signaler que M. Behrendt nous avait proposé éventuellement de postposer son intervention pour qu'il puisse faire un travail un peu plus fouillé. Vu l'agenda qui était le nôtre, nous n'avons pas pu accéder à sa demande et il va aujourd'hui nous présenter le travail qu'il a dû faire en si peu de temps. On n'a pas pu s'organiser autrement.

Audition de M. Behrendt, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Liège

M. le Président. - La parole est à M. Behrendt.

M. Behrendt, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Liège. - Monsieur le Président, Mesdames et Monsieur les députés, croyez d'abord que c'est bien volontiers que j'ai accepté l'invitation que vous m'avez aimablement faite.

Je vais vous dire quelques mots à propos de deux propositions de résolution déposées par vous-même et par un certain nombre d'autres membres du Parlement de Wallonie qui sont les (Doc. 405 (2015-2016) N° 1) et (Doc. 406 (2015-2016) N° 1). Il me faudra les traiter d'une manière distincte, pour les raisons qui apparaîtront dans la suite de l'exposé.

La n° 405 vise à interdire le port de signes convictionnels et ostentatoires et l'expression de comportement ostentatoire aux mandataires d'organe exécutifs locaux.

La n° 406 vise à interdire le port de signes convictionnels et ostentatoires et l'expression de comportement ostentatoire aux personnes qui exercent une mission de service public au sein d'une commune, d'une province, d'une intercommunale, d'une association de projet ou d'un centre public d'action sociale.

Tout d'abord, vous me permettrez de vous dire que je trouve le débat très bien venu pour plusieurs raisons, notamment parce que le Parlement wallon est l'institution qui dispose d'un pouvoir décrétoal. Je rejoins parfaitement mon préopinant, le président de l'Association des provinces wallonnes, sur le fait qu'une intervention décrétoale sur une question comme celle-là est préférable, voire nécessaire, par rapport à une multiplication de normes des pouvoirs locaux qui n'ont, comme nous le savons, qu'un rang réglementaire et, dès lors, présentent un degré de fragilité plus grande.

Je signale que le débat antérieur existe au sein même de cette assemblée puisque vous avez eu, au cours de la législature 2009-2010, les n° 99 et 101, à savoir les propositions de décret modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qui avait été déposé par MM. Borsus et consorts et Mme Bertouille et consorts ; il y a eu un rapport notamment du Parlement rédigé par M. Disabato.

De même, plus récemment au cours de la session 2013-2014, il y a eu une proposition de résolution déposée par Mme Reuter et consorts visant à interdire le port de signes convictionnels au sein des services du Gouvernement wallon, des organismes d'intérêt public et des entités dérivées de l'autorité publique qui relèvent de la Région wallonne. Cette résolution a été adoptée en séance plénière dans un document 1012 n° 19, le tout dans la session 2013-2014, document du 11 avril 2014. Ceci pour les travaux antérieurs de cette même assemblée.

Quel est le cadre juridique ? Vous m'avez convié en tant que juriste. Il faut placer le débat dans le cadre des articles 9 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme qui sont les dispositions les plus importantes et que l'on gagne de relire. Vous me permettrez de le faire, même si je sais que nous les connaissons tous.

Article 9 : liberté de pensée, de conscience et de religion. Toute personne a le droit à la liberté de pensées, de conscience et religion ; ce droit applique le droit de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion et sa conviction individuellement, ou collectivement en public ou en privé. Les pratiques et les rites sont compris dans le

champ de protection de cette disposition. Quand peut-il y avoir une restriction ? Uniquement quand les mesures sont nécessaires à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé, de la moralité publique, la protection des droits et libertés d'autrui. Vous remarquerez en tant que tel, textuellement, la neutralité des services publics ne figure pas dans ces motifs.

Article 10 : liberté d'expression. Toute personne a la liberté d'expression, ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir des communiqués et des informations et des idées sans qu'il puisse y avoir une ingérence des autorités publiques et sans considération de frontières. Un domaine est exempté, c'est la radiodiffusion, la télévision, puisque l'on peut soumettre cela à un régime d'autorisation préalable. Tout le monde ne peut pas créer sa propre station de télé, la convention expressément règle cela. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisation. C'est le seul domaine exempté.

Maintenant, le domaine des restrictions de la liberté d'expression est plus large, le domaine il y a davantage de restriction que pour la liberté de conscience et de religion, puisque l'exercice de ces libertés peut être soumis à certaines formalités, de conditions, sanctions prévues par la loi qui constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, à savoir la sécurité nationale, l'intégrité territoriale, la sûreté publique, la défense de l'ordre, la prévention du crime, la protection de la santé ou de la morale, la protection de la réputation ou des droits d'autrui pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles, l'impartialité du pouvoir judiciaire.

L'impartialité du pouvoir est certes mentionnée, mais uniquement l'impartialité du pouvoir judiciaire, pas de l'administration générale. Cela étant, ceci est le texte même de la convention. Dès le 26 septembre 1995, la Cour européenne des droits de l'homme a admis dans un arrêté Vogt contre Allemagne du 26 septembre 1995, § 53, qu'il peut y avoir la restriction de la liberté d'expression des agents de la fonction publique et des services publics. La cour dit certes que les membres de la fonction publique ont comme tout le monde le droit à bénéficier de la protection de l'article 10, mais même s'il s'agit là d'un droit fondamental de l'individu, les devoirs et responsabilités visés par cet article 10 doivent avoir une importance particulière qui justifie de laisser aux autorités nationales une certaine marge d'appréciation – c'est là où il faut en venir. C'est pour cela que je passe par cet arrêt pour juger si l'ingérence dénoncée est proportionnelle au but mentionné plus haut, au but notamment légitime dans une société démocratique.

J'avance de 15 ans pour me situer en 2010 dans un arrêt Ahmet Arslan contre Turquie. À l'époque, la Turquie – il y a six ans, comme quoi, les temps

changent – était régulièrement devant la Cour européenne des droits de l'homme non pas pour des mesures particulièrement en faveur d'une religion, mais au contraire parce qu'il y avait un mouvement particulièrement dur en termes de laïcisation ou de règles qui visaient à prohiber des manifestations de religiosité. Au début de ce millénaire, qui concerne la Turquie, les arrêts sont souvent des arrêts, aujourd'hui quand on regarde la Turquie, ne correspondent pas tout à fait à la perception que nous avons de la Turquie aujourd'hui.

Dans l'arrêt Ahmet Arslan du 23 février 2010, § 48, la cour dit qu'il est admissible que les représentants de l'État dans l'exercice d'une fonction publique puissent être soumis à une obligation de discrétion dans l'expression publique de leur conviction religieuse et cela parce qu'ils ont un statut officiel. Ceci est intéressant. Plus généralement, il faut relever le large pouvoir d'appréciation dans la jurisprudence de la CEDH qu'elle laisse aux États membres. Ce large pouvoir d'appréciation est également mis en exergue par le Conseil d'État dans un avis 48.042 rendu en assemblée générale du 25 mai 2010, que vous trouverez document parlementaire du Parlement wallon, session ordinaire 2009-2010, (Doc. 101 (2009-2010) N° 2), spécialement à la page 2.

Cette liberté qu'ont les États dans le cadre de leur marge d'appréciation, du point de vue du Conseil de l'Europe et de la Cour européenne des droits de l'homme, s'apprécie *in concreto*, donc au cas par cas, situation par situation. Ceci résulte également de l'avis que je viens de vous citer, 48.042 au point 3.2, et qui, à son tour, fait état d'un avis antérieur, 44.52, que le président de l'APW avait déjà également cité.

Ce qui est intéressant, c'est que cet examen *in concreto* veut dire aussi qu'il n'y a pas automatisme de transposabilité d'un État à l'autre. Cela veut dire qu'une situation qui serait admissible dans un État ne l'est pas nécessairement dans un autre État. Le Conseil d'État relève cela expressément dans un autre avis. Tous les chiffres se ressemblent, mais ne sont pas les mêmes, c'est l'avis 48.022 du 25 mai 2010, également rendu en assemblée générale, mais cette fois-ci à propos d'une proposition de décret de la Communauté française, pas du Parlement wallon.

Je vous renvoie particulièrement à la page 31 de ce document parlementaire, où l'on dit que ce qui vaut dans un État concerné ne peut pas nécessairement être déduit et transposé dans un autre État. On ne peut pas tirer une conclusion automatique que ce qui vaut dans un État, qui y serait admissible au regard de la CEDH, le serait dans un autre État également.

C'est la marge d'appréciation au niveau de la convention. Il y a d'autres règles, ce sont alors les règles de droit belge qui deviennent importantes.

J'en arrive au cadre national.

Quelles sont les règles qui, dans le cadre national, sont importantes ? Avant tout, les articles 10, 11 et 19 à 21. Je vous dis cela parce que certaines de ces dispositions sont actuellement ouvertes à révision sur la base de l'actuelle déclaration de révision.

L'article 10 avance le principe d'égalité, en partie ouvert à révision pour l'instant. L'article 11, principe de non-discrimination. L'article 19, la liberté des cultes et liberté d'expression et d'opinion en général. Les articles 20 et 21, dispositions particulièrement libérales du XIXe siècle : la possibilité de ne pas concourir un culte même les jours de fête. On a en droit belge une règle constitutionnelle pour le XIXe siècle, c'est extrêmement moderne, d'interdiction constitutionnelle d'une obligation de repos dominical. Vous ne pouvez pas, en droit belge, interdire à quelqu'un de travailler le dimanche ; vous ne pouvez obliger personne à se reposer le dimanche. Au XIXe siècle, c'était quelque chose d'extraordinairement moderne.

La contrepartie, l'article 21 : exemption totale de l'État dans la nomination des ministres des cultes. L'État ne peut y intervenir d'aucune manière et ne peut pas non plus interférer dans la correspondance entre ministres. L'article 21 pour l'instant est également ouvert à révision.

Ce n'est pas tout, parce que le Conseil d'État a déduit un autre principe constitutionnel de cet ensemble d'articles, à savoir le principe de la neutralité des pouvoirs publics. C'est important, spécialement parce qu'une proposition de résolution n° 406 vise précisément les personnes exerçant une mission de service public. Forcément, voilà le lien qui est fait avec les résolutions en cause.

Ce principe de neutralité du service public a été affirmé dans plusieurs avis du Conseil d'État, mais spécialement dans l'avis 44.521 dès 2008, document parlementaire Sénat, session ordinaire 2007-2008, n° 4-351/2.

Comment le Conseil d'État fonde-t-il ce principe constitutionnel des pouvoirs publics ? Il dit : « Il résulte du principe d'égalité des Belges et de non-discrimination des usagers ».

Ce principe de neutralité des services publics ainsi défini m'amène à une autre question qui est : jusqu'où va cette obligation de neutralité constitutionnellement consacrée ? Je me permets de signaler que c'est ici que les choses sont les plus intéressantes, parce que l'on dispose en droit constitutionnel belge d'un principe de neutralité du service public. Quels en sont les contours ?

Ici, un débat doctrinal s'ouvre. La question est de savoir : le service public doit-il seulement être neutre au terme des décisions qu'il prend, objectivables, ou y a-t-il une place pour un argument qui consiste à dire que, non

seulement il doit se comporter d'une manière neutre, mais il doit également donner l'apparence d'être neutre ? Vous pourriez avoir une administration avec l'intégralité des personnes dans cette administration dont chacun porte un vêtement distinctif le rattachant à un culte ; pourtant cette administration pourrait s'avérer, dans la prise de décision, parfaitement neutre. Ceci est-il alors conforme au principe de neutralité du service public ? On peut discuter là-dessus, cela ne va pas de soi.

Pour vous permettre de comprendre la position que j'aurai à titre personnel, qui est de dire : l'apparence est importante, il faut en tenir compte. Une apparence qui, le cas échéant, est marquée et qui donne l'impression d'un service public confessionnellement orienté – *staat op gespannen voeten*, comme disent nos amis néerlandophones – présente des tensions par rapport à ce principe constitutionnel. Pour vous donner des exemples, je vais vous faire un bref détour par un domaine où la Cour européenne des droits de l'homme a elle-même accepté la théorie de l'apparence. Je voudrais vous parler du pouvoir judiciaire – la Justice, autre service public.

Je prends un exemple où je suis aussi dans le service public, sinon ce n'est pas comparable. Or, dans un arrêt, Borgers contre Belgique, du 30 octobre 1991, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que la simple apparence de non-neutralité suffisait pour constituer une violation de la convention, à savoir le fait que le parquet général de la Cour de cassation, en matière pénale, était présent lors du délibéré de la cour. La cour dit une chose extrêmement intéressante, au point 26 de l'arrêt Borgers contre Belgique du 30 octobre 1991 : « Nul ne doute de l'objectivité avec laquelle le parquet de la Cour de cassation s'acquitte de ses fonctions ». Néanmoins, son opinion ne saurait passer pour neutre. La question n'est pas « est-elle neutre ? », mais « pourrait-elle être perçue comme neutre ? »

Au point 29 : « En conclusion, eu égard aux exigences ; droits de la défense, des respects, ainsi qu'au rôle des apparences dans l'appréciation de leur aspect, la cour constate une violation de l'article 6 de la convention ».

Il y a l'arrêt Borgers du 30 octobre 1991 et l'arrêt de Vermeulen contre la Belgique, même chose en matière civile. En 1991, la Belgique dit : « Très bien, en matière pénale, dorénavant, le parquet général de la Cour de cassation ne va plus avec le siège, mais en matière civile, il continue d'aller avec ».

Une nouvelle affaire devant la Cour de Strasbourg et, le 20 février 1996, Vermeulen contre Belgique. Vous pouvez vous douter de ce que la cour va dire, elle dira que cela ne va pas. Au point 34 : « Le magistrat y a déposé en effet, fut-ce en apparence », donc le magistrat du parquet général qui va au délibéré, même si la cour, dont la hauteur de vue des magistrats n'est sûrement mise en doute par personne « d'une occasion

supplémentaire d'appuyer ses conclusions en chambre du conseil à l'abri de la contradiction de la partie adverse ». Cela suffit pour invalider.

Enfin, Kresse contre France, 7 juin 2001. La France restait insensible aux évolutions jurisprudentielles de la Cour de cassation belge. Elle a dit : « Nous avons le Conseil d'État de France, mais c'est très différent de la Cour de cassation de Belgique ». Le Conseil d'État, c'est l'État, c'est le conseil de l'État. Que le commissaire du Gouvernement accompagne les conseillers d'État en délibéré, cela ne pose aucun problème, nous sommes tout de même là dans un organe de l'État. D'ailleurs, le commissaire du Gouvernement, avec la hauteur de vue qui est la sienne, dit qu'il n'y a aucun problème.

La Cour européenne des droits de l'homme n'est pas de cet avis. Arrêt Kresse contre France du 7 juin 2001, point 81 : « La théorie des apparences doit aussi entrer en jeu », dit la Cour européenne des droits de l'homme. Le commissaire du Gouvernement pourrait être légitimement considéré par les parties comme prenant fait et cause pour l'une d'entre elles ; « pourrait ».

Vous voyez que j'aurais tendance de considérer que, au vu de ceux-ci, il ne me paraît pas déraisonnable de considérer que le principe de la neutralité du service public – principe à propos duquel le Conseil d'État, en assemblée générale, a relevé qu'il présente un caractère constitutionnel – doit prendre en compte la théorie des apparences. À l'égard de qui ? Je viens de vous faire *ratione materiae* le principe, maintenant le principe *ratione personae*, à qui cela s'applique. Rassurez-vous, la troisième dimension, *ratione temporis*, cela je ne dois pas faire.

À l'égard de qui ? De ceux qui ont un contact avec le public. Là, je dois me séparer, nous ne sommes pas sur le même plan, mon préopinant exprimait une position politique, un souhait politique. Je présente le droit en tant que tel, ce n'est pas un souhait.

Mais la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, cette exigence de neutralité que l'on pourrait en déduire, combinée avec la Constitution, manifestement ne pourra viser que des personnes qui présentent un contact avec le public.

Quel contact ? Visuel, évidemment. Si je suis dans un *call center*, je suis au Centre fédéral de crise, je prends des coups de fil. Personne ne me voit. Difficile de considérer que si je porte un voile, cela pose un problème. On ne me voit pas.

Il faut être en contact visuel avec le public. Qui est en contact visuel avec le public ? Ce sont toutes les personnes qui sont dans la pièce ouverte au public. À mon sens, je peux avoir un contact avec le public, qui serait écrit. Dans ce cas, la neutralité – en tout cas vestimentaire – ne s'impose pas immédiatement, mais je ne suis pas nécessairement le fonctionnaire qui traite

avec le citoyen si j'ai mon siège de bureau immédiatement à côté de la personne qui le reçoit.

Pourquoi cette distinction est-elle importante ? Je dois vous en parler parce que le Conseil d'État signale avec force dans son avis 48.042 du 20 avril 2010, reprenant à son tour un avis antérieur du 20 mai 2008, le 44.521, les deux rendus en assemblée générale avec – je me permets de vous dire que le Conseil d'État fait cela rarement – la présence du premier président et du président. Normalement, vous avez le premier président, mais dans ce cas-là, le président n'y siège pas, mais quand le Conseil d'État veut absolument assurer l'unité de sa jurisprudence, le premier président et le président siègent. Ce qui a été le cas, en l'occurrence.

Il existe un certain nombre de tentatives d'élargir l'exigence de neutralité, même à l'égard des personnes qui ne sont pas en contact direct avec le public.

Je vais vous présenter quatre arguments.

Le premier, il y aurait une inégalité de traitement entre ceux qui sont en contact avec le public et les autres pas. C'est vrai, Monsieur le Président, mais vous connaissez le principe d'égalité, il faut aussi traiter objectivement différemment des situations qui sont objectivement différentes. L'arrêt Banque Carrefour de la Cour, à l'époque, d'arbitrage, est très clair sur ce point. Or, il y a une différence importante.

Le deuxième, cela créerait des difficultés de gestion interne du personnel. Mais enfin, dans l'organigramme, il est relativement clair qui a un contact avec le public et qui n'en a pas.

Par ailleurs, il faut se souvenir que nous parlons ici de droits fondamentaux qui sont en cause, donc entre souffrir une atteinte à un droit fondamental et modifier la gestion du service, la réponse de la Cour de Strasbourg ne fera sans doute pas de doute. Elle dira : « Vous devez ajuster la gestion du service pour mieux pouvoir respecter le droit fondamental de libre exercice des opinions », c'est un des droits les plus précieux en démocratie. La cour est tatillonne.

Le troisième, l'organisation des locaux. S'il s'agit d'une petite structure dans laquelle le public est reçu dans une grande salle, où il y a beaucoup de fonctionnaires, dans ce cas, il n'est pas déraisonnable, à mon sens, de considérer que tous, en ce compris ceux qui n'ont pas directement un contact verbal avec un citoyen, doivent donner l'apparence de neutralité. Certainement. Mais tout de même, quand vous avez une administration un peu plus développée, il y a sans doute des étages entiers dans lesquels, en principe, aucun citoyen ne se rend.

Dans l'état actuel de l'argumentation telle que l'on peut la lire, je n'ai pas encore lu un argument à propos duquel je pourrais vous certifier, d'une manière

convaincante, qui passerait la rampe d'un contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme.

Vous noterez que ce n'est pas nécessairement la Cour européenne des droits de l'homme. Vous savez que la convention est directement applicable. Un juge de paix peut écarter, dès demain matin, un décret que la Région aurait voté. Un simple juge peut écarter un décret s'il considère que le décret n'est pas conforme à la convention. Il y a un risque de fragilité juridique immédiat.

Le quatrième, c'est l'argument de prosélytisme interne. C'est de dire : « Si je suis fonctionnaire, imaginez qu'une personne, qui est mon supérieur hiérarchique qui est ouvertement en faveur d'une tendance religieuse donnée, cela crée du prosélytisme à l'intérieur de l'administration, il faut absolument interdire cela, c'est pour cela qu'il faut légiférer ». J'aurais une nouvelle à vous annoncer : c'est déjà interdit. Le vêtement n'y changerait rien. Je peux parfaitement faire du prosélytisme sans me vêtir, d'ailleurs je passerai encore pour beaucoup moins détectable. L'argument peine à convaincre d'une manière pertinente les autorités de contrôle.

J'entends bien qu'il existe une volonté, c'est intéressant. Je ne voudrais pas être celui qui gâche la fête. Vous m'interrogez comme juriste, je dois vous dire que ces quatre arguments qui, jusqu'à présent étaient avancés, chacun est relativement fragile : inégalité de traitement entre agents, difficultés de gestion du personnel, organisation des locaux, prosélytisme d'un supérieur hiérarchique. Ce ne sont pas des arguments qui, en tant que tels, paraissent pertinents.

Ne pourrait-il ne pas y en avoir d'autres ? Peut-être bien. Le Parlement de Wallonie est un réservoir d'intelligences remarquables, il y a peut-être d'autres arguments. Pour l'instant, ils n'ont pas encore été suffisamment et matériellement couchés sur papier.

Je passe à la proposition n° 405 – Monsieur le Président, je serai beaucoup plus bref sur celle-ci – qui est différente.

C'est à propos des mandataires d'organes exécutifs locaux. Pourquoi est-elle différente ?

Parce que la barre, ici, est encore beaucoup plus haute. J'ai ici affaire à ce qui est le plus précieux en démocratie et qui nous distingue fondamentalement de la Corée du Nord, c'est-à-dire d'avoir dans une même salle des personnes avec des opinions politiques et confessionnelles différentes.

Si vous lisez des arrêts de la Cour européenne des droits d'homme sur la question de la liberté d'expression d'élus, vous sentez tout de suite que le ton devient très vite désagréable à propos de la moindre restriction. On peut comprendre. C'est évident. Il faut protéger la liberté d'expression des élus, sinon l'élection n'a plus de sens.

