

**Port de signes convictionnels ostentatoires et expression de  
comportements ostentatoires (propositions de résolution 405/1 et 406/1)**

**Audition de l'Union des Villes et Communes de Wallonie**

Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs les Députés,  
Monsieur le Ministre,  
Mesdames, Messieurs,

Au nom de notre Association, je tiens à vous remercier d'avoir invité l'Union des Villes et Communes de Wallonie à s'exprimer sur les propositions de résolutions dont vous allez avoir à débattre.

L'UVCW 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 est tout aussi 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 générale toute personne (hors mandataires politiques) 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.

\*

\* \*

## I. Proposition de résolution 406 (les agents)

### *1. Le niveau de décision le plus pertinent*

Nous aborderons dans un premier temps la question sous l'angle des mesures relatives aux agents de la fonction publique locale.

L'autorité locale-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 de principes généraux et le contrôle de tutelle.

Et pour cause : l'autorité locale est celle qui connaît le mieux ses agents, et les citoyens au service desquels ils œuvrent au quotidien.

Qui mieux que l'administration locale peut apprécier le tissu socio-économique communal, les besoins qui s'y font jour, les tensions qui y sont 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 de membres du personnel.

### *2. L'outil juridique le plus pertinent*

Sur la base du principe d'autonomie évoqué ci-dessus, 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, hors mandataires politiques, 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, etc.).

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, habilita 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 décrétole, 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 publiques, ou à la protection des droits et libertés 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 d'éventuelles difficultés y 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<sup>1</sup>.

Selon cette même cour, une mesure consistant par exemple à interdire de porter un foulard islamique constitue une ingérence dans ce droit<sup>2</sup>.

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 proportionnés au but légitime poursuivi**.

---

<sup>1</sup> Leyla Sahin c. Turquie, CEDH, 10.11.2005

<sup>2</sup> Dahlab c. Suisse, CEDH, 15.2.2001

Ainsi, une autorité locale qui disposerait d'éléments objectifs établissant que le port de signes ostentatoires par ses agents est problématique, tels que des 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, etc., 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 de Gaetano dans son opinion dissidente dans une affaire impliquant l'Etat français<sup>3</sup>, 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 déifié, ce qui sape 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 garanties par les articles 9 et 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, et à notre avis, seul le niveau local peut le faire pour son propre personnel, le risque nous semble grand que la mesure qui serait adoptée pour l'ensemble des pouvoirs locaux ne soit considérée comme une discrimination indirecte en ce qu'elle causerait un désavantage particulier pour les personnes adhérant 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<sup>4</sup>.

### 3. Conclusion

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 proportionnés au but légitime poursuivi.

---

<sup>3</sup> Ebrahimian c. France, CEDH, 26.11.2015

<sup>4</sup> en ce sens, voy. ordonnance du président du tribunal du travail de Bruxelles, 19.11.2015

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 décrétable est souhaitable.

## **II. Proposition de résolution 405 (les mandataires exécutifs locaux)**

### *1. La question de l'opportunité d'une telle mesure*

En ce qui concerne 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.

### *2. Les obstacles*

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 d'accès au mandat électif des conseillers communaux en s'approchant dangereusement de l'imposition d'une nouvelle condition d'éligibilité.

Soit. Mais 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 crée des tensions qui actuellement sont 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 malaisé 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 ses missions de maintien de l'ordre public, par exemple.

A 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, 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 ainsi 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<sup>5</sup>, les marches<sup>6</sup> ?

---

<sup>5</sup> P. ex. : La grande Procession de Tournai, Le Tour Sainte-Gertrude de Nivelles, La Procession des Pénitents de Lessines.

Le mandataire pourra-t-il y être présent ? Ne pourra-t-il 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 de 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 non-respect des dispositions statutaires ou du règlement de travail, pouvant entraîner une sanction.

Mais qu'en serait-il pour un mandataire ? Une nouvelle sanction disciplinaire sera-t-elle prévue dans le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation ? Une nouvelle cause d'inéligibilité ? Et qui sera chargé du contrôle du respect de cette interdiction ?

### *3. Conclusion*

En conclusion pour ce qui concerne la réglementation du port des signes convictionnels et l'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 locaux wallons.

Elle estime également qu'une telle réglementation, en ce qu'elle porte une atteinte directe aux libertés de religion et d'expression des mandataires élus devrait être strictement limitée, justifiée par des motifs impérieux et proportionnée à l'objectif poursuivi.

Ce faisant, une réglementation prise par un niveau supérieur à l'autorité locale, pour l'ensemble des mandataires locaux exécutifs, et sans donc tenir compte des réalités de terrain 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 ?, quid des tatouages sur des parties apparentes du corps ?, etc.) et sera davantage source de conflits que d'apaisement.

Je vous remercie de votre attention.

---

<sup>6</sup> P. ex. : La Marche Saint-Roch de Thuin, La Marche Sainte-Rolende de Gerpennes.