Malgré tout, la cour fait une distinction entre, d'une part, les activités que l'élu mène en tant qu'élu, en fait où il réalise son programme politique. Là, vous êtes dans le *core business of political freedom*. Si vous touchez à cela, on n'a plus de démocratie. D'autre part, il y a les activités qu'il mène. Là, par contre, je retombe au fond dans ce que je vous ai dit avant, où il agit en tant que représentant d'un service public. Vous siégez dans un organe de conseil d'administration d'une société publique de distribution d'eau, les questions qui y sont débattues en tant que réseau de distribution d'eau n'ont pas à avoir des connotations confessionnelles. Ce n'est pas l'endroit. Le même mandataire, quand il siège au conseil communal ou au Parlement de Wallonie ou ailleurs au conseil provincial et quand il débat de la politique en général, la question est très différente. La cour, c'est très rare qu'elle dise cela, quand vous voulez restreindre la liberté d'expression d'un élu en tant qu'élu, dit qu'il faut des motifs – maintenant, vient un adjectif pour une juridiction qui vise à protéger les droits d'homme, extrêmement rare, des motifs non pas sévères ou très sérieux, ou fondamentaux, non – impérieux ! Plus haut, il n'y a pas.

Il faut des motifs impérieux et il y aura un contrôle juridictionnel strict. Vous savez que tout juge dans notre pays est aussi habilité à juger de la compatibilité de toutes normes belges avec la convention, si bien qu'un décret qui s'aventurerait dans ce terrain à propos des élus, en qualité d'élu, on peut dès demain matin faire l'objet, le cas échéant, d'une suspension ou d'une non-application par n'importe quel juge.

Pour les activités d'élus en tant que telles, une dernière observation, parce qu'il y avait quand même une nuance, c'est qu'il existe des organes où les élus siègent en tant qu'élus, mais où ils ont des missions qui ne sont pas des missions d'élus en tant qu'élus. Je m'explique. C'est le cas lorsqu'un conseil communal, par exemple, nomme des instituteurs, nomme des agents. Bien sûr, il faut un minimum d'objectivité. Il n'y a pas de place pour des convictions dans une procédure disciplinaire, il faut une objectivation. L'examen de contestation. Cela vaut encore au niveau provincial, lorsque cette assemblée ou ce collège agit en tant que juridiction administrative. D'ailleurs vous en avez été membre vous-même, si le Collège provincial de Namur, brusquement, se transforme alors qu'il siège en tant que juridiction administrative, en organe qui laisse libre court à ses opinions politiques, ce n'est évidemment pas acceptable.

Pour vous dire où figure cette restriction, elle figure dans une note 18, une note subpaginale 18, dans l'avis 48.041 du 25 mai 2010 où le Conseil d'État a dit : « Pour les questions d'élus, même en tant qu'élus, quand ces élus font autre chose que de la pure politique, ils recrutent du personnel, ils sont dans les matières disciplinaires, ils agissent comme juridiction, dans ces cas-là, ou dans les marchés publics, même chose ». Vous ne pouvez pas dire : « Je suis un catholique convaincu.

J'aimerais bien que l'entrepreneur que l'on recrute soit catholique.» Cela, évidemment, c'est totalement inconcevable. Dans ces domaines ces questions ne peuvent jouer.

Pour terminer – je m'excuse d'avoir été excessivement long – vous me permettez d'observer que, dès 2009, à l'époque, le député M. Bacquelaine avait proposé de réviser l'article 10 de la Constitution belge pour assurer une plus grande exigence de neutralité de l'État. C'est un document parlementaire, 52e législature, 2288, qui date de 2009. L'article 10 est ouvert à révision pour l'instant. Vous allez me dire que n'est ouvert que le deuxième membre de phrase de l'alinéa 2. Vous savez qu'il suffit qu'un membre de phrase soit ouvert pour qu'évidemment je puisse écrire ce que je veux d'ailleurs. Dans la déclaration, on ne dit pas ce qu'il faut faire. On le ferait même, vous savez que cela n'a pas de valeur. Une disposition ouverte à révision est ouverte à révision et que l'intention qui est exprimée dans la déclaration de révision sur ce qu'il faudrait y écrire ne lie pas les chambres constituantes dans la législature suivante. Est également ouvert l'article 21, alinéa 1er, de la Constitution.

Vous ayant dit cela, je voudrais vous rassurer que ces débats existent depuis longtemps dans toute démocratie. Je vous cite comme preuve la très belle chronique de Jean Rivero, l'un des plus grands juristes, politistes français du XXIe siècle dans le Dalloz de 1949. Je vous remercie.

M. le Président. - Comme vous le savez, le professeur Behrendt vient de la Faculté de droit de l'Université de Liège.

Audition de Mme Romainville, professeure à la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain

M. le Président. - La parole est à Mme Romainville.

Mme Romainville, professeure à la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain. - D'abord, je tiens à vous souhaiter beaucoup de courage parce que ce sont des débats tout à fait nécessaires dans une démocratie, mais qui ne sont pas du tout évidents à mener.

Je me limiterai à reposer le cadre juridique et je passerai plus rapidement sur les éléments qui ont été très justement rappelés par mon collègue de l'Université de Liège.

Premièrement, rappeler brièvement ce que veut dire l'exigence de neutralité en droit public belge. Ensuite, je passerai sur la liberté d'expression d'opinion, de religion des agents et des mandataires, la non-discrimination pour des motifs religieux et je dresserai quelques perspectives.

Mon intervention va se concentrer sur la proposition de résolution qui concerne non pas les mandataires, mais les personnes qui exercent une mission de service public, puisque en ce qui concerne les mandataires, l'exposé a été très complet. Je n'ai pas grand-chose à rajouter.

En ce qui concerne la neutralité, d'abord, j'ai été assez surprise de constater que tous les bons ouvrages de droit administratif belge ne mentionnent pas la neutralité comme une loi du service public en tant que telle. En fait, la neutralité est une loi ancillaire complémentaire, dérivée du droit à l'égalité de la non-discrimination. En d'autres termes, la neutralité n'est pas en droit belge, en droit public belge, valorisée pour elle-même, mais parce qu'elle accompagne le principe d'égalité de la non-discrimination.

On a donc une approche fonctionnelle instrumentale de la neutralité. Elle ne peut être imposée que lorsque l'égalité entre les usagers est réellement menacée.

Ce qui se dessine en droit public belge, c'est donc une approche très pragmatique de la neutralité des actes. De manière générale, on peut voir, dans le droit public belge, une certaine forme de confiance, une idée de confiance dans les services publics.

La neutralité des pouvoirs publics, le Conseil d'État l'a précisé le 20 mai 2008, est un principe constitutionnel qui n'est pas inscrit comme tel dans la Constitution, mais – le Conseil d'État confirme ce que je viens de dire – est intimement lié à l'interdiction des discriminations générales et au principe de l'égalité des usagers en particulier. Le Conseil d'État vient répéter ce principe, ce caractère complémentaire de la neutralité et il dit : « L'autorité se doit d'être neutre, parce qu'elle est l'autorité de tous les citoyens et pour tous les citoyens ». Le Conseil d'État admet que l'on peut dès lors attendre des agents des pouvoirs publics que, dans l'exercice de leur fonction, ils observent strictement les principes de neutralité et d'égalité.

Voilà pour le principe de neutralité.

Ce qu'il faut aussi voir, c'est que de manière générale, en droit public belge, on peut clairement constater que la neutralité, cette exigence de neutralité est entendue comme la neutralité des actes et pas la neutralité des apparences. J'en veux pour preuve des propos qui seront remis dans la contribution écrite d'un célèbre professeur de droit du XIXe siècle qui parle de la spécificité de la Constitution belge comme « faisant ressortir ce quelque chose de franc, de net, de droit, d'arrêté qui ne voit le mal que là où il apparaît clairement, ne le suppose jamais et se confie toujours à l'honnêteté et au bon sens public ». Cela, c'est pour la prose constitutionnelle.

Plus sérieusement maintenant, on voit que cette idée de neutralité des actes, au-delà des apparences, ressort

très clairement, par exemple, dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 13 octobre 2009. Cet arrêt – c'est un arrêt-fleuve – concernait notamment une demande de récusation des juges de la Cour constitutionnelle par le Vlaamse Belang qui considérait que les juges de la Cour constitutionnelle n'étaient pas neutres, parce qu'ils n'étaient pas impartiaux, parce qu'ils avaient une affiliation politique et la cour de dire ceci : « La seule appartenance à une loge – puisqu'un des reproches et une des demandes d'instruction était de voir quels juges appartenaient à une loge maçonnique – ne saurait faire naître des doutes justifiés quant à l'impartialité objective d'un magistrat, étant donné que l'on ne peut pas partir du principe qu'il va d'office faire primer son serment sur une quelconque obligation sociale ».

Il faut donc que soit apportée la preuve contraire par des éléments concrets concernant des juges individuels et non à l'égard de la franc-maçonnerie considérée dans son ensemble. La cour poursuit de manière lapidaire, on est en 2009 : « C'est faire preuve de peu de sens des réalités que de prétendre que la préférence pour un parti impliquerait automatiquement que l'intéressé marque son accord sur chaque réponse apportée par ce parti à toutes les questions ». Il y a clairement ici, c'est très clair, une idée que l'apparence de partialité, l'apparence d'un juge d'affiliation à certaines convictions ne suffit pas, encore faut-il apporter la preuve par les actes.

Cette idée, cet attachement à la neutralité des actes, au-delà de la neutralité des apparences, est progressivement un peu bousculée par toute une série d'initiatives législatives, initiatives parlementaires que mon collègue a rappelées. Une multiplication des initiatives parlementaires, dont les deux propositions de résolution font partie, l'objet est toujours le même : l'interdiction de révéler par son apparence une adhésion à une conviction religieuse, philosophique ou politique.

On a donc là clairement un embellissement de l'idée de neutralité des actes vers la neutralité des apparences. La justification est d'éviter de susciter la crainte chez les usagers.

Quelle a été la réception de ces diverses initiatives législatives ? Comme on l'a dit, elles ont fait l'objet de nombreux avis, souvent très critiques, du Conseil d'État, parfois en assemblée générale. On peut constater que toutes ces initiatives ont souvent été abandonnées, sauf l'arrêté sur la fonction publique au niveau fédéral et une résolution du 11 avril 2014 de votre Parlement.

Par ailleurs, au-delà de ce débat, neutralité des actes, neutralité des apparences qui est très clairement tranchée en droit public belge pour la neutralité des actes au-delà de certaines initiatives législatives récentes, il y a aussi une distinction à faire entre la neutralité exclusive et la neutralité inclusive.

La neutralité inclusive est l'idée que la fonction publique diverse est à l'image des citoyens, qu'en

admettant la pluralité, des signes, des apparences des agents, c'est cela qui conduit à la neutralité, à l'égalité. C'est en admettant le pluralisme mono-institutionnel et pluri-institutionnel.

Qu'est-ce ? C'est le pacte culturel, c'est l'idée du pluralisme très ancrée au sein du droit public belge. C'est l'idée, par exemple, que l'on va reconnaître positivement les différentes tendances idéologiques et philosophiques. On va même leur confier des services publics, parce que toute une série de services publics sont assumés par les entreprises, par des associations très idéologiquement connotées : des hôpitaux, des mutuelles, et cetera, qui sont clairement affiliés à l'un des piliers. Pour ces prestataires privés de service public, on n'exigera qu'une neutralité atténuée. La Cour constitutionnelle admet par exemple que le réseau libre d'enseignement sélectionne en partie ses élèves sur la base d'affiliation idéologique puisqu'il n'est pas neutre en soi.

Le droit public belge voit aussi très clairement une place très importante pour cette neutralité inclusive que l'on peut relier au pluralisme qui elle se situe au cœur de notre droit public belge.

De nouveau, que font les différentes initiatives législatives ? Elles laissent penser que l'on serait face à un glissement, cette fois-ci vers une neutralité exclusive, une neutralité réalisée par l'exclusion de tout signe d'appartenance des agents. La fonction d'agent public supposerait alors la mise en parenthèse des appartenances particulières.

C'est une autre version, une autre conception de la neutralité, mais force est de constater qu'elle n'est pas du tout ancrée dans les idées promues notamment par le pacte culturel, par le pluralisme.

Dernier point sur la neutralité, l'interprétation de la neutralité comme neutralité des apparences, ce qu'un de mes collègues a appelé « la virginité des apparences », ou la neutralité exclusive, n'est pas induite du droit à l'égalité et à la non-discrimination, éventuellement combinée à d'autres droits.

La chose est extrêmement claire en droit international et européen des droits de l'homme. Les droits fondamentaux, le droit à l'égalité, le droit à un procès équitable, n'impliquent pas un droit à une neutralité d'apparence.

J'en veux pour preuve l'observation générale numéro 22 du Comité des droits de l'homme qui admet qu'un État se revendique d'une religion. La question non neutre, on ne peut pas faire pire. Il admet qu'il y ait une neutralité, une religion d'État. J'en veux pour preuve l'admissibilité des tribunaux religieux par la Cour européenne des droits de l'homme qui, dans l'arrêt EWEIDA du 6 décembre 2005, admet que des tribunaux religieux soient neutres tant que l'on n'en apporte pas la

preuve contraire. Vous imaginez, là, on n'est pas dans une neutralité des apparences puisqu'ils sont religieux.

J'en veux pour preuve ce fameux arrêt du 18 mars 2011 rendu en Grande Chambre dans l'affaire Lautsi contre Italie concernant la présence de crucifix dans les salles de classe d'école publique et la Cour européenne des droits de l'homme a ses propos très clairs. Elle dit ceci : « On peut comprendre que la requérante puisse voir dans l'exposition d'un crucifix dans les salles de classe le manque de respect par l'État de son droit d'assurer l'éducation, l'enseignement conformément à ses convictions philosophiques. Cependant, la perception subjective de la requérante ne saurait, à elle seule, suffire à caractériser une violation de l'obligation de neutralité contenue dans l'article 2 du Protocole n° 1 qui consacre le droit à l'enseignement ».

Que nous dit la Cour ici ? L'apparence de partialité, la perception subjective d'un requérant sur le fait qu'un crucifix veut dire que ce n'est pas neutre ne suffit pas pour qu'il y ait une violation de l'obligation de neutralité.

Elle poursuit : « Le crucifix apposé sur un mur est un symbole essentiellement passif. On ne saurait notamment lui attribuer une influence sur les élèves comparable à celle que peut avoir un discours didactique où la participation des activités religieuses ». On se réfère ici à l'idée que le symbole passif, et je ne dis pas cela parce que je veux défendre les crucifix présents dans les auditoriums à l'Université catholique de Louvain. À titre personnel, je préférerais qu'ils soient retirés, mais si je me réfère à l'opinion de la Cour européenne des droits de l'homme, je vois que, pour elle, cela ne pose pas de problème, eu égard à l'obligation de neutralité.

Il s'agissait de la neutralité pour les services publics. Si le droit international européen des droits de l'homme n'emporte aucune obligation de neutralité des apparences pour l'État, pour les services publics que tant que tels, pour les murs de la classe, force est de constater qu'il n'impose pas davantage d'obligation aux serviteurs et représentants de l'État.

Si l'on analyse la jurisprudence, la chose est très claire. Par exemple, la communication de l'arrêt Rilet contre Canada du Comité des droits de l'homme : il s'agissait d'un policier sikh qui avait retiré le fameux Stetson pour mettre le ruban sikh – qui fait l'objet d'une multitude de décisions. Le comité déclare tout simplement la requête irrecevable. Il dit : « Le malaise par rapport à cette apparence de neutralité ne peut pas venir un grief à l'encontre des droits fondamentaux ».

Je me référerai ici à la jurisprudence pléthorique de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'apparence de partialité des juges et donc une jurisprudence qui s'est développée notamment à l'égard du contexte italien. Que nous dit la Cour européenne des

droits de l'homme ? À partir des années 2000, elle nous dit : « Il faut une évaluation *in concreto* toujours requise. L'impartialité d'un juge est présumée, son appartenance à une loge maçonnique ou son affiliation à un parti politique n'entame pas cette impartialité. Seule la preuve de pression ou d'instruction provenant de ces partis, le comportement prosélyte concret d'un juge dans son prétoire impliquerait une violation de l'article 6 qui se consacre à un procès équitable ».

Que nous dit la cour ? Elle nous dit que tant que vous ne m'apportez pas la preuve d'un comportement partial, d'un comportement prosélyte, je vais considérer que vos juges, même s'ils tiennent ouvertement des propos politiques, même s'ils appartiennent à une loge maçonnique, sont neutres, impartiaux et qu'ils respectent l'article 6.

La conception belge du concept de neutralité n'emporte pas non plus l'obligation de consacrer une neutralité des apparences. Le droit belge consacre plutôt l'idée de neutralité des actes et l'idée de neutralité inclusive.

J'en veux pour preuve, à nouveau, un avis 48022 rendu le 20 avril 2010 qui a déjà été cité, sur une proposition de décret de la Communauté française. Que nous dit le Conseil d'État ? Il nous dit : « La conception de la société, de la neutralité, quand on défend les auteurs de la proposition, peut être considérée de manière générale comme conforme aux valeurs de la Constitution belge et de la Convention européenne des droits de l'homme ». Il s'agissait ici aussi d'interdire le port de signes convictionnels par les enseignants. Ceci n'implique pas que cette conception serait la seule à être conforme à ces valeurs. D'autres approches mettant, par exemple, davantage d'accent sur la diversité des conceptions en présence pouvant également se concevoir dans ces cadres convictionnels et constitutionnels.

En conclusion, le principe de neutralité en droit belge et en droit international et européen n'impose pas, est loin d'imposer la neutralité des apparences. Il implique la neutralité des actes, au nom du droit à l'égalité et d'indiscrimination, mais pas la neutralité des apparences.

Passons maintenant au problème que pose la neutralité des apparences et les propositions qui ont été introduites ici.

D'abord j'analyserai les problèmes posés sous l'angle des libertés des agents : liberté d'expression, de religion, d'opinion. Ces libertés consacrent le droit pour l'agent de ne pas paraître vierge de toute affiliation, de ne pas être neutre au niveau de ses avis et affiliations. C'est un droit de manifester ses convictions. Cela veut dire qu'une interdiction des signes convictionnels constitue une ingérence importante dans les droits et les libertés des agents de l'État.

Je ne parle pas ici des représentants parce que cela a été fait.

Les restrictions sont acceptées à trois conditions ; elles doivent être :

- prévues par la loi ;
- justifiées par un objectif légitime mentionné aux articles 9 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme ;
- nécessaires dans une société démocratique.

Cette nécessité s'apprécie par rapport à un besoin social impérieux. La mesure doit être proportionnelle à l'objectif poursuivi et – c'est là la leçon importante de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme – elle doit être prouvée *in concreto*. On doit établir de manière non pas éventuelle, mais réelle et convaincante en fonction du contexte que la mesure est nécessaire pour préserver l'objectif légitime invoqué.

Désolée, il s'agit un peu d'une tartine. Ici, je reproduis l'avis du 20 mai 2008, que l'on a déjà cité aussi, mais qui dit : « Cette approche concrète qui laisse une marge d'appréciation à l'État, mais qui établit un contrôle concret ne signifie pas qu'il serait interdit au législateur d'interdire les signes convictionnels, mais que ces règles doivent faire l'objet d'une motivation en tenant compte des principes de justification *in concreto* ». La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme implique également qu'une législation en la matière ne peut régler l'équilibre à assurer entre libertés de religion et les impératifs liés aux motifs légitimes d'ingérence, que dans l'hypothèse où se trouve en jeu, non pas de manière éventuelle, mais réelle et convaincante des difficultés liées, par exemple, à une mise en danger de la neutralité de l'État.

Tel serait, par exemple, le cas si l'on devait voir se développer dans la société belge un prosélytisme religieux mettant en danger cette neutralité, mais il conviendrait d'insister toutefois que ces éléments doivent être établis de manière effective et non résulter de simples conjectures.

Sur ce point, les deux propositions de résolution sont en défaut de montrer pourquoi concrètement la neutralité est mise en danger, quels éléments concrets peuvent-ils être avancés pour justifier une telle ingérence dans la liberté des agents et donc pour être conforme à l'avis du 20 mai 2008 du Conseil d'État.

Si l'on essaye de regarder un peu le florilège d'avis du Conseil d'État, de jugements de la Cour européenne des droits de l'homme, quels sont les éléments d'appréciation qui ressortent ? D'abord, le contexte sociétal. On y a fait référence par rapport à la Turquie, les difficultés extrêmes de gestion du religieux en Turquie ont justifié des mesures très claires par rapport à la laïcité comme l'interdiction du port du voile chez les étudiantes, chez les professeurs d'université, et cetera. À chaque fois la cour dit : « C'est parce que nous

sommes dans un contexte sociétal extrêmement difficile que j'admets certaines mesures ».

La fonction des agents, la distinction entre enseignants et autres agents, le rapport avec le public, et le Conseil d'État mentionne aussi un autre critère d'appréciation intéressant, le pouvoir d'appréciation de décision, le pouvoir de coercition de l'agent par rapport au public.

C'est dans cet avis que le Conseil d'État mentionne ceci : « La justification est admissible dans la mesure où il s'agit de membres du personnel qui peuvent susciter auprès du public le sentiment qu'ils n'exercent pas leur fonction de manière impartiale ». Là, le Conseil d'État que cela pourrait justifier, pour les autres membres du personnel, on ne voit pas en quoi on aurait le sentiment qu'ils n'exercent pas leur fonction de manière impartiale, par exemple, parce qu'ils exercent uniquement des fonctions techniques ou d'exécution. Le Conseil d'État dit que ce n'est pas justifié d'imposer l'interdiction des signes religieux.

Je passerai rapidement sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Une série d'arrêts sont rendus sur l'interdiction des signes religieux pour les enseignants contre la Suisse, contre la Turquie. À chaque fois, c'est une appréciation très contextuelle : on tient compte de la spécificité du contexte scolaire, de la fonction de l'enseignant, de l'âge des enfants, du cadre juridique national, du contexte sociopolitique.

Il y a aussi une série d'arrêts sur l'interdiction des signes religieux pour les autres emplois. L'arrêt EWEIDA et autres contre Royaume-Uni, il s'agissait du port d'une croix en pendentif dans une compagnie arienne pour une hôtesse de l'air. La justification est la préservation de l'image de marque de l'entreprise. Conclusions de la cour : violation de l'article 9, car la mesure est disproportionnée par rapport au but poursuivi. Là, on est en 2013.

Puis, il y a un arrêt du 26 novembre 2015, Ebrahimian contre France. De quoi s'agissait-il ? Il s'agissait d'une interdiction du port du voile pour une assistance sociale dans un hôpital public français. Elle agissait dans un service de psychiatrie. Justification : principe de laïcité à la française de neutralité des services publics. Conclusion de la cour : il existe un but légitime la protection des droits d'autrui. *In concreto*, au vu de la conception française de la laïcité, conception stricte, la mesure apparaît proportionnée en raison de la vulnérabilité des patients, du fait qu'elle est en contact direct avec les patients. Elle dit ceci : « Parce que le milieu hospitalier implique une large marge d'appréciation de l'étape ».

La cour dit ceci : « On peut accepter, dans les circonstances de l'espèce, que la neutralité du service public hospitalier soit liée à l'attitude de ses agents et exige donc une apparence d'impartialité ».

On voit toutefois qu'il y a une opinion dissidente de deux juges qui trouvent la justification ambiguë, trop large et soulignent l'absence d'actes de pression, de prosélytisme de la part de l'assistance sociale voilée.

Je noterai aussi que dans cet arrêt, la cour insiste, à de très nombreuses reprises, sur le caractère isolé et spécifique du principe de laïcité à la française. Il dit qu'il n'appartient pas à la cour de se prononcer sur le modèle français. De nouveau, appréciation conceptualisée.

Par ailleurs, elle rappelle l'article 53 très subtilement : « Dans les pays où il existe une protection plus favorable des droits fondamentaux, le droit interne doit évidemment prévaloir ».

Enfin, j'attirerai votre attention sur le paradoxe de la neutralité tel qu'il a été notamment décrit par un de mes collègues, M. Van Doogenbroek et tel qu'il a aussi été énoncé par d'autres collègues. Qu'est-ce ? En se voulant neutre, cette exigence va souvent conduire l'autorité publique à se comporter de la manière la moins neutre possible, c'est-à-dire à s'ériger en juge des convictions religieuses.

On le voit très clairement dans les séries d'initiatives législatives que je vous ai mentionnées, j'en veux pour preuve des débats au niveau fédéral où l'on va se demander si le tissu porté par une auxiliaire de justice assermentée est une conviction religieuse ou pas. La ministre de la Justice dit : « Non, cela n'est pas une conviction religieuse », un des parlementaires a dit : « Si, je n'ai pas vu beaucoup de cheveux dépasser ». On en vient à des considérations très peu neutres puisque l'autorité publique s'érige en juge des convictions religieuses. Ceci est totalement contraire avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui dit : « Le devoir de neutralité et d'impartialité de l'État est incompatible avec un quelconque pouvoir d'appréciation de la part de l'État quant à la légitimité des croyances religieuses ou des modalités d'expression de celles-ci ». Or, une fois que l'on dit que l'on veut une neutralité d'apparence complète, on va d'office devoir juger de l'existence de convictions et de signes convictionnels. On va devoir distinguer entre le foulard délicatement posé qui laisse apparaître la nuque et le foulard que l'on va dire convictionnel. On va devoir distinguer, et c'est un cas apparu dans l'administration française, entre la femme ayant eu un cancer du sein qui cache son crâne chauve et la femme qui met un voile pour des raisons religieuses et cela ouvre inévitablement la porte à un risque d'arbitraire peu compatible avec l'article 9, me semble-t-il.

Par ailleurs, une des parades serait de dire que l'on condamne tous les signes ostentatoires, mais alors cela devient une violation très grave de la liberté d'expression, soit de dire que ce n'est pas grave et que l'on va forcer l'agent de nous révéler si son voile ressort d'une conviction religieuse ou pas. Là, forcer un agent à révéler ses convictions religieuses c'est ce que la Cour européenne des droits de l'homme considère comme étant l'atteinte la plus grave qui se puisse à la liberté de religion. Elle l'a cité dans un arrêt Konteski contre République yougoslave de Macédoine.

Là, vous voyez l'immense problème posé : comment va-t-on faire la distinction entre les signes convictionnels et les autres ? C'est cela tout le paradoxe de la neutralité des apparences. Évidemment, ce problème n'est pas posé par la neutralité des actes parce qu'il suffit de regarder si un acte est, ou pas, respectueux de l'exigence d'égalité et de non-discrimination, et si des convictions politiques ou religieuses ont interféré, point final. On ne va pas se poser de savoir si le bout de tissu posé sur la tête correspond à une conviction religieuse ou pas.

La non-discrimination. C'est là que les propositions de résolution posent le plus de problèmes. La non-discrimination, articles 10 et 11 de la Constitution, mais aussi et surtout des directives du droit de l'Union européenne, la directive 2078 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail qui condamne la discrimination directe et indirecte en raison de la religion, directive transposée en droit belge, loi fédérale du 10 mai 2007 et décrets et ordonnances.

Interdiction à la discrimination directe : « Interdiction de toute situation dans laquelle une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre de l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable sur base de sa religion ».

Interdiction de discriminations indirectes : « Qui se produisent lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une religion ou d'une conviction donnée ».

La question est de savoir si l'interdiction de port de signes religieux par des agents publics est une distinction directe ou indirecte. L'impact est très concret. S'il s'agit d'une discrimination directe, elle est presque impossible à justifier, et donc la résolution ne peut pas être adoptée ou, si elle l'est, elle sera immédiatement remise en cause ; s'il s'agit d'une discrimination indirecte, elle peut être justifiée. S'il s'agit d'une discrimination directe, le traitement différencié est prohibé sauf s'il ressort d'une exigence professionnelle essentielle et déterminante et sauf si l'on se trouve dans une entreprise de tendance. Évidemment, les églises peuvent recruter un personnel qui a des convictions marquées et ils peuvent discriminer et ne

pas recruter des prêtres qui ne sont pas religieux, cela va de soi, sinon ce serait très compliqué. En gros, donc, les organisations qui ne sont, par définition, pas neutres peuvent discriminer sur base de la religion directement.

Cette notion d'entreprise de tendance n'est pas applicable à la fonction publique. L'argument a été invoqué par Actiris, dans une affaire maintenant désormais célèbre, rendue très récemment le 16 novembre 2015. Pour justifier un règlement de travail interdisant tous les signes convictionnels, Actiris justifiait le fait qu'elle pouvait être assimilée à un organisme de tendance. Le tribunal du travail de Bruxelles a répondu très clairement : « Le principe de neutralité est une notion juridique et non pas une conception philosophique. Actiris ne peut donc pas être assimilée à un organisme de tendance comme elle s'en prévaut au travers de l'une de ses propositions de question préjudicielle, sauf à considérer, à tort, que le principe de neutralité sur lequel elle affirme s'appuyer est une conception philosophique ». Le tribunal de poursuivre : « S'il en était ainsi, cette assimilation d'Actiris à une entreprise de tendance heurterait évidemment le principe d'égal accès à la fonction publique tel qu'il est inscrit à l'article 10 de la Constitution ».

Pas d'échappatoire possible avec la notion d'entreprise de tendance. Il reste l'exigence professionnelle essentielle et déterminante définie par l'article 8 de la loi du 10 mai 2007. C'est une caractéristique déterminée liée à l'âge de la relation sexuelle, la conviction religieuse ou philosophique, ou le handicap, qui était censée être déterminante en raison de la nature des activités professionnelles. Elle repose sur un objectif légitime, mais est proportionnée par rapport à celle-ci.

Il y a peu de développement d'interprétation de cette notion, je vous laisserai donc libre de l'interpréter.

Concernant la distinction indirecte, imaginons que les résolutions à l'analyse soient qualifiées de distinctions indirectes. Là, la mesure apparemment neutre, mais susceptible d'entraîner un désavantage particulier, sera admise si elle est objectivement justifiée par un but légitime et si les moyens sont appropriés et nécessaires. Sur cette question, nous sommes au cœur de l'actualité puisque deux questions préjudicielles sont actuellement pendantes devant la Cour de justice de l'Union européenne, mais les affaires étaient chaque fois liées à des interdictions de port de signes convictionnels dans les entreprises privées.

La première a été posée par la Cour de cassation belge, qui demande ceci : « Peut-on considérer qu'il n'y a pas discrimination directe lorsqu'une travailleuse musulmane se voit interdire de porter le foulard en vertu d'une interdiction faite à tous les travailleurs de porter des signes extérieurs d'appartenance politique, philosophie ou religieuse sur le lieu de travail ? » La

question de la Cour de cassation porte sur la question de savoir si c'est une discrimination directe ou indirecte.

Le 9 avril 2015, la Cour de cassation française pose la question suivante : « La volonté des clients de ne pas être servi par une salariée portant le foulard islamique peut-elle être considérée comme une exigence professionnelle essentielle et déterminante justifiant l'interdiction du foulard ? »

Les deux avocats généraux ont rendu des conclusions diamétralement opposées. C'est pour cela que je vous souhaite bonne chance.

L'avocat général, Mme Kokott, répond ceci : « À la lumière de ces considérations, à y regarder de plus près, le concept de discrimination directe ne convient pas pour apprécier correctement une interdiction telle que l'interdiction religieuse, donc l'interdiction de tous les ports de signes convictionnels, qui ne vise pas en particulier une religion ».

L'avocat Charston, dans l'affaire Bougnaoui, l'affaire française, § 88, dit ceci : « Il semble impossible de ne pas conclure que Mme Bougnaoui a été traitée de manière moins favorable, sur la base de sa religion, qu'une autre personne ne l'aurait été dans une situation comparable. Un ingénieur d'études, qui n'aurait pas choisi de manifester ses croyances religieuses en portant une tenue vestimentaire n'aurait pas été licencié. Le licenciement de Mme Bougnaoui constitue donc une discrimination directe basée sur sa religion ».

On ne peut pas faire plus contradictoire, on verra donc ce que la Cour de justice de l'Union nous dit. Si la Cour de justice conclut – elle ne s'est jamais prononcée sur les discriminations religieuses – en emboîtant le pas à l'avocat Charston, que toutes les interdictions de port de signes convictionnels poseront problème, au regard de la discrimination directe, interdite par la directive 2078.

Quant à la jurisprudence belge, je vais passer sur l'affaire Topal, le licenciement d'une enseignante de la Ville de Charleroi pour le port d'un foulard, parce que cela concerne les enseignants et que c'est quelque chose d'assez spécifique. Je passe donc.

J'en viens au Tribunal du travail de Bruxelles, le 24 septembre 2012 : une affaire qui concerne une étudiante engagée dans un service public fédéral. Elle refuse de retirer son foulard et la justification est lapidaire. Le tribunal admet la non-prolongation du contrat de l'étudiante, il dit : « Même à admettre l'existence d'une distinction indirecte, l'interdiction de porter tout signe religieux, politique ou philosophique est objectivement justifiée par un but légitime, à savoir le respect du principe de neutralité ».

Cette décision est tout à fait contradictoire avec une décision beaucoup plus récente : Tribunal du travail de Bruxelles, 16 novembre 2015. De quoi s'agit-il ? Il s'agit

d'une modification par Actiris – c'est la « fameuse » affaire Actiris – dans son règlement de travail, pour interdire le port de tous les signes religieux, politiques ou philosophiques pour tous ses agents. Suite à cette modification du règlement de travail, Mme Karima R., employée sous contrat depuis 1990, qui porte le voile depuis son embauche, est licenciée. Les conclusions du tribunal : il laisse ouvert la question de la discrimination directe, puisqu'il se réfère aux deux questions préjudicielles dont je vous ai parlés, il conclut à l'existence d'une discrimination indirecte, et il ordonne la suppression de la disposition contestée. On est quand même dans un organisme public, donc on est ici très proche de la deuxième proposition de résolution.

Que nous dit le tribunal ? « En ce qui concerne le but légitime, Actiris, pour le tribunal, se fonde sur une conception exclusive de la neutralité des apparences. Or – nous dit le tribunal – cette conception ne repose pas sur le principe constitutionnel de neutralité, qui reçoit comme interprétation classique la neutralité des actes uniquement. Par ailleurs – note le tribunal –, cette interprétation de la conception de la neutralité n'a pas de fondement dans la législation régionale qui est silencieuse par rapport à cette question. Un règlement de travail d'un organisme public n'est pas suffisant ».

Concernant la proportionnalité, Actiris ne justifie pas la nécessité d'une interdiction générale des signes convictionnels pour tous les agents sans exception. Il ne démontre pas qu'il serait extrêmement difficile d'opérer une distinction entre les membres du personnel, ceux qui sont, qui ont ou non une autorité sur le public, par exemple. L'argument de la mobilité interne avancé par Actiris ne tient pas pour le tribunal, puisque Mme Karima R. occupe la même fonction depuis son engagement.

Par ailleurs, le tribunal note qu'Actiris ne présente aucun fait précis, aucun incident, pas d'attitude prosélyte, pas de pression sur les travailleuses, indiquant le port d'un signe convictionnel par la personne aurait posé problème. Le tribunal se réfère ensuite à la proposition alternative du Conseil d'État relative aux suspicions d'impartialité, donc une interdiction de signes convictionnels serait justifiée lorsqu'il y a suspicion d'impartialité de la part d'un agent et par rapport à la position d'autorité. Il conclut à l'existence d'une discrimination directe, ordonne la suppression de cette disposition du règlement d'ordre intérieur et annule le licenciement.

(Réaction d'un intervenant)

Oui, pardon, discrimination indirecte, parce qu'il dit dans le jugement : « Comme il y a deux questions préjudicielles posées sur la discrimination directe, je ne me prononce pas », vu les deux questions préjudicielles dont je vous ai parlé.

Quelques perspectives pour conclure.

Il ressort du florilège des avis du Conseil d'État que l'objectif de garantir la confiance du public dans l'impartialité d'un agent peut être un motif d'interdiction des signes convictionnels, mais ce motif doit pouvoir se justifier selon la fonction occupée. Dans tous les cas, les avis du Conseil d'État sont unanimes, une interdiction généralisée est toujours considérée comme étant disproportionnée.

Quels critères mettre en œuvre si l'on veut – parce que, je le répète, ce n'est pas obligatoire – absolument consacrer une neutralité des apparences dans le service public ? Ce n'est pas du tout obligé, j'y ai fait référence. Vous avez compris, personnellement, je n'ai pas d'avis, faites ce que vous voulez.

Quels critères mettre en œuvre ? Le contact avec le public, c'est souvent le critère utilisé, mais de l'avis des acteurs de terrain, c'est un critère qui pose problème. Par ailleurs, il est difficile de garantir qu'un agent ne sera jamais en contact avec le public. C'est un critère qui est difficile à maintenir.

Un autre critère a été notamment développé dans le rapport des Assises de l'interculturalité et retrouve un écho dans les avis du Conseil d'État : le critère de la fonction d'autorité, c'est-à-dire la question de savoir si la personne a un pouvoir de coercition sur les citoyens ou un pouvoir de décision important. La Cour de justice de l'Union parle : exerce-t-il une part de la puissance publique, étatique ? Là, des restrictions peuvent être envisagées. Dans la jurisprudence de la Cour de justice, ce sont des restrictions par rapport aux critères de la nationalité.

Enfin, des solutions plus pragmatiques, plus négociées peuvent être prévues. On peut prévoir une interdiction, mais une interdiction qui peut être négociée, notamment, c'est la fameuse question des foulards portés par les infirmières. On rentre dans un débat compliqué – est-ce convictionnel, est-ce non convictionnel ? –, mais des solutions plus pragmatiques qui respectent à la fois les prescrits religieux et la neutralité dont on veut considérer qu'elle est par rapport aux apparences.

J'en ai fini par mon appréciation. Je voulais juste vous souhaiter beaucoup de courage sur cette question. C'est important que les parlements se saisissent de ces questions. Je vous souhaite beaucoup de courage, merci.

M. le Président. - Merci, Madame Romainville, nous serons courageux.

Je vois que MM. Gobert et Vandormael nous ont rejoints.

M. le Président. - La parole est à M. Gobert.

M. Gobert, Président de l'Union des villes et communes de Wallonie. - Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les députés, le conseil d'administration de l'Union des villes et communes de Wallonie s'est réuni cette semaine et a passé un long moment sur le sujet, mais nous avons pu trouver un consensus qui a reçu l'assentiment de l'ensemble des parties représentées au sein du conseil d'administration de l'Union des villes. C'est important de le souligner. Je suis accompagné par M. Alexandre Maître, directeur de la gouvernance local et qui, si vous le souhaitez, pourra aussi répondre à d'éventuelles questions que vous auriez à poser.

Au nom de l'association, je tiens à vous remercier d'avoir invité l'Union des villes et communes de Wallonie à s'exprimer sur les propositions de résolution dont vous allez avoir à débattre. L'Union des villes et communes de Wallonie tient, tout d'abord, à rappeler son attachement au principe de neutralité des administrations et pouvoirs publics. Ce principe doit cependant être lu à l'aune du principe constitutionnel de l'autonomie communale auquel notre association – vous vous en doutez – est fortement attachée.

Pour les raisons que nous développerons ci-après, l'Union des villes et communes de Wallonie estime qu'un décret devrait être adopté afin d'habiliter les conseils communaux qui le désirent à réglementer le port de signes convictionnels ostentatoires et l'expression de comportements ostentatoires par les agents publics locaux et, de façon plus générale, par toute personne, en dehors du mandataire politique, occupée au sein de l'administration locale.

Par contre, en ce qui concerne les mandataires exécutifs locaux, notre association n'est pas demandeuse d'une telle réglementation. En effet, par rapport à la proposition de résolution 406, concernant les agents, l'enjeu étant de définir le niveau de décision le plus pertinent. Nous aborderons donc, dans un premier temps, la question sous l'angle des mesures relatives aux agents de la fonction publique locale.

L'autorité locale, en tant qu'employeur, régit, par le biais de son statut administratif et de son règlement de travail, les droits et obligations de ses agents. La fonction publique locale connaît ainsi, en matière de gestion du personnel, une forte tradition d'autonomie, garantie par la Constitution et encadrée par le respect des principes généraux et le contrôle de tutelle, et pour cause ; l'autorité locale peut apprécier le tissu socioéconomique communal, les besoins qui s'y font jour, les tensions qui y seraient ressenties.

Nous estimons que c'est à l'autorité locale qu'il revient d'apprécier si un comportement devient problématique et s'il convient d'y apporter une réponse coercitive. Notre association ne souhaite pas que, par une mesure générale, le port de signes convictionnels, qui ne posait pas problème jusque-là, soit désormais réprimé. Par contre, les outils doivent être donnés aux administrations locales si elles estiment qu'un port de signes convictionnels ou qu'un comportement doit être réglementé, par exemple, en cas de radicalisation d'un membre du personnel.

Par rapport à l'outil juridique le plus pertinent, sur la base du principe d'autonomie évoqué précédemment, on pourrait être tenté de considérer que l'administration locale est déjà admise à restreindre, voire interdire, le port de signes convictionnels et l'adoption de comportements ostentatoires. L'impératif de sécurité juridique nous semble imposer qu'une disposition à valeur légale – un décret régional, en l'occurrence – habilite l'autorité locale qui le souhaite à adopter, le cas échéant, une réglementation restrictive en la matière lui permettant de réglementer le port de signes convictionnels et l'expression de comportements ostentatoires pour toute personne, en dehors du mandataire politique, occupée au sein de l'administration. Cette habilitation doit concerner les membres du personnel au sens strict, mais aussi les étudiants stagiaires, les personnes mises à disposition de l'administration locale par un employeur tiers, notamment.

Cette technique d'habilitation par décret laissant la part belle à l'autonomie communale a notamment été utilisée dans le cadre du décret du 30 avril 2009 portant des dispositions en matière de fonction publique locale qui, introduisant les articles L1217/1 et L1217/2 dans le CDLD, habilitait les autorités locales à introduire, si elles le désiraient, un mécanisme de démission d'office pour inaptitude professionnelle. Sans cette norme d'habilitation à valeur décrétable, la sécurité juridique pourrait être compromise, dès lors que l'article 9.2 de la Convention européenne des droits de l'homme prescrit que la liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique à la protection de l'ordre de la santé ou de la morale publique ou à la protection des droits et liberté d'autrui.

Au-delà de cet argument de texte, nous pensons que l'adoption éventuelle de mesures au niveau local, plutôt qu'une interdiction ou une restriction générale faite par le décret à l'ensemble du personnel des pouvoirs locaux, présentera cet avantage d'être opérée en tenant compte des réalités de terrain et des éventuelles difficultés qui y sont rencontrées.

En effet, selon la Cour européenne, la liberté de religion telle que prévue par l'article 9 de la Convention

européenne des droits de l'homme implique également celle de manifester sa religion individuellement et en privé ou de manière collective et en public. Selon cette même cour, une mesure consistant, par exemple, à interdire de porter un foulard islamique, constitue une ingérence dans ce droit. Cette ingérence dans un droit fondamental, cette limitation du droit d'exprimer ses convictions en public peut toutefois être admise si ladite limitation est circonscrite, justifiée par des motifs pertinents et proportionnée au but légitime poursuivi.

Ainsi, une autorité locale qui disposerait d'éléments objectifs établissant que le port de signes ostentatoires par ces agents est problématique, en raison de tensions entre membres du personnel mettant à mal la continuité du service, du prosélytisme, des signes de radicalisation, des comportements différenciés des agents selon qu'ils sont en contact avec des citoyens partageant ou non leurs convictions affichées, pourra justifier les mesures restrictives qu'elle entendra introduire dans sa réglementation. Tel ne serait pas le cas, à notre avis, d'une réglementation générale qui imposerait une interdiction de port de signes convictionnels à l'ensemble de la fonction publique locale.

Comme l'a soulevé le juge M. De Gaetano dans son opinion décidante, dans une affaire impliquant l'État français, considérer que, de façon générale, les citoyens vont avoir le sentiment de ne pas être traités de façon impartiale si les agents portent des signes convictionnels repose sur la prémisse fautive qu'un service public impartial ne peut pas être garanti aux usagers si l'agent qui les sert manifeste un tant soit peu son appartenance religieuse. Un principe de droit constitutionnel ou une tradition constitutionnelle peut aisément finir par être défié, ce qui zappe toutes les valeurs se trouvant à la base de la Convention européenne des droits de l'homme.

Faute de pouvoir justifier de façon concrète les éléments qui amènent une autorité à limiter la liberté de religion et d'expression, garantie par les articles 9 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, seul le niveau local, à notre avis, peut le faire pour son propre personnel. Le risque nous semble grand que la mesure qui serait adoptée pour l'ensemble des pouvoirs locaux soit considérée comme une discrimination indirecte, en ce qu'elle causerait un désavantage particulier pour les personnes adhérentes à une religion qui prescrit le port d'un signe particulier ou pour lesquelles le port d'un signe donné revêt une importance plus grande et qui entendent exercer leur liberté de religion.

En conclusion pour ce point, notre association estime que, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la liberté de religion et la liberté d'expression ne peuvent faire l'objet de limitations que si ces limitations sont circonscrites, justifiées par des motifs pertinents et suffisants et proportionnées au but légitime poursuivi. Elle estime

que seule l'autorité locale est à même d'apprécier *in concreto* quand une situation problématique ou un contexte particulier est à même de justifier une mesure restrictive en la matière. Elle estime également que l'autorité locale est la mieux placée pour évaluer l'étendue adéquate de la restriction à apporter aux libertés garanties par les articles 9 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Le cas échéant, elle estime, enfin, que par souci de sécurité juridique et au vu du libellé de l'article 9.2 de la Convention européenne des droits de l'homme, une mesure d'habilitation à valeur décrétole est souhaitée.

En ce qui concerne la proposition de résolution n° 405, concernant les mandataires, l'Union des villes et communes de Wallonie n'est pas favorable à l'adoption d'une réglementation du port des signes convictionnels et de l'expression de comportements ostentatoires pour les mandataires locaux, fussent-ils exécutifs. Notre association estime que pareille réglementation se heurterait à de nombreuses difficultés d'ordre pratique et juridique, alors que, dans les faits, les besoins d'une telle réglementation ne semblent pas se faire sentir au sein des autorités locales wallonnes.

Si une telle réglementation devait être prise, elle ne pourrait l'être que par un niveau supérieur à l'autorité locale. Partant, elle prendrait un caractère général et ne pourrait prendre en compte les spécificités de chaque autorité locale et faillirait donc dans l'obligation de motiver les raisons concrètes qui justifient son adoption. La mesure risquerait, dans ce cas, d'être considérée comme disproportionnée et pourrait être source d'insécurité juridique.

Ensuite, pour éviter de porter une trop grande atteinte à la liberté d'expression et de religion des mandataires, la mesure serait limitée aux mandataires exécutifs. Cette condition nous semblerait, en effet, indispensable afin de ne pas limiter les possibilités axées sur le mandat électif de conseillers communaux en s'approchant dangereusement de l'imposition d'une nouvelle condition d'éligibilité. Comment, dans ce cas, justifier qu'au sein d'un même conseil communal, seraient amenés à siéger des mandataires non exécutifs qui pourraient porter des signes convictionnels et des mandataires exécutifs à qui cela serait interdit ? Notre association craint que ce genre de disposition ne crée des tensions, qui actuellement sont quasi inexistantes.

Par ailleurs, si une telle réglementation devait être prise, une définition précise des hypothèses dans lesquelles elle devrait s'appliquer aux mandataires devrait être adoptée. Ainsi, s'il est plus ou moins aisé de déterminer quand un agent est dans l'exercice de ses fonctions, et donc quand cesse de lui être applicable l'interdiction, n'est-ce pas plus mal aisé en ce qui concerne les mandataires ? Un mandataire ne cesse pas d'avoir cette qualité à la fin de la journée de travail, de telle sorte qu'il est plus compliqué de déterminer si l'interdiction continue de lui être ou non applicable, en

particulier dans le cas du bourgmestre, qui est, par ailleurs, organe communal et dispose de responsabilités spécifiques susceptibles d'être mises en œuvre à tout moment dans le cadre de ces missions, notamment de maintien de l'ordre.

À quoi correspond, pour les mandataires exécutifs, la notion d'exercice de leurs missions ? S'agit-il uniquement des hypothèses où le mandataire est considéré comme représentant officiellement le pouvoir local ou quand il en est une émanation, en lien avec la théorie de l'organe ? Ou s'agit-il, de façon plus générale, de toute représentation en qualité d'élu pendant la durée de son mandat ?

La notion d'affichage, de comportements ostentatoires, exprimant les convictions philosophiques ou religieuses, est peu précise.

Qu'en sera-t-il de la participation en qualité de membre du collège à des manifestations folkloriques qui ont, de façon séculaire, un lien fort avec la religion, comme les messes en wallon, les processions, les marches ? Le mandataire pourra-t-il y être présent ? Ne pourra-t-il n'y être présent qu'à la condition qu'il ne se trouve pas dans une tribune officielle et portant l'écharpe ? Ne pourra-t-il, tout simplement, plus y participer ?

Enfin, quelle sera l'attitude à adopter par l'autorité locale ou l'autorité tutelle à l'égard d'un mandataire qui ne respecterait pas l'interdiction ? S'il s'agit d'un agent, on pourrait, moyennant adaptation des textes, considérer qu'il y a un non-respect des dispositions statutaires ou du règlement de travail, pouvant entraîner une sanction. Qu'en sera-t-il pour un mandataire ? Une nouvelle sanction disciplinaire sera-t-elle prévue dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation ? S'agira-t-il d'une nouvelle cause d'inéligibilité ? Qui sera chargé du contrôle, du respect de cette interdiction ?

En conclusion, pour ce qui concerne le règlement du port des signes convictionnels et d'adoption de comportements ostentatoires par les mandataires exécutifs, notre association estime qu'il n'existe pas de demande du terrain allant dans ce sens dans les pouvoirs wallons. Elle estime également qu'une telle réglementation, en ce qu'elle apporte une atteinte directe aux libertés de religion et d'expression des mandataires élus, devrait être strictement limitée, justifiée par des motifs impérieux et proportionnés à l'objectif suivi.

Ce faisant, une réglementation prise par un niveau supérieur à leur autorité locale, pour l'ensemble des mandataires locaux exécutifs, et sans devoir tenir compte des réalités de terrains, ne répondrait pas à cette exigence de proportionnalité et de motivation. Notre association estime qu'une réglementation générale ne pourra embrasser l'ensemble des hypothèses qui seront vécues dans la pratique – à partir de quand le port d'une

barbe doit-il être considéré comme un signe convictionnel ? Qu'en est-il des tatouages sur les parties apparentes du corps ? – et sera davantage source de conflits que d'apaisement.

Je vous remercie de votre attention.

Audition de M. Vandormael, Président de la Fédération des CPAS de Wallonie

M. le Président. - La parole est à M. Vandormael.

M. Vandormael, Président de la Fédération des CPAS de Wallonie. - Je vous remercie.

Rassurez-vous, ceci n'est pas un signe convictionnel, absolument pas.

(Rires)

C'est le 20 octobre 2016 que le comité directeur de la Fédération des CPAS d'Union des villes et communes de Wallonie s'est positionné sur le dossier. J'en suis donc ici le porte-parole.

Premièrement, la fédération insiste pour que tous les signes convictionnels soient identiquement concernés.

Deuxièmement, elle estime que les signes convictionnels n'ont pas à être portés dans l'exercice d'une fonction au sein du CPAS, quel que soit le service, quel que soit le statut.

En matière de statut, vous savez aussi bien que moi que c'est le même statut pour le personnel communal que pour le personnel des CPAS. Cela vaut aussi – et c'est cela notre spécificité, c'est sur cela que je vais essayer de me concentrer – pour les personnes engagées dans le cadre de l'article 60, § 7, de la loi organique de 1976, et pour les stagiaires d'école, nombreux dans les CPAS, notamment des assistants sociaux stagiaires.

Dans le cadre de l'article 60, § 7, c'est bien le CPAS, c'est-à-dire un pouvoir public, qui est l'employeur. En réalité, si le CPAS agit ici comme employeur, c'est au sens de la loi que je viens de citer et de la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail. Il se trouve dans le cadre d'une mission très particulière, celle de permettre à des personnes qui émargent au droit à l'intégration sociale de récupérer un droit à une allocation sociale, en particulier le chômage, et/ou d'obtenir une expérience professionnelle.

Dans le cadre de ces deux objectifs, le CPAS agit, surtout et avant, tout comme pourvoyeur d'une aide sociale, certes sous la forme d'un emploi, mais c'est bien l'aide sociale qui est visée par cette politique. D'ailleurs, comme le dit le texte, l'article 60, ce n'est que « le cas échéant » que le CPAS agit lui-même comme employeur. C'est bien également l'interprétation

qu'en donnait le ministre Dupont lorsqu'il était interpellé au Parlement. L'article 60, § 7, est une forme d'assistance sociale – même si le mot est un peu éculé – par l'emploi.

Cela pour dire que l'article 60 qui fonctionne au sein du CPAS, que ce soit au guichet ou ailleurs, nous le soumettrions au même régime que tous les autres agents. Par contre, et cela est fréquent, notamment dans le cadre de coopérations avec le secteur de l'économie sociale.

Par contre, dans l'hypothèse où une telle personne est amenée à travailler auprès d'un employeur privé – il s'agit souvent d'ASBL ou d'entreprise d'économie sociale – les règles prévalant, dans cette matière, au sein de cet employeur privé lui sont d'application. En d'autres termes, si cet employeur accepte le port des signes convictionnels, cela vaudrait aussi pour la personne engagée dans le cadre du contrat article 60, § 7.

Il se peut, en effet, que la structure accueillante – l'utilisateur, comme on dit dans le jargon – accepte les signes religieux ou convictionnels. Nous pensons dès lors que le CPAS ne met pas à mal sa neutralité s'il accepte que, sur le lieu de la mise à disposition, le travailleur arbore un signe religieux ou convictionnel. Nous proposons, dans ce cas, que le CPAS précise que, pendant la durée de mise à disposition, le travailleur reste soumis au règlement de travail du CPAS et se voit, en outre, remettre une copie du règlement de l'utilisateur. Il lui est précisé les dispositions qui lui sont applicables pendant la mise à disposition.

Voilà, je ne serais pas plus long, pour ma part.

Dans la mesure où il m'a été communiqué qu'après l'audition, je pouvais disposer, puisque j'ai d'autres rendez-vous, s'il y avait des questions, je suis prêt à y répondre. Dans le cas contraire, je vous laisserai.

Je vous remercie de votre attention.

Échange de vues

M. le Président. - Spécifiquement par rapport à l'intervention de M. Vandormael, y a-t-il une question ou l'autre ? De la sorte, on pourra libérer M. Vandormael, le cas échéant.

La parole est à M. Jeholet.

M. Jeholet (MR). - Merci, Monsieur Vandormael. C'est court, mais c'est très clair.

Pas de distinction par rapport au statut du personnel, pas de distinction par rapport aux services : pour vous, cela est très clair, la notion de contact avec le public n'intervient pas, est-ce cela ?

M. Vandormael, Président de la Fédération des CPAS de Wallonie. - Il est difficile, en l'espèce, de me faire exégèse de l'ensemble du comité, mais j'ai la faiblesse de penser que ce serait une discrimination en soi entre membres du personnel.

M. Jeholet (MR). - C'est bien ce que j'ai compris.

M. le Président. - Un grand merci. Bon retour !

M. Vandormael, Président de la Fédération des CPAS de Wallonie. - C'est très aimable à vous, merci et bonne fin de journée.

M. le Président. - Les parlementaires qui le souhaitent s'expriment et questionnent les auditionnés. Ensuite, on redonnera la parole à toutes les personnes qui se sont exprimées.

Simplement, pour M. Mottard, on s'est rendu compte que le micro sans fil fonctionne, mais que l'on n'enregistre pas vos propos. Heureusement, on les avait enregistrés avec un petit appareil MP3, donc il n'y a pas de problème, tout ce que vous avez dit sera consigné dans les annales du Parlement. Si vous le voulez bien, dans le cadre de vos éventuelles interventions, utilisez le micro.

La parole est à M. Dermagne.

M. Dermagne (PS). - Je tiens, tout d'abord, à remercier l'ensemble des intervenants de cet après-midi pour la qualité des exposés qui nous ont été présentés. Je tiens aussi à remercier les auteurs des deux propositions de résolutions pour avoir consenti à ce que ces auditions aient lieu. Il y a quelques semaines, des doutes ont été quelque peu émis par rapport à la nécessité de ces auditions, mais je pense que l'après-midi que l'on vient de passer ensemble démontre, à suffisance, l'importance de ces auditions, leur nécessité et la difficulté de traiter d'une manière complexe, ces questions déjà complexes.

Je sais que la complexité et les réponses complexes ne sont pas dans l'air du temps. En effet, l'actualité récente nous l'a encore démontré. Mais les exposés de cet après-midi et les rappels historiques qui ont été faits démontrent la difficulté de ces questions saillantes et présentes depuis longtemps dans la société et dans l'espace public. Sinon, nous aurions trouvé des solutions et des réponses depuis longtemps puisque les uns et les autres ont évoqué les esprits brillants et éclairés qui se sont penchés sur ces questions dans les années, les décennies qui nous ont précédés et je dirais même les siècles parce qu'on peut convoquer d'autres penseurs à nos travaux pour venir compléter ce qui nous a été dit aujourd'hui.

Je relève dans ce qui a été dit cet après-midi que les positions ne sont pas identiques. J'ai entendu, dans le chef de l'Association des provinces wallonnes et de la Fédération des CPAS, un souhait relativement ferme et

clair par rapport au fait que l'on puisse légiférer ici, au sein de ce Parlement. D'ailleurs, je rappelle ma volonté et mon souhait que ce débat ait lieu ici, dans le cadre de cette enceinte. Je pense que Mme Romainville en a évoqué l'importance et le caractère primordial. C'est la raison pour laquelle j'ai toujours émis des réserves concernant les résolutions et l'habilitation qui a été demandée et qui voulait être donnée au Gouvernement. En effet, je trouve que des débats de société, complexes, historiques nécessitent que l'on puisse s'en saisir dans le cadre d'enceinte parlementaire. Je pense que c'est le lieu le plus adéquat notamment pour qu'on puisse discuter de ces questions importantes, donc je réitère mon souhait, ma volonté que ces questions puissent être débattues ici au sein de nos enceintes parlementaires, et qu'elles ne soient pas « bottées en touche » vers un exécutif ou l'autre. C'est le lieu dans lequel on doit avoir ces questions.

J'ai pu relever des positions différentes – Fédération des CPAS, Association des provinces wallonnes – avec une demande relativement claire. J'ai également entendu l'Union des villes avoir une position plus réservée par rapport à une règle générale qui s'appliquerait à l'ensemble des pouvoirs locaux, notamment eu égard à l'autonomie communale qui est revendiquée, et à juste titre, par l'Union des villes. J'ai pu percevoir, dans le chef des deux juristes, des approches différentes, mais qui mettaient, toutes les deux, le doigt sur les difficultés juridiques que nous impose le contexte juridique dans lequel la Belgique et la Wallonie s'inscrivent, fort heureusement d'ailleurs.

Par ailleurs, j'aimerais interroger les deux juristes concernant la demande de l'Union des villes. Si j'ai bien compris, Monsieur Gobert, ce qui est demandé, c'est une habilitation générale qui serait décidée par décret et qui laisserait la possibilité à chacun des pouvoirs locaux – en tout cas, à chacune des communes puisque c'est celles-là que vous représentez – la possibilité de régir et non pas légiférer la question du port de signe convictionnel ostentatoire.

J'en viens à ma deuxième question. J'ai toujours dit que dans ces questions comme dans d'autres, le diable est dans le détail. Nous le savons, dans nos sociétés, tout est symbole et donc au final, qu'est-ce qu'un signe religieux ostentatoire ? Qu'est-ce qu'un comportement religieux ostentatoire ? Je pense que ces questions difficiles trouveront difficilement des réponses et que les interprétations sont différentes en fonction du point de vue dans lequel on se place et également en fonction des époques.

Je rappellerai que les premiers chrétiens persécutés se reconnaissaient avec un poisson, qui était l'ictus grec, qui n'était jamais que l'acronyme de « Jésus-Christ fils de Dieu, sauveur ». Enfin, mes connaissances s'arrêteront là. Mais tout est symbole et Mme Romainville l'a évoqué : la longueur de la barbe, du voile, du bout de tissu, toutes ces questions sont bien

présentes aujourd'hui et elles se posent. On a parlé aussi du turban sikh.

Toutes ces questions sont complexes et appellent des réponses qui sont complexes également. C'est la raison pour laquelle j'avais aussi demandé l'audition de l'Association des maires de France. En effet, le travail qui a été réalisé dans le cadre du vade-mecum établi par l'Association des maires de France dans un contexte de laïcité particulier qui est celui de la France avec toute une histoire, avec des interprétations relativement fermes et claires avait abordé la question de façon très pragmatique et très terre à terre. Cela, en laissant toute une série de questions ouvertes parce que toutes les situations de terrain sont différentes et appellent des réponses très pragmatiques. J'avais trouvé cette approche assez intéressante. Mais vous l'avez dit, cette audition, à l'entame de nos travaux n'a pas été possible.

Je renvoie l'ensemble des intervenants au vade-mecum qui est relativement succinct, mais qui ouvre la porte sur toute une série de questions. Je renvoie également vers l'Observatoire de la laïcité française qui a aussi abordé toute une série de questions et de thématiques qui nous occupent aujourd'hui de manière très précise, très concrète, bien que, vous le verrez, en laissant souvent une marge d'appréciation et certaines portes ouvertes. Cependant, on peut comprendre pourquoi puisque le contexte juridique international nous a été rappelé tout à l'heure par nos deux excellents juristes experts.

J'en resterai là pour les premières considérations et pour la première question par rapport à l'habilitation qui pourrait être donnée par un décret aux différents pouvoirs locaux de pouvoir régir, réglementer ces questions. Je pense que vous avez déjà répondu, mais je souhaiterais une réponse claire par rapport à ce qui a été sollicité par l'Union des villes.

M. le Président. - La parole est à M. Jeholet.

M. Jeholet (MR). - Merci, Monsieur le Président, et aux différents orateurs de cet après-midi pour leurs exposés.

Peut-être quelques considérations, la première par rapport au décret, au cadre législatif à mettre ou pas en place. M. Mottard, pour l'Association des provinces wallonnes, a parlé et a évoqué le souhait de l'association d'une initiative législative contrairement à une circulaire. Concernant l'Union des villes et communes de Wallonie, M. Gobert parle d'un cadre fixé au nom de l'autonomie communale. Je veux bien, mais j'ai aussi un peu envie de dire : « Courage, fuyons ! » parce que cela revient à une circulaire.

À un moment donné, quand on vient dire qu'aujourd'hui, il n'y a pas de tensions ou que celles-ci sont quasiment inexistantes dans une commune, je m'étonne, en tant que représentant de l'Union des villes

et communes. En effet, si vous n'avez pas écho de tensions dans certaines communes par rapport à cette problématique, alors je m'étonne du rôle de l'Union des villes et communes, et la proximité de l'Union avec les villes et communes, parce que j'ai cru comprendre qu'il y avait une position antérieure de l'Union des villes et communes peut-être un peu plus courageuse que celle qui est défendue aujourd'hui.

C'est évident que le problème ne se pose pas de la même façon dans une commune rurale de 4 000 habitants que dans une commune de 55 ou 100 000 ou 200 000 habitants. La problématique est tout à fait différente.

Par rapport aussi à l'Association des provinces wallonnes, et M. Mottard l'a dit et on l'a déjà dit lors de la précédente commission, il est important d'avoir une définition de ce qu'est un signe convictionnel, d'un comportement ostentatoire. Je pense que c'est évidemment essentiel. On ne doit pas laisser le choix à une interprétation par rapport à des définitions qui ne seraient pas suffisamment claires ou suffisamment précises. M. Mottard a également évoqué l'uniformité des règlements. Je pense que c'est important en termes de sécurité juridique. En effet, dans un sujet comme celui-là, c'est un élément qui me semble essentiel.

Concernant M. Behrendt, lorsque celui-ci évoque différents aspects comme les services accessibles au public ou non, la disposition des locaux, encore une fois, je voudrais être très clair par rapport à cela : dans une commune importante avec des services comprenant un certain nombre de personnes et une séparation très claire des services, le problème peut se poser de façon moins forte. Par contre, dans des petites communes avec des locaux parfois très limités, pour la même chose ou personne : « A-t-elle contact avec le public ou pas ? » Oui, en partie. La frontière est moins évidente dans certaines communes, que ce soit par rapport aux contacts ou pas avec le public ou que ce soit par rapport aux locaux. C'est quand même aussi un élément qui me semble important.

Revenons à l'Union des villes et communes de Wallonie. Je voudrais vous interroger, Monsieur Gobert, par rapport à la cohérence que l'on pourrait défendre.

Vous connaissez l'importance de ce qu'il reste de l'autonomie des communes. Je ne vais certainement pas m'opposer à l'autonomie des communes. À un moment donné, on va avoir des applications tout à fait hétérogènes d'une commune à l'autre avec des citoyens qui ont parfois accès aux services d'une commune ou de plusieurs communes. Ce qui peut tout à fait être possible par rapport à une association, une entreprise ou même un citoyen. On ne va pas avoir beaucoup de cohérence. On va avoir une application tout à fait hétérogène du dispositif qui risque à mon avis de poser de véritables problèmes.

Même chose au niveau de l'intention du Gouvernement de la Région wallonne. J'en ai encore débattu avec le ministre Lacroix en déposant une proposition de résolution par rapport au Code de la fonction publique en Région wallonne, car il y a une volonté de légiférer au niveau de la Région wallonne sur le sujet avec peut-être une limitation aux agents en contact avec le public ou non. En tout cas, il y a un débat aujourd'hui. Un débat, annoncé début 2017, afin de légiférer par rapport à cette problématique. Cela veut dire que l'on va légiférer au niveau Région wallonne et que l'on ne légiférerait pas – on ferait semblant de légiférer – sur le plan communes et villes. Je suis un peu interpellé par rapport à la confusion et l'incohérence que cela pourrait engendrer pour les citoyens.

Je suis ici, à la Région, à Namur, et l'on ne va pas me suspecter de parler de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Quand on dit qu'il n'y a pas de tensions, voulez-vous que je vous dise ce qu'il se passe dans les écoles aujourd'hui ? Parce que la démarche que l'on fait en déposant des propositions de résolution à la Région wallonne, on fait la même démarche à la Fédération Wallonie-Bruxelles au niveau des écoles. Parce qu'au niveau des écoles, c'est encore bien pire aujourd'hui. Que se passe-t-il ? On laisse les directeurs d'écoles se dépatouiller quand il y a des cas – pas uniquement du port du voile d'élèves, c'est déjà un véritable problème concernant les élèves –, mais aussi par rapport à certains professeurs, qu'ils soient professeurs de religion ou pas. Soyons quand même très clairs par rapport à cela.

C'est pour cela que je plaide, avec toutes les difficultés, et c'est vrai que l'on a entendu les deux juristes. Je pense que l'on pourrait d'ailleurs consacrer presque la fin de la journée à avoir un débat et arbitrer le débat entre les deux juristes, mais ce serait intéressant d'entendre les contre-arguments de l'un et de l'autre parce que cela enrichira et cela nourrira le débat que nous portons aujourd'hui. Mais je pense que la démarche que nous faisons aujourd'hui à l'égard des villes et communes, nous devons également la faire à l'égard des écoles au niveau de la Fédération Wallonie-Bruxelles parce que l'on peut se mettre la tête dans le sable et dire qu'il n'y a pas de problème aujourd'hui. Je suis très clair ici.

Le problème, c'est quand même par rapport à une communauté, par rapport à une religion aujourd'hui. C'est cela le problème. On parle de signes convictionnels, mais ayons quand même le courage de débattre du port du voile. C'est cela aussi qui anime le débat et qui fait l'actualité du débat. On peut débattre sur la petite croix à l'intérieur ou à l'extérieur. On parle de distinction. On est bien d'accord par rapport à cela, mais l'actualité est quand même là aujourd'hui. Il faut appeler un chat un chat. En tout cas, je ne ferai pas semblant de ne pas évoquer cette problématique qui me semble importante.

De plus, être proactif et prévoir aussi toute une série de problèmes que l'on peut rencontrer dans les villes et communes, dans les provinces, dans les CPAS, est un élément qui nous semble important. Que le problème soit terriblement compliqué sur le plan du droit, sur le plan aussi concret dans l'organisation, dans l'opérationnel, dans le pragmatisme. Il y a le droit, mais il y a aussi le côté opérationnel et pragmatique de mise en œuvre. Mais je pense que c'est un débat qui semble tout à fait intéressant, opportun aujourd'hui à mener au sein de ce Parlement pour arriver à une initiative et une démarche législative qui corresponde le plus à la réalité de terrain.

Voilà ce que je souhaitais dire pour le groupe MR.

Je reviendrai peut-être avec des questions plus précises tout à l'heure, peut-être à l'occasion d'un premier tour de table.

M. le Président. - La parole est à M. Desquesnes.

M. Desquesnes (cdH). - Je voudrais remercier, comme mes collègues l'ont fait, l'ensemble des intervenants parce que je trouve qu'à la fois, cela a permis de dresser un cadre juridique – certes, avec des questions, avec des points de suspension en attente, notamment de certains arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne –, mais au moins, on a un cadre précis.

Puis, on a aussi une expression du terrain puisque le législateur wallon est certes compétent pour définir des règles, mais je pense, et l'on y est extrêmement attentif au sein de cette assemblée, à être à l'écoute des acteurs de terrain, de leur sensibilité et de leur ressenti. Je pense qu'à la fois la Fédération des CPAS, l'Union des villes et communes de Wallonie et l'Association des provinces wallonnes, on a pu entendre les sensibilités des éléments. C'est un élément dont nous devons tenir compte puisque le travail que nous avons décidé de faire il y a trois à quatre semaines, c'était bien celui-là. C'est d'avoir un débat, en profondeur, apaisé sur ces questions qui sont des questions sensibles, autour du vivre ensemble, autour de l'organisation de notre société, dans une société – qu'on le veuille ou non – qui est aujourd'hui de plus en plus variée et où l'expression des différences est certainement plus forte. Je trouve que c'est un beau défi au sein de notre assemblée et que de travailler à cette question.

Il est vrai que l'on a eu un débat sous la précédente législature. En avril 2014, le Parlement a voté une résolution demandant à son Gouvernement d'avoir une position qui était une position d'interdiction dans la fonction publique régionale et au sens large du terme, sauf pour les personnes qui n'étaient pas en contact avec le public. C'est la position qui a été votée par le Parlement.

Dans le cadre de ce débat, je voudrais relever quatre questions qui m'ont interpellé et que je trouve interpellantes par rapport à ce que j'ai entendu.

Je voudrais revenir sur la directive européenne pour savoir si elle s'applique bien à la fois à la sphère privée – travailleurs dans le secteur privé – comme aux travailleurs dans le secteur public. C'est une question que j'adresse au professeur Behrendt et à la professeure Romainville. Cette directive traite-t-elle de façon égalitaire les travailleurs quel que soit l'endroit où ils se trouvent ?

On parle tous, à un moment donné, de dire par rapport à la neutralité et quand on tire un peu sur la neutralité des apparences, on sent bien compte que l'on est à une limite. On porte atteinte à une liberté qui est constitutionnelle et qui est celle de la liberté de convictions et d'expressions de nos convictions.

Si l'on doit apporter une limite à cela – et de nouveau, c'est une question que j'adresse aux deux professeurs – quel que soit ce que l'on met dedans, doit-on avoir une formulation positive ou une formulation négative ? Faut-il dire que « l'on interdit, sauf/pour » ou, au contraire, on réaffirme la liberté, mais à cette liberté, il peut y avoir une série d'exceptions particulières ? Si l'on doit intervenir comme législateur dans ce champ, comment doit-on écrire les choses ? Dans quel sens doit-on les écrire ? Les deux formules sont-elles possibles ou bien y en a-t-il une davantage à privilégier ?

Je voudrais également revenir sur ce que M. Gobert a expliqué pour l'Union des villes et communes de Wallonie où il suggère une habilitation qui est le reflet – et Mme Romainville en avait fait un petit peu l'écho – au pragmatisme qui est le nôtre. On le retrouve et l'on sait que l'on est un pays qui puise ses racines dans la démocratie locale. Cette habilitation aujourd'hui est-elle, dans le chef de l'Union des villes et communes de Wallonie, vue comme une habilitation large ou, au contraire, une habilitation restreinte ? Que pensent nos deux juristes par rapport à cette question ? L'habilitation peut-elle aller, car cela peut être des critères tellement précis que, le seul degré d'application des pouvoirs locaux serait de dire : « Ce poste-là ou cette fonction-là répond-il ou pas aux conditions ? ». Ou peut-on aller davantage dans le détail ?

Quelle est aujourd'hui la vision qu'en a l'Union des villes et communes de Wallonie et quelle est la marge de manœuvre que le législateur wallon a par rapport à cela ? C'est ma question destinée aux professeurs.

Dernière question et elle concerne ce que M. Mottard nous a exprimé pour l'Association des provinces wallonnes. J'ai cru comprendre dans votre intervention, à un moment donné, qu'il y avait des règlements aujourd'hui dans les provinces qui règlement déjà cette question. Je ne sais pas si vous confirmez ou

infirmes cet élément. Vous l'infirmes, donc je n'ai pas de questions à vous poser, j'en suis désolé.

M. le Président. - La parole est à M. Daele.

M. Daele (Ecolo). - Je voudrais tout d'abord remercier les différents intervenants qui nous permettent d'avoir un éclairage supplémentaire dans le cadre de ce débat qui n'est pas un débat évident. C'est tout à fait bienvenu d'avoir ces différents échos. On constate que les échos qui nous parviennent, justement, ne sont pas unanimes. Ils sont parfois même contradictoires entre eux, que ce soit sur l'opportunité ou plutôt sur le besoin. On entend d'un côté des provinces qui nous disent : « Il nous faut un décret clair sur l'interdiction » et d'autre part, des villes et des communes qui nous disent : « Il faut pouvoir laisser un maximum d'autonomie aux communes pour justement éviter de créer des tensions actuellement quasi inexistantes ». Ce sont des éléments que j'entends et que je note pour nos discussions futures.

J'ai une question plus précise par rapport à la mise en œuvre et sur le comment. En fait, rebondir sur une demande de l'Association des provinces wallonnes, de ce que M. Mottard avait exprimé. Il y a un besoin qui est de bien définir les termes. C'est une nécessité de pouvoir bien préciser les choses. Là, je me pose dans le cadre de la résolution 405 qui vise les membres des exécutifs locaux. C'est M. Behrendt qui avait entamé cette distinction entre les activités réalisées en tant qu'élu et les activités réalisées en tant que représentant du service public. Un des exemples que vous me donniez, qui est assez clair, c'est en cas de procédure disciplinaire pour les enseignants. C'est assez clair que cela se trouve dans le cadre, mais aussi d'une représentation d'un service public.

Je dirais que si cet exemple est clair, il y a toute une série de réalités qui le sont beaucoup moins. On est aujourd'hui le 10 novembre, demain, c'est le 11 novembre, il y a beaucoup de cérémonies aux monuments aux morts qui vont avoir lieu demain matin. À Theux, c'est à 11 heures. À 10 heures, il y a une commémoration religieuse à l'église, qui est en face du monument aux morts. Toute une série d'échevins y seront présents, avec leur écharpe échevinale. Dans ce cas, l'élu est-il dans un cadre d'élu ou un cadre de représentation du service public ? Dans ce cadre, il peut s'agir qu'il y ait un comportement ostentatoire qui vise à valoriser plutôt une religion qu'une autre ou pas ?

Le fait de devoir bien définir les termes est donc nécessaire. Je voulais donc savoir si vous aviez des éléments en plus à nous apporter, que ce soit M. Behrendt ou Mme Romainville. Mais M. Behrendt avait lui plus précisément ciblé cet enjeu de manière à mieux définir ce qui est de l'un ou de l'autre. Là, je voudrais, éventuellement, si vous avez des précisions à nous apporter, si vous en avez gardé sous le coude ou si vous nous avez tout livré. Si vous en avez gardé sous le coude, je suis intéressé de pouvoir le connaître.

M. le Président. - La parole est à M. Hazée.

M. Hazée (Ecolo). - Nous avons été plusieurs, le 4 octobre, dernier à mettre en exergue la grande sensibilité du dossier, non seulement sa sensibilité dans la société – sensibilité politique, philosophie ou religieuse –, mais aussi sa sensibilité juridique et pratique. Nous avons insisté sur l'importance du sens des mots, dès lors que l'on fait du droit ou également sur l'importance des détails.

Tout à l'heure, notre collègue, M. Dermagne, y a fait allusion. Je vous remercie pour ces apports, je veux aussi vous prier de m'excuser pour mon arrivée tardive, c'est mon collègue qui était là en début de réunion. Manifestement, on voit bien l'intérêt de ces auditions pour permettre une discussion la plus sereine et la plus argumentée avec ce soin de prendre en compte, de considérer cette sensibilité. Sensibilité que l'on avait fort peu considérée de mon point de vue, en 2014, puisque M. Desquesnes a fait allusion aux débats intervenus ici en avril 2014 et où, en particulier dans sa formation, je dois le dire, il y a eu comme cela cette volonté de donner un signal – c'étaient les mots utilisés. Aujourd'hui, des signaux, c'est bien, mais quand on est en matière de droit, on ne peut pas juste être avec cette volonté de donner des signaux. Il faut voir après la conséquence des décisions qui sont prises.

Je vais surtout essayer de formuler l'une ou l'autre question. Pour revenir sur la proposition de l'Union des villes et communes – et je m'excuse auprès de M. Gobert de devoir lui tourner le dos, mais c'est presque nécessaire pour pouvoir être entendu avec le micro – vous avez évoqué cette volonté ou cette proposition qu'il y ait un décret d'habilitation avec la possibilité, pour les conseils communaux, le cas échéant, si les circonstances le requièrent, de prendre un règlement. Je voulais être bien sûr d'avoir bien entendu, bien compris que vous évoquiez donc des faits précis qui sont donc antérieurs à cette volonté ou cette idée de réglementation, étant donc bien dans une logique de circonstance qui aboutisse à solliciter l'intervention du conseil et non pas à une certaine forme d'intuition ou de considération relativement floue qui, par anticipation, voudrait alors réglementer. C'est ma première question qui est une question de compréhension.

Une deuxième question de compréhension par rapport à cette proposition d'orientation. Visez-vous bien dans ce cas, dans le cas où des circonstances requerraient une intervention réglementaire, une logique, *in concreto*, pour reprendre alors cette logique évoquée par les juristes ? C'est un travail par fonction particulière qui, dans un certain nombre de circonstances, requerrait cette intervention réglementaire ou limitez-vous votre propos à une approche *in concreto* par communes, en disant : « Ne faites pas quelque chose au niveau du législateur, laissez-nous agir au niveau communal » ? Dès lors que l'on agit au niveau communal, on agirait pour l'ensemble des agents. Ce qui me paraîtrait ne pas

respecter le critère de proportionnalité qui était tout à l'heure illustré, chacun à sa façon, dans les deux interventions.

Troisième question, vous évoquez une différence assez nette entre les mandataires et les agents. On a bien entendu les nombreuses considérations qui vous amènent à conclure qu'il ne faut certainement pas légiférer à l'égard des mandataires communaux. On avait déjà en commission, il y a quelques semaines, évoqué certaines de ces difficultés, certains de ces exemples. Je me demande quels sont les éléments qui aboutissent à une conclusion différente alors pour les agents. Il y a un critère qui, dans votre explication, amène nécessairement une distinction, c'est la difficulté de considérer le temps de travail du mandataire. Cela me paraît assez évident. Les exemples qui avaient été donnés il y a un mois corroboraient aussi ou anticipaient cette appréciation.

Lorsque vous évoquez d'autres arguments, par exemple l'absence de cas concrets qui justifierait que le législateur s'empare de la question, là j'ai envie de vous dire que, sur le terrain communal, qu'en est-il exactement ? M. Furlan – il n'est pas là aujourd'hui, mais il était là il y a un mois – nous avait indiqué : « Depuis que je suis ministre – ce sont ses mots ; c'était il y a longtemps puisqu'il est dans la deuxième législature avec les mêmes compétences pour les pouvoirs locaux – zéro dossier, zéro plainte ». C'était interpellant de sa part d'avoir ce constat comme autorité de tutelle. J'avais envie de vous entendre en dire un peu plus sur ces éventuels problèmes concrets qui amèneraient la nécessité d'un travail législatif.

La question qui est posée – Mme Romainville l'a dit tout à l'heure – d'abord, c'est : faut-il légiférer ? À quelle question veut-on répondre dans ce débat ?

Je voudrais poser quelques questions également à nos deux experts et au professeur de droit. Une question qui sera assez parallèle à celle de notamment M. Desquesnes quant à cette logique d'habilitation. Si la nécessité de légiférer devait être reconnue, si le choix d'une logique d'habilitation devait être suivi, peut-on simplement déléguer la compétence – le mot est impropre juridiquement – renvoyer le problème, pour rester dans une logique politique, aux conseils communaux ? Une telle intervention du législateur répondrait-elle aux critères de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence sur laquelle vous avez appuyé vos interventions quant à la nécessité de l'intervention du législateur ? Cette nécessité est-elle une nécessité formelle ?

Le décret dit que le conseil communal peut s'en occuper – je le formule de façon un peu rapide et raccourcie – ou, comme cela a été esquissé tout à l'heure, y a-t-il la nécessité qu'au niveau du législateur, les choses soient très clairement encadrées avec une logique de circonstance, d'appréciation *in concreto*,

d'une obligation d'un travail par fonction qui aboutisse à se donner un certain nombre de leviers pour garantir a priori que les règlements communaux qui suivraient une telle intervention du législateur, avec un degré de certitude acceptable, respecteraient les équilibres constitutionnels et situés dans les conventions internationales en matière de liberté ? Toujours avec cette volonté de prendre en compte et de considérer à sa juste mesure la sensibilité de question et d'éviter que l'on renvoie le problème, comme je l'ai dit tout à l'heure.

Je fais une petite incise. Je ne pense pas que ce soit un manque de courage parce que les communes proposent d'agir de la sorte, pour elles c'est tout sauf un manque de courage puisqu'elles se renvoient le problème à elles-mêmes ou en tout cas, au niveau des municipalistes, au niveau des communes concernées. On pourrait même penser défendre la thèse inverse. La position prise dans un contexte particulier, pré ou post-électoral en juin 2014, n'était-elle pas un manque de courage de sa part ? Je parle au conditionnel : on pourrait défendre, soutenir ou questionner la thèse. Ne serait-ce pas un manque de courage de sa part de dire que le législateur s'occupe du problème pour tout le monde et de la sorte, il n'y a plus de difficulté au niveau communal ? Je ferme l'incise et je la laisse au conditionnel. C'est du passé.

Si le décret agit de la sorte avec une intervention communale, quels sont les balises et le cadre dans lesquels il devrait intervenir ?

Deuxièmement, je reviens sur cette différence entre mandataire et agent parce qu'on la comprend bien en termes de situation pratique. On voit bien un certain nombre de limites et de difficultés à l'égard des élus, même si elles sont en partie les mêmes pour les agents. Si l'on suivait cette voie, est-elle juridiquement admissible dès lors qu'au niveau du collège communal en particulier, on est quand même avec l'autorité des agents ? Il y a bien sûr les directeurs généraux, il y a une hiérarchie dans l'administration et, le cas échéant, dans les grandes communes, mais au bout du compte, le collège communal est l'autorité. On a dit qu'il y a des critères pour pouvoir à un moment donné avoir cette approche *in concreto*. C'était notamment la logique des fonctions d'autorité, c'est quelque chose qui existe dans le débat de la société depuis longtemps.

Ne serait-il pas paradoxal – et je le pose comme une question – que cette logique des fonctions d'autorité s'arrête au moment où l'on est au directeur général et ceux qui sont ses référents, d'une certaine manière, seraient alors exonérés de règles en la matière ? La question est ouverte.

Enfin, comme M. Dermagne, je veux revenir sur cet enjeu de définir ce qu'est, le cas échéant, un signe, un comportement. C'est Mme Simonis, présidente du groupe PS à l'époque, dans ce débat de 2014, qui nous disait : « Comme les linguistes le savent, tout référent

peut devenir signifiant symbolique pour l'être humain dans un contexte donné ». Je pense que c'est profondément vrai.

Dès lors, le droit peut-il appréhender, circonscrire, définir ce dont on parle et éviter que ce soient les juges, à la fin, qui doivent définir a posteriori ce qu'a voulu dire le législateur ? Ce qui est en fait le cas lorsque le législateur ne fait pas son travail jusqu'au bout. C'est une question que je voulais vous renvoyer. Vous l'avez déjà un peu abordée, notamment avec la question de la taille du foulard ou de la taille de barbe, sa forme ou que sais-je, mais n'oublions pas que nous sommes sur un champ beaucoup plus large. M. Jeholet nous dit : « C'est du port du voile dont on parle ici ».

(Réaction de M. Jeholet)

Pardon, je m'excuse si je déforme vos propos. Vous avez en tout cas été aujourd'hui plus clair sur la question d'actualité qui amène vos propositions qu'il y a un mois. Je ne cherche certainement pas à raccourcir ou à déformer les propos, ce n'était pas le sens de mon intervention. Je ne vais pas redire ce que vous avez cherché à dire parce que je vais moi-même de nouveau me prendre les pieds dans le tapis – on voit de quoi je parle.

Or, on est ici dans une législation qui s'applique à tous et l'on doit décider des choses dans l'ensemble du contexte, en ce compris avec cette difficulté qui est affaire de perception. Comment peut-on, au niveau du législateur, définir comment les choses seront perçues ? Le droit sait-il nous aider ou est-il en fait juste à nous dire : « Bon courage » ? Ce qui est une réponse valable, je le pense. Aussi, en comprenant tout ce qui, lorsque l'on parle de vêtements, n'a pas nécessairement un but voulu comme étant convictionnel – que soit philosophique, politique ou religieux –, mais qui, dans la perception, peut l'être.

Voilà, Monsieur le Président, un certain nombre de questions pour nos intervenants.

M. le Président. - La parole est à M. Stoffels.

M. Stoffels (PS). - En remerciant l'ensemble des intervenants, je vais me limiter à quelques considérations, voire à quelques questions, qui vont, j'estime en tout cas, apporter une plus-value par rapport à l'ensemble des considérations qui ont déjà été évoquées.

Je fais référence à quelques notions par rapport auxquelles j'ai fort accroché. C'est cette idée d'impérieuse nécessité et de ne pas nécessairement pencher vers une réglementation de type généralisée. J'ai été également fortement frappé par l'idée qu'il faut un contact avec le public, ce qui peut contraster avec les autres agents qui ne sont pas en contact avec le public. J'ai également été fort impressionné par l'argumentation qu'il ne suffit pas de supposer, mais qu'il faut des

éléments tangibles et probants pour, le cas échéant, réglementer.

Devant ce contexte, je souhaiterais poser aux deux professeurs quelques questions.

Selon vous, comment doit-on analyser la situation d'un agent qui travaille depuis un certain nombre d'années dans un service public, sans contact avec le public, et qu'aujourd'hui, le service est réorganisé, imposant à l'agent le contact avec le public ? Ce qui n'a pas posé un problème pendant des années pourrait théoriquement poser un problème 20 ans plus tard, lorsqu'il sera en contact avec le public. Peut-on lui imposer dans ce cas la mutation d'une fonction vers une autre, avec en ce compris l'interdiction de comportement et de signe ostentatoire ? Première question.

Deuxième question, on a entendu que le port du voile peut avoir plusieurs significations. Cela peut être un signe religieux, mais cela peut être aussi tout simplement une méthode pour cacher que, suite à un cancer du sein, la dame a perdu ses cheveux ; c'est clair. À l'inverse, qu'est-ce qu'un vêtement neutre ? A-t-on une idée de ce qu'est un vêtement neutre ?

Le costume que vous portez, Monsieur le Président, est-il un vêtement neutre, avec ou sans cravate ? Je vais être un peu plus provocant : un décolleté, est-ce un vêtement neutre ou pas ? Où va-t-on mettre la limite ?

Je peux concevoir que pour des raisons très évidentes, un agent de police ait un uniforme pour qu'on le reconnaisse en tant que tel. Je peux aussi concevoir que l'on demande à l'infirmière, pour des raisons sanitaires, de porter son « uniforme » ; les magistrats.

Si l'on pousse l'idée plus loin pour garantir une certaine neutralité, l'autorité publique pourrait, le cas échéant, imposer à ses agents de porter l'uniforme garantissant de cette méthode une certaine neutralité, comme cela se faisait jadis dans les écoles ou dans certaines écoles.

Troisième question, si l'on découvre sur le site Facebook d'un agent des propos qui le qualifient comme étant une personne devenant dangereuse parce que radicalisée, je suppose que l'intervention est légitime pour des raisons d'ordre public et de sécurité. Qu'en est-il de la personne qui demande à ce que l'on organise, au sein des locaux de l'administration publique, une pièce dans laquelle elle peut se retirer pendant les pauses pour faire ses prières ? C'est déjà un peu plus compliqué. Qu'en est-il de la dame – de religion musulmane – que je rencontre en entrant à l'administration communale qui me refuse de me donner la main ? Comportement ostentatoire ou pas ? Où va-t-on mettre le curseur pour faire la différence entre ce qui est légitime et ce qui peut relever de l'arbitraire ?

(M. Dermagne, Vice-président, prend place au fauteuil présidentiel)

M. le Président. - La parole est à M. Mouyard.

M. Mouyard (MR). - Je vais me permettre de peut-être compléter les propos. Si le législateur wallon décide de mettre en place un règlement ouvert ou très ouvert pour habilitier les communes à se positionner ou plus précis justement pour dire que non, c'est dans ce sens que l'on doit aller, effectivement, je me rends compte que la définition du signe convictionnel ou du comportement ostentatoire est quelque chose de relativement compliqué à mon sens à écrire ou en tout cas à écrire de manière très précise.

Peut-on imaginer dans cet outil législatif, dans ce décret que l'on fasse référence à un organe de l'État qui pourrait, lui, dire dans telle circonstance ou ce comportement, oui, on le considère comme un signe convictionnel ou un comportement ostentatoire sans forcément devoir aller devant les cours et tribunaux ? Ne peut-on pas imaginer que dans le texte on trouve un organe de l'État – on ne va pas parler de cour d'arbitrage, sinon les anti-CETA ne seront pas d'accord ; on peut faire une petite blague de temps en temps, Monsieur Hazée. Pourrait-on imaginer un outil de ce type pour justement essayer de pallier toutes les situations et à toutes les questions que l'on pourrait se poser ?

Je me retourne vers les juristes dans la salle et en ce compris les juristes élus. Si les juges, les avocats et tout cela portent un habillement spécifique, à l'époque c'était justement pour garantir une certaine neutralité ou y avait-il une autre raison ?

(M. Mouyard, Président, reprend place au fauteuil présidentiel)

M. le Président. - La parole est à M. Dermagne.

M. Dermagne (PS). - Je pense qu'il y a plusieurs raisons qui sont invoquées historiques. Il y a d'abord le rappel de la tradition de la toge romaine. Une nuance par rapport aux magistrats parce qu'ils ne sont pas tous égaux puisque l'habit évolue en fonction de la hiérarchie dans l'ordre juridique. Pour les avocats, on estime que c'est un instrument d'égalité qui rappelle toute une série de choses, mais notamment le fait que chacun est habillé de la même manière et qu'un plaideur vaut son confrère et adversaire quelque soit leur statut social, leur renommée pour l'éloquence, mais cela c'est autre chose. Cela peut vite se jauger.

M. le Président. - La parole est à M. Gobert.

M. Gobert, Président de l'Union des villes et communes de Wallonie. - Malheureusement, M. Jeholet nous a quittés. Il y avait quelques questions. Vous répercuterez, je compte sur vous.

Je souhaiterais repréciser mon propos quant au fait qu'il aurait perçu que l'union, en tant que telle, considérait qu'il n'y avait pas de soucis par rapport à

cette thématique. Je ne crois pas avoir dit cela. Effectivement, ce dont il s'agit, il faut bien faire la distinction entre les élus et les agents.

Au niveau des élus, M. Hazée évoquait tout à l'heure par rapport aux propos du ministre semble le confirmer, nous n'avons pas connaissance de soucis par rapport aux élus en tant que tels. Par contre, par rapport aux membres du personnel, les agents, des soucis existent, mais il faut savoir que dans la toute grande majorité des communes, il n'y a pas de soucis.

Nous voulons donc permettre ainsi au pouvoir local, en fonction de sa réalité tout à fait spécifique – ce n'est pas un problème d'incohérence, c'est un problème de cohérence avec la réalité locale – de pouvoir réagir en fonction des problèmes qui auraient été rencontrés sur le terrain. Il est clair qu'il faut bien distinguer la notion d'agent et celle d'élu. Oui, il y a des problèmes avec des agents. Nous devons avoir une sorte de « boîte à outils » qui nous permet d'adapter la réaction – pour répondre à M. Hazée dans le même temps – sur base de faits antérieurs, mais peut-être sur base de craintes futures. Il faudrait de toute façon dans tous les cas motiver cette prise de décision. La liberté serait donnée au pouvoir local qui prendrait une telle disposition sur base de cette mesure d'habilitation à valeur décrétable à laquelle, je crois, d'autres que moi ont fait référence.

Quant à la question de M. Desquesnes sur l'habilitation large ou restreinte, il n'y a pas un texte encore qui a été imaginé sur la question. Il faudrait se mettre d'accord sur ce texte. C'est un cadre juridique qu'il faut définir. Nous n'avons pas une position arrêtée sur le sujet. Très clairement, nous n'avons pas poussé la réflexion jusqu'à ce point. Effectivement, il faudrait dans tous les cas définir un peu ce cadre qui nous permettrait d'agir.

Peut-être aussi par rapport à une question de M. Hazée sur la motivation de la distinction entre les élus et les agents. Très clairement, par rapport aux élus, on considère qu'ils l'ont été sur une base connue du citoyen. C'est un choix démocratique. Ils ont exprimé de toute façon ou apposé ces signes ostentatoires, et bien qu'ils ont été élus sur cette base, il est clair qu'ils devraient pouvoir assumer leur mandat sachant qu'il n'y a pas mal de difficultés sur la mise en œuvre, on l'a évoqué tout à l'heure.

Quant aux agents, le cadre professionnel est beaucoup plus circonscrit que pour les élus. C'est surtout par rapport au contact avec les citoyens d'un agent des services publics que les problèmes dont nous avons connaissance se posent.

M. le Président. - La parole est à M. Mottard.

M. Mottard, Président de l'Association des provinces wallonnes. - La position de l'APW sur la pertinence de légiférer a été bien perçue. Je voulais

insister sur le personnel et sur cette distinction publique avec le public ou pas. Cette distinction est plus théorique que pratique. Dans la réalité quotidienne, c'est très difficile à gérer pour le personnel et pour ceux qui le gèrent. Quand on dit « en contact avec le public », ce n'est pas derrière un guichet, c'est toute la difficulté du personnel d'entretien qui est dans un couloir et des choses comme cela.

La notion est beaucoup plus floue. La restriction générale est vers quoi il faudrait tendre. J'ai entendu les restrictions des deux communications de nos juristes, mais c'est dans la réalité quotidienne que c'est quelque chose à prendre en compte. L'autre chose est un autre débat, mais dans le secteur de l'enseignement, il y a là une réalité qui est encore toute autre que celle de l'administration qu'elle soit communale ou provinciale.

Sur les élus, de ce côté, on a été très clair aussi. C'est un autre débat et il ne faut pas associer une sorte de légitimité d'un raisonnement par rapport aux conséquences sur les élus.

Enfin, pour M. Desquesnes, il n'y a pas dans les règlements provinciaux de références précises aux signes convictionnels.

M. Desquesnes (cdH). - Dans le Hainaut, n'y avait-il pas eu une tentative ?

M. Mottard, Président de l'Association des provinces wallonnes. - Il y a peut-être eu des tentatives, je ne sais pas.

M. le Président. - La parole est à Mme Romainville.

Mme Romainville, professeure à la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain. - Il y avait une première question sur le champ d'application de la directive sur l'interdiction de la discrimination. L'article 3 est extrêmement clair, il s'applique dans le champ du travail et de l'emploi au secteur public comme au secteur privé. La directive ne fait pas de distinction entre les travailleurs du secteur public ou du secteur privé.

Simplement, il mentionne la possibilité – mais cela ne nous concerne pas ici – pour les forces armées, la possibilité pour les États de discriminer en fonction de l'âge et du handicap. Cela ne nous concerne pas, ce n'est pas ici l'enjeu.

Pour ce qui concerne la proposition que l'Union des villes et communes fait – si je comprends bien – de pouvoir avoir une marge de manœuvre au niveau local, je crois que cela répond un peu à plusieurs réflexions menées dans la doctrine, qui disent : « Il serait intéressant d'avoir un cadre général établissant clairement la mesure dans laquelle des restrictions peuvent être imposées aux agents de la fonction publique et quelle conception de la neutralité on envisage ». Cependant, il est aussi intéressant de

préservé une marge de manœuvre au niveau local où l'on pourra expérimenter – le mot reçoit une connotation beaucoup trop chargée pour le moment – des accommodements raisonnables – mais le mot est trop chargé donc on va utiliser un autre mot – des négociations qui permettront, je prends l'exemple de certaines pratiques qui se font déjà dans une grande partie des hôpitaux belges, la pratique hospitalière est de déconseiller le port du foulard comme ceci, mais d'autoriser le port d'une coiffe qui couvre les cheveux, c'est-à-dire qui permet à la personne de respecter ses convictions religieuses, couvrir ses cheveux, tout en ne présentant pas une apparence, qui, pour certains usagers, soulèverait des craintes de traitement discriminatoire.

Il serait intéressant de prévoir, si on légifère, une place pour la négociation au niveau local concret et je dirais même plus pour ce qui me concerne, une obligation d'essayer de négocier ce type d'arrangement qui permet de préserver la liberté de religion et de ménager cette liberté de religion avec les éventuelles craintes qui peuvent être fondées de partialité.

M. le Président. - La parole est à M. Jeholet.

M. Jeholet (MR). - Pour comprendre le raisonnement intellectuel, vous imaginez les difficultés sur le terrain ?

Mme Romainville, professeure à la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain. - Il n'y a pas tellement puisque les hôpitaux le pratiquent.

Par exemple, si je prends un hôpital subventionné, très régulièrement, on voit des infirmières qui portent une coiffe tout simplement. Je crois même qu'elle est fournie par l'hôpital, parce que j'avais posé la question. Cela permet de cacher les cheveux. En tout cas, j'ai dû malheureusement fréquenter un hôpital dernièrement et je n'ai pas vu de pratiques, je ne vois pas en quoi cela va poser des problèmes.

Si vous avez des exemples concrets de problèmes que ce type de pratiques ou de négociations peut poser, alors évidemment, il faut réagir.

Il existe toute une série de pratiques qui permettent d'accommoder la liberté de religion de l'agent et les craintes de l'administré contre les craintes éventuelles d'un traitement discriminatoire.

Je trouvais que la proposition en cela était intéressante, mais il faut qu'elle respecte les limites de l'autonomie communale.

Cela rejoint le débat sur ce qui est considéré comme une loi par la Convention européenne des droits de l'homme. C'est une conception matérielle et non pas formelle. Il ne faut donc pas que ce soit spécialement un acte délibéré au sein d'un Parlement. Il s'agit de toute norme générale et abstraite.

Une autre question soulevée était sur les problèmes concrets.

Je comprends bien que les deux propositions sont motivées par des problèmes concrets, mais alors il faut, comme l'exige les agences internationales, motiver, rapporter des plaintes, des comportements prosélytes, une tendance lourde qui motiverait d'interdire. Comme je le rappelais, les juges internationaux ont tendance à demander une justification plus étoffée en tout cas que ce qui est présent dans les motivations des deux propositions.

En ce qui concerne la question de la définition des signes et de comment la traiter, il y a un excellent article qui pose cette question et qui revient sur toute la polémique de l'article L141 5.1 du Code français de l'éducation qui dit : « Dans les écoles, les collèges et les lycées, le port de signes ou tenues par lesquelles les élèves manifestent ostensiblement une appartenance religieuse est interdit ». Cette disposition a fait l'objet d'une pratique administrative et d'une jurisprudence extrêmement problématique dans laquelle les autorités administratives et le Conseil d'État ont du mal à se dépatouiller.

À la question posée, existe-t-il des outils juridiques permettant de distinguer ce qui est de la perception subjective, objectivement ce qui relève de la religion ? Non. Comme je le disais, on rentre dans des débats, dans des polémiques dans lesquelles le Conseil d'État français a du mal à se sortir, par exemple. C'est problématique.

Je citerai un exemple. Le Tribunal administratif de Lille a considéré que la décision d'un maire d'une commune de donner à l'une des écoles maternelles de sa municipalité le nom d'école maternelle Jack Lang contrevient à la neutralité des services publics.

Une fois que l'on commence, cela devient difficile de s'arrêter.

Qu'en est-il du sapin, des crèches ? Il existe à ce propos une jurisprudence au niveau du droit comparé.

C'est la porte ouverte au risque arbitraire et à la difficulté de mettre des limites. Ce qu'il y a derrière, c'est : peut-on considérer que la crainte de l'administré d'avoir un traitement discriminatoire peut fonder une limitation dans les libertés fondamentales ? C'est toute la question. Comment définir là où cette crainte est légitime ?

Je reviendrai sur les critères posés par le Conseil d'État : « Si ce qui motive l'interdiction des signes religieux dans la fonction publique, c'est cette crainte de l'administré qui peut être légitime, de se voir traité différemment parce que l'agent public a des convictions religieuses affichées ostensiblement, alors l'interdiction des signes religieux ne peut s'appliquer que lorsqu'il y a contact avec l'administré et que lorsque le fonctionnaire

a un pouvoir de contrainte et de coercition ». Quand il n'en a pas, il n'y a pas de risque de traitement discriminatoire.

Sur la question du vêtement neutre, si ce qui motive l'interdiction des signes convictionnels, c'est la crainte subjective de se voir traité différemment, que va-t-on faire de l'employé communal qui porte un T-shirt Greenpeace et qui va me regarder bizarrement quand je vais lui demander une deuxième carte de stationnement ? C'est la même chose.

Ma réflexion, c'est comment définir et comment l'appliquer ? Pour ma part, j'ai l'impression que quand on introduit dans le droit des notions subjectives comme la crainte, les sentiments, c'est la même chose avec la jurisprudence de la cour sur les sentiments religieux, on entre dans un risque arbitraire inévitable.

Je vous remercie.

M. le Président. - La parole est à M. Behrendt.

M. Behrendt, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Liège. - Mesdames et Messieurs les députés, tout d'abord, vous me permettrez de réitérer tout le plaisir que j'ai à suivre ces débats et à tenter de vous être utile.

Je trouve particulièrement bienvenu qu'un législateur, que vous êtes, se saisisse de cette question qui me paraît essentielle.

Tout d'abord, la théorie des apparences a été explicitement validée par le Conseil d'État dans l'avis 48000 042 AG du 20 avril 2010 et ma collègue, Mme Romainville, n'a certainement pas perdu de vue la page 5 de l'avis où il est expliqué que cette exigence de neutralité s'applique « aux agents des pouvoirs publics qui exercent des fonctions susceptibles de mettre en cause la neutralité de l'autorité ou de donner lieu à une perception à cet égard ».

Cela me paraît un point important à relever.

Pour répondre aux différentes questions, Monsieur Desquesnes, vos questions sont très intéressantes. Vous avez posé quatre questions. La dernière ne m'est pas adressée parce qu'elle concerne l'APW.

Sur la directive européenne, j'en concorde avec ma collègue, elle est applicable. Cela étant, je dois vous dire qu'une directive sur l'obligation de non-discrimination ne doit pas nous faire peur. Je crois que dans cette enceinte, personne n'envisage de discriminer.

Deuxièmement, nous avons un précepte constitutionnel de non-discrimination à l'article 11. Certes, le droit européen s'applique, mais je ne connais personne dans cette enceinte qui envisage de s'en affranchir.

(Réaction d'un intervenant)

Je n'ai pas dit cela, le droit européen ne s'applique que là où il s'applique. Toute activité de l'être humain n'est pas régie par le droit européen. Il existe des domaines entiers de l'action publique qui ne sont pas régis par le droit européen. Je pense, par exemple, aux actes des états civils et bien d'autres qui ne sont pas régis par le droit européen, qui ne peuvent pas l'être. Le droit européen, à son tour, n'est pas « omniglobant » pour l'activité intégrale juridique.

Vous me permettrez d'observer que, pour le reste, je préfère de loin traiter cette question spécifique du droit européen, le cas échéant, par écrit. Parce que je considère, pour ma part, qu'il faut rester modeste et connaître la limite de ses propres compétences et je ne suis pas professeur de droit européen. Je préférerais, le cas échéant, analyser avec vous les directives en question puisqu'il n'y a pas une seule directive. Il y en a évidemment beaucoup. Alors, voir le champ d'application précis de chacune d'entre elles.

Pour ce qui est de la deuxième question, la question de la formulation. Comment un décret devrait-il régir la question ? Nous vivons évidemment dans un système de libertés. Cela veut dire, en principe, que toute activité humaine est autorisée sauf si elle ne l'est pas en raison d'un texte suffisamment précis qui indique le comportement incriminé et qui régit aussi la conséquence juridique que celui-ci entraînerait.

Troisièmement, sur la position des villes et communes, tel que M. Gobert l'a expliqué. Vous avez tout à fait raison de m'interroger sur la question, car j'ai quelques difficultés à suivre cette position. J'ai pu vous le dire tout à fait amicalement. La Convention européenne des droits de l'homme exige une loi quand on déroge au principe de liberté religieuse et liberté d'expression. Cette loi ne doit pas être une norme législative, elle doit être suffisamment générale et abstraite.

Pensez-vous que 504 normes locales sont suffisamment générales ? Pourquoi 504 ? C'est 252 fois deux puisqu'il en faudrait alors une pour les communes et une pour les CPAS ; cela fait 504 normes. À supposer même que vous estimez qu'il ne faut que 504 divisés par deux, que l'autonomie communale puisse régler cela à la fois pour elle et pour le CPAS, on notera tout de même que le statut du personnel n'est pas le même. L'un est le statut du personnel du CPAS, l'autre est le personnel de la commune. Au total, vous arriverez quand même à potentiellement 252 normes qui entrent en vigueur à des jours différents et qui ont, le cas échéant, des intensités différentes.

Pour ma part, la piste est intéressante sur le plan du respect de l'autonomie communale pour laquelle j'ai énormément de respect.

Je serai à 19 heures dans une commune près de Liège, à Soumagne, où je préside le jury de recrutement d'un directeur général. C'est bien la preuve que la vie communale m'intéresse beaucoup. J'ai été dans la commune de M. Jeholet, à l'époque, pour recruter un secrétaire communal. Je fais cela régulièrement, donc j'ai beaucoup de respect pour l'autonomie communale.

Toujours est-il que je crois que ne satisfait pas aux standards du cdH une délégation complète du pouvoir normatif sur cette question aux différentes entités. Je ne le pense pas. De ce point de vue, une intervention décrétale uniforme me paraît de loin préférable.

Une chose que je ne ferais pas serait de partir dans des propos qui comprendraient des phrases comme « manifestement », « très clairement », « évidemment ». Je laisse cela à d'autres. Mais pour ma part, je ne pouvais pas dire que ceci est manifestement contraire. Si vous avez les assurances nécessaires pour le dire, je trouve cela tout à fait intéressant.

Pour ma part, je dois vous dire que j'ai en tout cas des craintes. J'ai des craintes importantes qu'une délégation intégrale de ce pouvoir normatif aux autorités communales puisse ne pas satisfaire aux exigences de généralités puisque chaque fois je règle une situation pour quelques fonctionnaires, le fonctionnaire dans la commune voisine, le cas échéant, serait soumis à un régime différent dans un domaine de restriction des droits fondamentaux. Cela ne va pas de soi. Je note que les propositions de résolution invitent le Parlement à envisager, ce que j'ai pu comprendre, à imaginer une solution générale, applicable d'une manière uniforme.

Monsieur Hazée, vous me posez une question qui est la question du *reductio ad absurdum* – le raisonnement par l'absurde : jusqu'où faut-il aller, quels sont les critères précis ? C'est très vrai, mais c'est une question évidemment fondamentale que le droit se pose dans plein de domaines. Qu'est-ce que le harcèlement ? Où commence le harcèlement ? Jusqu'où va la galanterie ou une discussion courtoise ? Où cela peut-il être perçu différemment ? Cela peut être perçu différemment.

La question est connue en philosophie, c'est le paradoxe sorite. Vous avez un tas de sable, vous enlevez de ce tas sable grain après grain, jusque quand le tas est-il un tas ? Belle question. C'est aussi entre le jour et la nuit. Nous avons commencé, il faisait tout à fait clair, nous aurons peut-être terminé, il ne fera plus clair. À partir de quand fait-il noir ? Ce sont des questions de gradation qui sont, en fait, le propre même de l'activité humaine, qui sont le propre de tout débat philosophique. Doivent-elles nous faire peur ? Je vous dirais non. Pour quelles raisons ? Parce que nous avons un pouvoir judiciaire très solide et nous avons un Parlement qui peut rédiger un document qui comprend bien sûr un exposé des motifs, qui donne des directives aux juges, qui peut expliquer ce qui est la *ratio legis*. Qu'est-ce qui

est souhaité ? De toute manière, le cas échéant, il y aura d'abord une appréciation factuelle dans l'autorité communale en question. Deuxièmement, cette appréciation factuelle peut être contestée devant un magistrat en toute objectivité. Il y a plein de domaines qui peuvent être considérés comme n'étant pas compatibles avec une règle de droit. Cette limite se pose en tous domaines.

Je concorde avec vous si votre intention est de mettre en relief le caractère délicat de ce débat. Je suis d'accord, mais alors là où j'aurais une observation à faire c'est que ce n'est pas parce qu'un débat est difficile qu'il ne faut pas le mener parce qu'il est potentiellement difficile, parce qu'il pose potentiellement des questions de frontières.

J'en prends pour preuve l'observation faite par M. Stoffels. Bien sûr, vous pouvez avoir un fonctionnaire, le cas échéant, qui peut être muté, qui était jusqu'à présent dans un service qui n'était pas en contact avec le public et qui est dorénavant dans un service où il y a un contact avec public. Il est aussi payé par les publics. Il me paraît raisonnable de considérer que dorénavant, il devra se satisfaire des règles qui s'appliquent aux agents et qui sont celles applicables aux agents en contact avec le public. On peut bien sûr trouver une solution. Le cas échéant, lui proposer de rester dans un service qui n'est pas en contact avec le public, mais cela est à voir au niveau local. Mais imaginer que le fait qu'une mutation de quelque agent puisse empêcher le Parlement wallon à réfléchir sur un cadre décretaal de neutralité du service public, cela me paraît une objection d'une gravité très secondaire pour empêcher un débat.

Là où Mme Romainville et moi-même concordons sans doute, c'est qu'il reste le critère même d'être en contact avec le public. Cela, ce n'est pas nous qui l'inventons. Il figure dans plusieurs avis du Conseil d'État, il a été mis en avant à la Cour européenne des droits de l'homme et c'est quelque chose, certes, qui s'apprécie *in concreto*. Je rejoins là ce qu'a dit le président Mottart. Toujours est-il que cette appréciation *in concreto* ne peut pas conduire à travestir complètement le critère.

Une dernière observation, Monsieur le Président, vous avez demandé : « Peut-on, le cas échéant, déléguer cette appréciation ou cette liste de choses qui ne seraient pas autorisées à un organe arbitral ou neutre autre ? » Je vous répondrai comme ceci : j'ai beaucoup de confiance dans nos juridictions et j'ai également beaucoup confiance dans l'idée que le Parlement peut en amont faire un travail de documentation important en dressant, par exemple, une liste non exhaustive en disant : « Nous visons notamment ceci ». Mais je suis frappé de voir qu'une disposition centrale – par exemple, l'article 1382 du Code civil – que la faute civile s'énonce en une phrase avec une simplicité énorme et ensuite a été

forgée dans la jurisprudence, dans la doctrine et finalement, est appliquée tous les jours.

À mon sens, il faut une certaine précision, mais, invariablement, la différence des comportements humains et la différence des situations locales vont amener à des appréciations de facto. Au demeurant, je constate une chose, c'est que la Cour européenne elle-même plaide dans sa jurisprudence pour une appréciation *in concreto*. Mais de là à dire qu'il serait inconcevable de régir le port de vêtements ostentatoires sur le plan religieux me paraît une conclusion que je n'adopterais pas. Au demeurant, je constate que dans d'autres pays, de telles interdictions existent. Si c'était radicalement impossible d'en prendre, elles n'existeraient pas.

Nous avons également, dans notre propre pays, des professions dans lesquelles de tels vêtements ne peuvent être portés, tout simplement. Cela existe déjà, bien sûr. Tout de même, je ne peux pas apercevoir de difficultés ontologiques de mener un tel débat. Je ne le crois pas.

(M. Dermagne, Vice-président, reprend place au fauteuil présidentiel)

M. le Président. - La parole est à M. Mouyard.

M. Mouyard (MR). - Permettez-moi, mais la tutelle – puisque ce sont les pouvoirs locaux qui sont soumis à une tutelle – ne pourrait-elle pas jouer justement ce rôle d'appréciation, à un moment donné, dans des cas où le pouvoir local en question n'arrive pas à définir ou en tout cas si la décision du pouvoir local en question est querellé par la personne, ou alors ne pourrait-on pas demander un avis préalable à la tutelle ou alors simplement aller en recours devant la tutelle avant d'aller au Conseil d'État ou devant d'autres cours et tribunaux ?

(M. Mouyard, Président, reprend place au fauteuil présidentiel)

M. Behrendt, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Liège. - Monsieur le Président, je ne me fatigue jamais assez de dire que chaque fois que je suis dans une commune de leur dire : « Si vous avez une question, posez-la, le cas échéant, à la tutelle ». La tutelle à la fois certes est un organe qui a posteriori peut à l'occasion réformer une décision, mais une tutelle est également un organe qui peut fournir un avis.

Cela étant, je note que la tutelle n'est pas la seule, il y a précisément des associations de villes et communes. Le SPW peut rédiger lui aussi un mémorandum ou un mémo explicatif de ce qui est souhaité, mais avant tout, je souhaite quand même dire dans cette enceinte-ci qu'il y aura un document parlementaire qui dira sans doute ce qui est souhaité. Là où je serais évidemment beaucoup plus réservé – mais cela a été dit par plusieurs personnes –, c'est l'autre proposition sur les mandataires exécutifs.

Nous sommes dans un autre domaine, des personnes élues, mais quelqu'un qui est payé par les deniers publics en tant que fonctionnaire public, qui donc travaille dans une entité qui elle-même est neutre par définition, qui d'ailleurs au cours de sa vie de fonctionnaire connaîtra, le cas échéant, des majorités différentes, conduit à lui imposer une certaine neutralité. Cette neutralité, à la fois doit être une qui est vécue, mais aussi une qui est ressentie par l'utilisateur comme étant une neutralité.

M. le Président. - La parole est à M. Jeholet.

M. Jeholet (MR). - J'ai une question à poser à M. Gobert, je ne pense pas qu'il y ait répondu.

Par rapport aux décrets, aux intentions de la Région wallonne, le Gouvernement wallon, de légiférer sur le sujet par rapport aux fonctionnaires wallons. Puisque c'est très clairement l'intention du ministre Lacroix d'intégrer cette problématique dans le Code de la fonction publique, ne pensez-vous pas – et je reviens sur la cohérence – que l'on va légiférer par rapport au fonctionnaire wallon et que l'on va laisser une latitude, toute une certaine incohérence avec – comme M. Behrendt l'a dit – le risque d'avoir une interprétation très disparate ?

Ne pensez-vous pas qu'il y a là un problème par rapport aux intentions du Gouvernement wallon et le Code de la fonction publique ? Cela a-t-il été évoqué ?

M. Maître, Directeur de l'Union des villes et des communes de Wallonie. - Cela n'a pas été évoqué dans ces termes, mais je peux peut-être apporter un premier élément de réponse.

M. le Président. - Attention, petit problème technique. Ici, il faut tout faire selon les règles.

Il n'est pas prévu que vous interveniez. La commission est-elle unanimement d'accord que M. Maître intervienne ? Oui, c'est une décision unanime de la commission.

M. Maître, Directeur de l'Union des villes et des communes de Wallonie. - De toute façon, je n'interviens qu'à la demande de mon président.

M. le Président. - Voulez-vous bien, avant d'intervenir, citer votre nom au micro ?

M. Maître, Directeur de l'Union des villes et des communes de Wallonie. - Je suis Alexandre Maître, le directeur du Département gouvernance et si j'interviens, c'est à la demande de mon président et pas à mon initiative. Vous l'aurez compris, je ne souhaite pas m'immiscer dans les débats à titre personnel.

Ce que nous avons évoqué en conseil d'administration, c'est l'existence actuelle, dans les 262 communes wallonnes, de 262 statuts administratifs

propres et de 262 règlements de travail propres. Nous sommes, de facto, pour toute une série d'éléments parfois aussi importants que la rémunération, l'organisation des organigrammes, et cetera, dans des différences existantes entre les communes entre elles et, par définition, encore plus prégnantes par rapport à la situation de la Région wallonne.

Un autre point particulier qui doit être relevé, c'est que par rapport au type d'organisation que sont les villes et communes, il sera beaucoup plus difficile, si pas impossible, d'identifier des fonctions au sein des villes et communes qui ne seraient jamais en contact avec le public. Je pense que c'est plus facile dans une administration importante comme celle de la Région wallonne d'identifier des personnes qui travaillent dans des bureaux en dehors du contact avec le public que dans le cadre des villes et communes, ou en tout cas de la moyenne des villes et communes qui sont, pour la plupart, des entités de moins de 20 000 habitants.

Partant de cela, notre raisonnement est bien sûr attaché au maintien de notre autonomie par rapport à la réglementation de nos statuts et de nos règlements de travail en tant qu'employeurs identifiés de manière tout à fait séparée les uns des autres et avec leurs propres habitudes et traditions de travail et leurs propres modes de fonctionnement sur le terrain local.

M. le Président. - La parole est à M. Jeholet.

(Réaction de M. Jeholet)

M. Jeholet (MR). - ... travaux, pour autant qu'il y ait une discrimination entre les fonctionnaires en contact avec le public et les autres.

J'ai entendu d'autres intervenants par rapport au sujet.

M. le Président. - La parole est à M. Desquesnes.

M. Desquesnes (cdH). - Merci aux différents intervenants pour les réponses et les éléments qu'ils ont amenés.

Si j'ai bien compris le principe de limiter la liberté d'expression d'une conviction, qu'elle soit religieuse, philosophique ou politique, le principe s'impose et les restrictions sont relativement limitées. Si j'ai bien compris la question que j'avais posée, il faut davantage formuler une liste limitée, positive, de situations auxquelles on interdit de manifester cette expression plutôt que de partir d'un système d'interdiction générale auquel on laisserait quelques cas de liberté. C'est bien cela si j'ai bien compris l'élément.

Professeure Romainville, vous n'avez pas répondu, mais je vois que vous acquiescez.

M. le Président. - La parole est à Mme Romainville.

Mme Romainville, professeure à la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain. - Oui, tout à fait. Par rapport à ce que vous disiez, effectivement, la règle est que c'est la liberté qui est la règle et que les exceptions, les restrictions sont de toute façon restrictives et doivent être relativement précises.

Là-dessus, je me permets de revenir sur le fait que par rapport à la proposition de déléguer cela au niveau communal, ce que j'ai dit est que je pense qu'il faut, pour que cela passe à Strasbourg, un cadre législatif qui met les grands principes, qui rappelle la liberté, qui indique quelle est la conception de la neutralité à laquelle on est attaché au niveau juridique. Mais ce que j'ai dit est que, par contre, il est intéressant de prévoir des possibilités de négociation au niveau local. Ce que je voulais dire, c'est que je crois qu'il faut une règle assez générale.

Par contre, par rapport à votre question, il faut que de la règle ressorte principalement l'idée du respect de la liberté. Maintenant, la formulation, c'est une question de légistique.

M. le Président. - La parole est à M. Desquesnes.

M. Desquesnes (cdH). - Si j'ai bien compris, parce que, du côté de l'Union des villes et des communes de Wallonie, on dit que vous n'avez pas encore tout à fait réfléchi à l'élément de l'habilitation. J'entends aussi que dans les principes, on parle quand même de quelque chose, que les dispositions européennes et l'interprétation par les différentes juridictions nécessitent une motivation *in concreto* de pouvoir expliquer pourquoi précisément on met des limites à la liberté. J'en déduis donc qu'effectivement, même si le curseur, les règles, mais aussi les balises générales doivent être fixées, par exemple la notion de signe convictionnel, à quoi cela correspond, quelle définition devrait être posée au niveau wallon. Mais après l'interprétation concrète sur le terrain, elle doit être davantage déléguée aux acteurs, aux opérateurs.

Si j'ai un petit peu pris les éléments des uns et des autres, j'arrive à ce genre de conclusion, puisque comment le législateur wallon pourrait-il porter une appréciation *in concreto* sur des acteurs de terrain où les réalités sont différentes ? Parce qu'il y a 262 communes et 262 réalités différentes, si l'on ajoute les CPAS, les intercommunales, les provinces, tous les autres organismes.

M. le Président. - La parole est à M. Behrendt.

M. Behrendt, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Liège. - Ce que vous dites est très utile. Il y a une grande différence entre, d'une part, permettre à chaque commune de décider si oui ou non elle se dote d'un régime dérogatoire aux libertés fondamentales. Je crois que cela n'est pas possible.

L'autre question, c'est une appréciation sur place si oui ou non certains comportements dans la fonction publique, qui sont interdits, sont présents. C'est autre chose.

À mon sens, vous ne pouvez pas avoir une situation où, pour être tout à fait clair, vous auriez le voile islamique qui serait autorisé à Sambreville, mais interdit à Namur et à nouveau autorisé à Flémalle et interdit à Seraing. Cela, à mon sens, ce n'est pas possible. Pourquoi n'est-ce pas possible ? Parce que si le législateur wallon prenait un décret qui dirait : « Les communes peuvent, si elles le souhaitent, prendre des mesures de ce type », je crois que l'on ne satisfait pas à la Cour européenne des droits de l'homme qui exige une loi. C'est en fait une décision du législateur sur cette question de principe.

Le législateur, à mon sens, ne peut pas fuir sa responsabilité en disant : « J'ai décidé de ne pas décider et j'ai décidé de laisser quelqu'un d'autre décider ». Je suis d'accord avec Mme Romainville quand elle dit qu'il ne faut pas que ce soit une loi suffisamment générale, mais ce n'est pas général quand je ne décide rien du tout. Je n'ai rien décidé dans ce cas-là.

Maintenant, la question est : quand j'aurai dressé la liste, le cas échéant, des choses que je ne peux porter comme vêtement – mettons un turban – où y a-t-il présence de turban ? Ce n'est pas au législateur wallon de déterminer cela. On verra bien dans les communes où cela se présente bien sûr.

L'exécution concrète de la norme forcément se fera au niveau communal.

Jusqu'où va le vêtement qui présente un caractère de connotation religieuse ? Le législateur wallon fixera les bases, fixera les balises, s'en expliquera le cas échéant et devra largement s'en expliquer dans les travaux préparatoires. Bien sûr, c'est au niveau communal que concrètement se trouvera l'agent à propos duquel cette question se pose. C'est évident.

Cela vaut dans beaucoup d'autres domaines. La non-assistance de personnes en danger s'appréciera également en droit pénal concrètement sur place. Je vais ici dans le droit pénal pour vous donner un exemple concret, mais la règle est générale.

Je comprends la difficulté, M. Stoffels l'a indiquée, c'est un débat qui est difficile. La solution proposée par l'Union des villes et communes, que je peux comprendre forcément comme une organisation qui représente les intérêts communaux, je comprends cela très bien. Mais je pense que juridiquement – si vous me permettez l'expression – elle n'est pas carrossable parce qu'au fond elle conduit le Parlement à ne pas assumer ce qu'il doit assumer, c'est-à-dire de trancher la question de principe. Il peut tout à fait décider de continuer jusqu'à présent, c'est-à-dire de permettre le port de signe ostentatoire

religieux. Ce n'est pas un problème en soi. C'est une option politique bien sûr. Il n'y a pas de problème à cela. C'est à lui de décider s'il veut se doter d'un régime de restriction. Ce régime bien sûr doit partir du principe de liberté tel que l'arrêt du 26 septembre, 1995 l'indique. Les fonctionnaires, en principe, bénéficient de la liberté de confession. Si l'on veut déroger, il faut prendre une mesure restrictive, évidemment qui doit être justifiée, proportionnée. À mon sens, il faut passer par une décision parlementaire pour poser le cadre.

M. le Président. - La parole est à M. Desquesnes.

M. Desquesnes (cdH). - Les précédents législateurs qui ont essayé de légiférer se sont cassé les dents sur des arrêts, des avis du Conseil d'État notamment, à Bruxelles, et cetera. Il y a eu des propositions qui se sont cassé les dents parce que la motivation n'était pas assez précise sur une interdiction complète.

M. le Président. - La parole est à Mme Romainville.

Mme Romainville, professeure à la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain. - Je crois que le professeur Behrendt a très justement rappelé que l'appréciation concrète de la qualification d'un vêtement se fera évidemment à l'échelle locale. On regardera si la norme édictée au niveau régional est problématique au niveau local.

Par contre, ce dont vous parlez – je crois que c'est cela dont vous parlez – c'est quand le Conseil d'État dit, c'est à cela que je me référais quand je parlais du doute comme fondement de ce type de norme, qu'il faut une justification concrète et non pas quelque chose d'éventuel, mais quelque chose de réel. C'est là que je crois que l'on ne s'est pas très bien compris parce qu'évidemment, le harcèlement, pour prendre cette notion, est une notion évanescence compliquée à comprendre. Cela, on est d'accord.

Par contre, la législation, quand on a pris la norme pour interdire le harcèlement, il y avait objectivement un ensemble de faits qui amenaient à se dire qu'il y avait un problème de société sur toute une série de relations de travail, pour prendre le harcèlement dans le travail. L'appréciation concrète, là, fait entrer des perceptions subjectives. Là, on est complètement d'accord et c'est une question de théorie du droit, de philosophie.

Ici, ce que le Conseil d'État a implicitement fait remarquer que c'est que ce n'est pas l'application qui va être compliquée, qui va poser des problèmes déontologiques, c'est la justification de la mesure qui repose sur le malaise ou un éventuel doute. Là, on est dans une justification qui manque d'éléments. Voyez-vous ce que je veux dire ou pas du tout ?

Quand on dit qu'il faut des craintes avérées et pas d'éventuelles considérations, cela veut dire qu'il faut des cas où l'absence de neutralité des apparences a posé concrètement problème. Je ne dis pas qu'il n'y en a pas,

il y en a peut-être, mais il faut étayer la justification. Là, la proposition de résolution telle qu'elle est formulée, je ne peux pas parier à 100 % là-dessus, mais il me semble que le Conseil d'État aura des objections parce que cette proposition de résolution, l'exposé des motifs, les justifications ne font pas le lien entre le choix d'un modèle de société interculturel, et cetera, et très concrètement les risques de violation de l'égalité des usagers que l'absence des apparences pourrait impliquer. Voyez-vous ce que je veux dire ?

C'est cela que je voulais dire.

Après, le choix concret de la conception de la neutralité, cela revient évidemment au législateur de le poser dans le cadre des limitations, des restrictions.

M. le Président. - Je voudrais simplement rappeler que ce sont des propositions de résolution. Elles ne sont donc pas soumises à l'avis du Conseil d'État.

La parole est à Mme Romainville.

Mme Romainville, professeure à la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain. - Si je comprends bien, l'objectif était de relancer un débat parlementaire.

Je sais qu'elles ne feront pas l'objet d'un avis du Conseil d'État, mais je me permets de remarquer que le même type de dispositif repris dans les initiatives décrétales a suscité des objections de la part du Conseil d'État et que le dispositif tel qu'il est présenté, s'il est repris dans une disposition, une initiative législative, posera très certainement problème puisqu'il ne distingue pas les agents.

M. le Président. - La parole est à M. Desquesnes.

M. Desquesnes (cdH). - Juste pour dire qu'à mon avis, il y a des éléments de vérité et que l'on devra faire un travail pour mettre ces différents éléments.

Je retiens quand même qu'il me semble – excusez-moi – difficile d'avoir quand même une affirmation. Pourrait-on imposer, posons la question clairement, une interdiction pure et dure à l'ensemble des fonctionnaires communaux au départ du Parlement wallon aujourd'hui en l'état du droit et avec les contraintes qui sont celles fixées par les normes européennes, conventions européennes et droits de l'homme ou encore notre propre Constitution ?

M. le Président. - La parole est à M. Behrendt.

M. Behrendt, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Liège. - Si vous posez la question à l'égard de fonctionnaires locaux qui, pour prendre les termes du Conseil d'État qui n'est pas fondamentalement opposé à toute idée. Si le Conseil d'État est fondamentalement opposé à une idée, que fait-il ? Il dit : « La proposition ou le projet n'est pas examiné plus en avant ». Boum, terminé. Il ne fait pas cela. Plusieurs

avis très circonstanciés qui vont jusqu'au bout du raisonnement, où l'on réunit le premier président, le président, les présidents de Chambre, tous les conseillers, les assesseurs et de longues pages. Vous ne faites pas cela quand vous pensez que cela n'a aucun sens, que l'on ne pourrait jamais le faire. Je ne vais pas citer des cas. Il faut faire un florilège d'avis où le Conseil d'État s'arrête au bout d'une demi-page, je ne vais pas faire cela.

En l'occurrence, ce n'est pas du tout le cas.

Je prends toujours l'avis 48042, à l'époque, à propos d'une proposition de texte. Il dit : « Cette disposition a un champ d'application général. Il s'appliquera à tous les agents des pouvoirs publics. C'est trop large ». Vous entendez, vous voyez en creux quand même une piste : « En ce compris ceux qui n'exercent pas de fonction susceptible de mettre en cause la neutralité de l'autorité publique ». Vous voyez bien en creux tout de même que cela veut dire que ceux qui exercent des fonctions susceptibles de mettre en cause la neutralité, il y a quand même une piste. Deuxième critère : qui est en contact avec le public. Vous noterez que l'on envisage ici, on discute d'une norme législative. On ne discute pas une norme d'habilitation au niveau communal.

Encore une fois, j'ai beaucoup de respect pour cette idée, elle est respectueuse d'un principe constitutionnel autre qui est la liberté communale. Mais ici vous êtes évidemment dans la restriction de droits fondamentaux et la restriction de droits fondamentaux ne se décide pas dans un conseil communal, mais dans un parlement, c'est-à-dire par une norme législative. Tout simplement parce que c'est un rôle du parlement de décider des arbitrages des droits fondamentaux. C'est le rôle essentiel de votre mandat de parlementaire et nous sommes très heureux que ce soit dans notre pays comme cela.

Maintenant, concrètement, à mon avis, c'est un long travail.

Je ne retiens pas des avis du Conseil d'État une fin de non-recevoir. Cela, je ne le pense pas.

M. le Président. - La parole est à M. Dermagne.

M. Dermagne (PS). - Monsieur le Président, si vous me le permettez, je voulais poser une question après, mais elle sera plus à propos en incise.

M. le Président. - Je pense que M. Desquesnes avait terminé.

(Réaction de M. Desquesnes)

M. Dermagne (PS). - C'était un complément, puisque je pense que c'est plus à propos d'intervenir maintenant.

J'avais perçu tout à l'heure une divergence entre le professeur Behrendt et le professeur Romainville au niveau de la théorie de l'apparence, mais à la lecture de l'avis du Conseil d'État que vous venez de refaire – je l'avais mal perçu tout à l'heure – il y a à la fois le contact avec le public et ce que vous aviez évoqué tout à l'heure au regard de la jurisprudence européenne, soit la détention d'une partie d'*imperium* dans le chef d'un agent, en tout cas d'un pouvoir de décision. Ce qui semble être le cas à la lecture.

Tout à l'heure, j'ai cru percevoir une divergence de vues entre vous deux et la lecture que vous venez de faire de l'avis du Conseil d'État me semble atténuer cette divergence, en tout cas cette perception de divergence.

M. le Président. - La parole est à Mme Romainville.

Mme Romainville, professeure à la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain. - Tout à fait, nous sommes d'accord. Ce sont bien les deux critères que j'avais mis en exergue. Le Conseil d'État semble admettre une telle interdiction pour les personnes en contact avec le public et qui peuvent susciter auprès du public le sentiment qu'ils n'exercent pas leur fonction de manière impartiale. Ce qui implique, selon moi, que ce sont des personnes qui ont une certaine autorité sur le public et qui ont un pouvoir de décision et de coercition. On est d'accord, c'est-à-dire que le Conseil d'État admettrait une interdiction si elle respecte ces deux conditions et qu'elle respecte en outre la proportionnalité, et cetera. Au niveau de la jurisprudence européenne, c'est un contrôle concret au niveau de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice. Je voulais faire une incise sur une autre jurisprudence.

M. le Président. - La parole est à M. Hazée.

M. Hazée (Ecolo). - Je vais être assez bref, je me fais deux réflexions.

D'une part, sur le contact avec le public, plusieurs ont mis en exergue la difficulté pratique d'apprécier cette option. Sans minimiser la difficulté pratique, je veux simplement dire que lorsque l'on a eu les débats en 2014, le débat avait fait émerger l'idée de contact fonctionnel avec le public, de telle sorte que cela visait de façon plus restrictive les personnes qui, par leur fonction, étaient en contact avec le public – et je ne porte pas préjudice à ce que Mme Romainville vient de dire quant à des critères complémentaires – et non pas des personnes qui, fortuitement, pour prendre le cas que vous avez évoqué tout à l'heure avec les personnes dans les couloirs qui devaient nettoyer, étaient en contact avec le public. Ce sont deux approches un peu différentes. Je soumettais simplement cet élément pour information, puisque je fais référence à une discussion passée.

Deuxièmement, pour ce qui concerne l'approche d'une appréciation communale quant à des circonstances qui aboutiraient à devoir mettre en œuvre une restriction de la liberté, j'ai un peu de mal à suivre le raisonnement selon lequel, au nom de la restriction et au nom du fait que la restriction amène une approche restrictive, on devrait aboutir à une législation, à un travail de législateur qui aboutirait à une limitation générale en disant : « Non, les communes ne peuvent pas s'emparer de cette question et décider elles-mêmes – comme l'Union des villes et communes de Wallonie le suggérait – d'apprécier les circonstances sur base d'éléments factuels précis » ; ce qui justifie qu'il y ait la mise en œuvre d'une limitation dans un cadre prévu par le législateur d'une éventuelle restriction à une liberté. Il y a là quelque chose qui est étonnant.

Parce qu'il s'agit de restreindre, il faut que le législateur le fasse, mais vous en tirez la conséquence : « évidemment », « manifestement », pour reprendre vos mots.

(Réaction d'un intervenant)

Voilà, parce que vous aviez l'air très assertif sur le fait que la proposition de l'Union des villes et des communes de Wallonie n'était manifestement pas carrossable. Je trouve que c'est étonnant. Je me fais simplement cette réflexion.

(Réaction d'un intervenant)

C'est étonnant qu'au nom de la restriction et parce que c'est une restriction, le législateur doive intervenir. Il s'agirait alors que cette intervention soit d'office générale et conduise à une limitation beaucoup moins restrictive de la liberté dont on parle. C'était une observation que je voulais faire ici.

J'en ai une troisième qui déborde un peu, qui est en soi un débat et je pose simplement la question, parce qu'elle m'apparaît comme cela aujourd'hui. On tient pour acquis le fait que les agents peuvent facilement être circonscrits dans l'exercice de leur fonction par rapport au temps qui est en dehors de leur fonction. C'est vrai que, sur le plan pratique, c'est assez évident. M. Gobert rappelait tout à l'heure qu'il y a des règlements, qu'il y a une toute une série de cadres qui permettent d'identifier cette réalité. Là, je suis tout à fait clair là-dessus et convaincu là-dessus.

Néanmoins, on fait semblant de considérer que ce qui se passe en dehors de l'exercice de la fonction ne peut pas également amener un certain nombre de conséquences quant à la crainte d'impartialité. Le fait par exemple qu'un agent – et je n'ai pas de problème avec cela, je le dis et c'est très bien – puisse par exemple être candidat aux élections en dehors de sa propre commune. Cela peut amener un certain nombre de questionnements sur l'impartialité de cet agent dans ses fonctions, mais c'est en dehors de ses fonctions, puisque

ce n'est pas dans son temps de travail et ce n'est pas dans le cadre statutaire dans lequel il agit.

Sur le plan du droit, les choses sont très claires et l'on peut facilement faire une frontière. Mais admettez que lorsque l'on cherche à regarder la réalité et à voir ce qui peut questionner ou mettre à mal potentiellement l'impression ou l'apparence d'impartialité, il y a néanmoins une réflexion qui pose question. Je précise bien évidemment que je n'appelle à aucune restriction quant au droit politique des citoyens en l'espèce.

M. le Président. - À mon avis, cela devrait être plus réglé dans les statuts des agents locaux à ce moment-là.

La parole est à M. Hazée.

M. Hazée (Ecolo). - Je ne suis pas porteur d'une restriction, je dis simplement qu'il y a là une certaine forme de hiatus conceptuel que l'on peut facilement trancher au niveau du droit, parce que la frontière est claire, mais qui, lorsque l'on regarde le but de la mesure, aboutit à un questionnement.

M. le Président. - Par rapport aux propos de M. Hazée, quelqu'un veut-il intervenir ?

Je vous propose de faire comme ceci : que l'on réagisse sur les propos de M. Hazée, puis je vois encore MM. Jeholet et Stoffels qui m'ont demandé la parole et l'on aura fait le tour.

La parole est à M. Behrendt.

M. Behrendt, professeur à la Faculté de droit de l'Université de Liège. - Monsieur Hazée, je suis tout à fait d'accord avec vous que s'il y avait une disposition décrétable elle devrait satisfaire aux critères de nécessité et de proportionnalité, et de clarté aussi. Se limiter à des personnes dans un contact fonctionnel avec le public et pas fortuit est une voie plus sûre, et de loin, c'est certain. Le critère de proportionnalité, si cela vise le fonctionnaire qui, fortuitement, se trouve dans un couloir ou qui est accessible au public, je crains que le critère de proportionnalité de lui interdire le port de signes convictionnels soit beaucoup plus difficilement justifiable que si c'est lors d'un guichet.

Par contre, j'en viens aux guichets. Vous avez des difficultés à percevoir pourquoi il faut régler cela d'une manière uniforme. J'ai des difficultés à voir vos difficultés. Je vais vous expliquer. Pourquoi faudrait-il davantage admettre à Sambreville, du point de vue du Parlement de Wallonie s'il légifère, la présence de signes convictionnels aux guichets d'état civil qu'à Charleroi, et voir qu'à Tournai c'est autorisé et à Liège non ?

C'est une restriction des droits fondamentaux des fonctionnaires, mais c'est aussi une garantie d'un droit fondamental du citoyen de disposer d'une administration neutre et c'est au Parlement de Wallonie de décider cela. C'est au Parlement de Wallonie de décider si, oui ou

non, il veut, aux guichets des administrations publiques, permettre aux fonctionnaires, dans le contact fonctionnel, d'avoir des personnes qui, le cas échéant, peuvent être porteuses de vêtements qui sont la manifestation ostentatoire d'une conviction philosophique, oui ou non.

J'ai beaucoup de difficulté à comprendre ce qui serait légalement reprochable à cette approche uniforme. Je n'aperçois pas cela.

M. le Président. - La parole est à M. Hazée.

M. Hazée (Ecolo). - Je ne dis pas qu'il y a un problème à la concevoir. Ce que j'ai dit, c'est que je ne comprenais pas que l'on ferme l'approche inverse où le Parlement, se questionnant sur l'opportunité de légiférer dans cette matière, voyant toutes les difficultés auxquelles une législation uniforme pourrait aboutir, se dit : « Peut-être dois-je en fait limiter mon intervention à des circonstances particulières qui répondent à une approche *in concreto* sur base d'un certain nombre d'éléments précis » ; tels que, par exemple – et sans à ce stade prendre position sur le fond, parce que nous défrichons un peu la matière sur le plan juridique – l'Union des villes et communes de Wallonie le propose en disant : « N'allons pas rallumer le feu partout avec une question qui ne se pose pas et restreignons notre intervention là où la question se pose ».

M. le Président. - La parole est à M. Jeholet.

M. Jeholet (MR). - On a déposé une proposition de résolution qui n'a donc pas force de loi, mais le but, en tout cas, le souhait du MR qui a déposé les deux propositions, c'est qu'on légifère. Si on légifère, c'est pour tenter de résoudre des problèmes et ne pas en créer davantage. La solution préconisée par l'Union des villes et communes de Wallonie, et soutenue par M. Hazée si je comprends bien, va créer de véritables problèmes.

M. Hazée (Ecolo). - Je ne prends pas position sur le fond, mais je défriche la matière sur le plan juridique, Monsieur Jeholet.

M. Jeholet (MR). - Le but de la proposition est en effet que les citoyens disposent d'une administration neutre et de fonctionnaires neutres. S' imagine-t-on bien que laisser l'autonomie communale ? J'entends, mais si on légifèrait chaque fois en fonction de l'autonomie communale, on ne ferait pas toujours les décrets que l'on fait ici à la Région wallonne et ce n'est pas une question de parti politique. C'est simplement que si l'on tenait toujours compte de l'autonomie communale, cela se saurait.

On prend l'exemple d'une commune où l'on va avoir des citoyens qui vont avoir à faire à ces services d'une province, Province de Liège par exemple, et puis on va aller dans une commune et des communes voisines où là, on interdira les signes convictionnels. Je vais même aller plus loin. Par rapport aux CPAS, même

avec des majorités identiques, mais des sensibilités différentes, vous aurez peut-être parfois un CPAS ou une commune qui interdira un signe convictionnel et l'autre commune ou CPAS ne le fera pas.

Monsieur Desquesnes, vous faites cela. Vous savez, moi j'interdis...

M. Desquesnes (cdH). - Excusez-moi, je vous aime bien, Monsieur Jeholet.

M. Jeholet (MR). - Je parle.

M. Desquesnes (cdH). - Vous parlez, mais vous m'interpellez. C'est un fait personnel.

M. le Président. - Il n'y a pas de fait personnel. Vous aurez l'occasion de réagir.

M. Desquesnes (cdH). - On a la volonté d'écouter et de discuter et...

M. Jeholet (MR). - Monsieur le Président, à qui donnez-vous la parole ?

M. le Président. - La parole est à M. Jeholet.

M. Desquesnes parlera après.

M. Jeholet (MR). - Simplement, par rapport aux sensibilités, vous faites : « Ah ».

M. Desquesnes (cdH). - Mais, il recommence, Monsieur le Président. Franchement, je fais appel au règlement.

M. le Président. - Faites appel au règlement, mais je ne vois pas de fait personnel.

M. Jeholet (MR). - Je retire, vous ne faites pas cela.

Je vais vous donner un exemple : on a eu dans les écoles, sous la précédente législature, au niveau communal, une proposition – j'étais dans l'opposition – pour interdire le voile à l'école. Je n'avais pas de majorité, mais j'ai eu une majorité, parce que votre parti était tout à fait divisé – ce n'est pas une critique – sur le sujet et l'on a interdit...

M. Desquesnes (cdH). - Il faut faire progresser le débat.

M. Jeholet (MR). - Moi aussi, je veux faire progresser le débat.

M. Desquesnes (cdH). - Dommage.

M. Jeholet (MR). - Qu'est-ce qui est dommage ? On aura la suite des débats, ici on a des auditions.

Ce que je dis, et j'amplifie ce qui a été dit, c'est que le fait d'avoir un cadre que l'on fixerait au niveau de la Région wallonne en laissant l'autonomie communale va

amener à plus de problèmes que de solutions. J'en suis intimement convaincu.

Deuxième élément. Par rapport au contact avec le public, j'entends « fonctionnel », « visuel », et cetera. D'accord, c'est important.

On a pris l'exemple des techniciennes de surface. La majorité des techniciennes de surface sont dans les écoles communales et dans les salles villageoises. Elles sont en contact permanent avec les enfants, avec les enseignants, avec les citoyens, avec la population. Dans tous mes services, que ce soit ouvrier ou administratif, tout le personnel est en contact avec le public. Le service urbanisme n'est pas là non-stop en contact avec le public, mais tous les agents rencontrent des architectes, rencontrent des citoyens toutes les semaines, je vais même dire tous les jours. Le service finances n'est pas en compte permanent avec le public, mais quand on a la taxe déchets pendant un mois il est en contact permanent avec le public. Ou alors on parle de guichet, mais le guichet à part une personne à l'accueil, je ne vois personne d'autre. Or tous les autres, employés et ouvriers, sont en contact permanent avec le public.

J'attire l'attention sur toute la subtilité du droit – et je la comprends évidemment bien –, mais il y a aussi un côté tout à fait pragmatique sur le terrain. Il faut être mandataire local pour se rendre compte de la complexité.

M. le Président. - La parole est à M. Desquesnes.

M. Desquesnes (cdH). - Je trouvais que l'on était arrivé avant les vacances d'automne à une conclusion qui était de dire : « Prenons le temps de poser le débat, d'écouter les avis des uns et des autres avant de rentrer dans ce que l'on pourrait faire comme travail parlementaire ». Je voudrais simplement que l'on termine la réunion comme on l'a commencée ici, sur ce ton constructif. On est là pour apprendre et échanger et après viendra le temps des positionnements politiques, et cetera.

M. le Président. - La parole est à MM. Dermagne et Stoffels, et puis à l'un des intervenants du jour s'il voulait encore rebondir. Dans le cas contraire, je propose que l'on termine après cela.

La parole est à M. Dermagne.

M. Dermagne (PS). - Très brièvement, je rejoins assez bien ce que M. Desquesnes vient de dire à l'instant et ce que M. Jeholet a dit tout à l'heure également.

Effectivement, la situation est complexe, elle sera aussi complexe demain sur le terrain et si l'on entend d'éminents juristes et professeurs de droit, c'est pour tenir compte de leur avis. On a entendu un avis qui, sur ce point en tout cas, sur la possibilité de légiférer, sur les conditions sur lesquelles on pourrait légiférer, est

relativement clair, sur la base des avis du Conseil d'État et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme notamment. On doit en tenir compte, ou alors on ne les faisait pas venir, cela nous aurait fait gagner un peu de temps, mais cela nous aurait fait perdre le plaisir de les écouter et de pouvoir bénéficier de leur savoir et de leur science sur ce point.

Effectivement, les choses sont complexes et elles le sont parce que l'on travaille – fort heureusement, d'ailleurs – dans un cadre législatif et international qui a fixé toute une série de balises, de standards dont on peut être fiers et s'enorgueillir qui rendent les choses difficiles – je pense, à juste titre – et l'on doit prendre le temps de pouvoir légiférer de manière cohérente par rapport, d'abord, à ce qui nous est imposé par rapport au cadre juridique, national, international, mais aussi par rapport aux réalités de terrain.

Je dois vous avouer que dans ma petite commune de 12 500 habitants, dans ma petite administration communale, tout le monde est peu ou prou en contact avec le public. Les bureaux sont relativement ouverts, c'est un vieil hôtel de ville et les bureaux sont partagés. Quelqu'un qui détient une partie du pouvoir de décision qui est en contact avec le public est voisin de quelqu'un qui lui n'a aucun pouvoir de décision, mais est en contact avec le public. Clairement, dans les faits, dans la réalité, ces questions seront difficiles d'un point de vue logistique, d'un point de vue organisationnel, à régler.

J'ai entendu les réserves, ou en tout cas les conditions qui sont rappelées par les professeurs de droit ici présents, dont on doit tenir compte. Je pense que ce serait contre-productif de légiférer aujourd'hui en sachant que de toute façon ce sont des questions sensibles, qui feront l'objet de recours, et d'être censuré une fois de plus par la Cour européenne des droits de l'homme notamment. On aurait peut-être fait plaisir à quelques-uns, mais ce serait contre-productif.

Je vais vous dire ma position personnelle : je suis pour l'interdiction de l'ensemble des signes convictionnels, ostentatoires ou pas, dans les administrations publiques. C'est mon point de vue, mais je sais que cette position n'est pas partagée par tous, premièrement, et que, par ailleurs, elle est difficilement défendable au regard du droit, ce qui nous a été rappelé tout à l'heure.

(Réaction d'un intervenant)

Je le dis très franchement. On est aussi les représentants de...

(Réaction d'un intervenant)

Ma position est celle-là, mais j'entends qu'elle est difficilement conciliable avec la jurisprudence, avec l'état du droit, avec l'ensemble des décisions qui ont été prises. On doit prendre le temps de pouvoir réfléchir, de continuer à affiner les positions.

On est sur la base de résolutions ici. On a clairement entendu qu'il fallait aller plus loin pour pouvoir avancer dans la matière. Prenons ce temps-là de manière sereine, humble, puisque l'on a appris que le travail est sur le métier depuis de nombreuses années, que de nombreux avis ont été rendus.

M. le Président. - La parole est à M. Stoffels.

M. Stoffels (PS). - Je tiens tout simplement à donner mon sentiment par rapport au débat que je viens d'entendre.

Il me semble tout à fait nécessaire – même pas souhaitable, mais plus nécessaire, de légiférer en la matière dans le sens qu'aujourd'hui on peut être dans une situation où les réflexes des uns et des autres peuvent encore avoir un certain contenu, mais qui nous dira que demain, il n'y aura pas d'autres majorités qui réagiront de façon hyper nerveuse par rapport à la question. On doit disposer d'une norme claire et qui ait sa bonne place dans la hiérarchie des normes, ce qui veut dire, très concrètement que si l'on pense à confier au Gouvernement une partie de la création de la norme, alors qu'elle peut interférer avec d'autres normes qui, dans la hiérarchie des normes sont supérieures, on risquera éventuellement une série de difficultés. Des normes supérieures, par exemple, en ce qui concerne les lois du travail ou le contrôle de la vie privée, et cetera. Ce sont des discussions auxquelles on n'échappera pas.

La question, c'est plutôt à la commission que je la pose : préfère-t-on, dans notre commission, d'agir par une résolution qui encourage le Gouvernement à déposer dans les meilleurs délais un projet de décret ou préfère-t-on procéder par une proposition de décret ? Évidemment, en ce qui concerne la nature et la quantité du travail, c'est un peu différent. C'est pour cela qu'il me semble que si l'on n'y répond pas aujourd'hui, à une prochaine occasion il faudrait pouvoir y répondre, étant donné que si l'option est de procéder par une proposition de décret, il me semble tout à fait évident que l'on aura besoin d'une assistance d'éminents experts juristes en la matière.

M. le Président. - La question est posée et l'on aura l'occasion d'y répondre lors d'une autre séance de commission.

Sauf avis contraire, je vous propose de clôturer là.

Je vous remercie pour vos différentes interventions et vous souhaite une bonne fin de journée.

Ceci clôt nos travaux de ce jour.

La séance est levée.

- La séance est levée à 17 heures 55 minutes.

LISTE DES INTERVENANTS

M. Christian Behrendt, professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Liège
M. Matthieu Daele, Ecolo
M. Pierre-Yves Dermagne, PS
M. François Desquesnes, cdH
M. Jacques Gobert, Président de l'Union des villes et communes de Wallonie
M. Stéphane Hazée, Ecolo
M. Alexandre Maître, Directeur de l'Union des villes et communes de Wallonie
M. Pierre-Yves Jeholet, MR
M. Paul-Émile Mottard, Président de l'Association des provinces wallonnes
M. Gilles Mouyard, Président
Mme Céline Romainville, professeure à la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain
M. Edmund Stoffels, PS
M. Luc Vandormael, Président de la Fédération des CPAS de Wallonie

ABRÉVIATIONS COURANTES

AG	Assemblée générale
APW	Association des Provinces wallonnes
ASBL	Association Sans But Lucratif
CDLD	Code de la démocratie locale et de la décentralisation
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CPAS	centre(s) public(s) d'action sociale