406 (2015-2016) - N° 1

PARLEMENT WALLON

SESSION 2015-2016

15 FÉVRIER 2016

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

3e session de la 10e législature

site internet : www.parlement-wallonie.be
courriel : courriel@parlement-wallonie.be

RÉSUMÉ

La présente proposition de résolution vise à sensibiliser le Gouvernement wallon à se positionner clairement en faveur du principe de neutralité que tous les agents des services publics locaux (communes, provinces, intercommunales, associations de projet, centres publics d'action sociale) doivent afficher dans l'exercice de leur fonction.

DÉVELOPPEMENT

Les problématiques de l'intégration et du choix d'un modèle de société reviennent régulièrement dans l'actualité, à travers différents sujets comme le port du voile à l'école, les violences dans les quartiers en difficulté, la montée d'une certaine forme de radicalisation religieuse ou le statut de la femme dans certaines communautés. Ces questions relatives au « vivre ensemble » se posent avec de plus en plus d'acuité. En effet, ces dernières années ont été marquées par des manifestations de plus en plus fréquentes et violentes d'actes terroristes partout dans le monde, provoquant des déplacements de population civile et des mouvements migratoires conséquents. Les questionnements sont nombreux et les besoins de repères d'identification et d'appartenance à un mode de société refont instinctivement surface.

Depuis dix ans et la mise en place par le Gouvernement fédéral de la « Commission du dialogue interculturel », débats, auditions, confrontations de points de vue, colloques se sont succédé sans qu'un choix clair de modèle de société n'ait été posé. Trop souvent d'aucuns ont vilipendé, au nom du politiquement correct, celles et ceux qui doutaient de la pertinence des politiques d'intégration menées jusqu'alors. Plus que jamais, alors que le parcours d'intégration obligatoire n'est toujours pas établi en Wallonie et que les moyens pour cet apprentissage linguistique et sociétal sont largement insuffisants, le Mouvement réformateur (MR) estime que le politique doit prendre ses responsabilités.

Si certains États se sont construits autour du principe « un peuple, une religion, une langue », force est de constater que ce modèle n'est pas celui autour duquel s'est structurée la société.

Force est également de constater qu'il ne permet plus à l'heure actuelle de répondre aux défis inhérents à la nouvelle composition des États contemporains. Plus encore qu'hier, l'accélération des mouvements sociaux et migratoires, de même que l'intégration toujours accrue des sociétés dans un monde globalisé, condamne l'État « monoculturel » : s'y substitue un nouveau modèle que certains qualifient déjà de « post moderne », au sein duquel coexistent plusieurs cultures, plusieurs langues et plusieurs religions. Porteuse de richesse, cette diversité peut également entraîner un phénomène de radicalisation identitaire. Cette radicalisation est d'autant plus dangereuse qu'elle entraîne en un second temps, un rejet, une stigmatisation de l'autre et, poussé à son paroxysme, un affrontement des différences. Si la diversité culturelle constitue avant tout une chance pour tous, elle se doit d'être accompagnée par les pouvoirs publics vers les chemins d'un « vivre ensemble » respectueux de tous et de chacun.

La réalité pluriculturelle de la société fait émerger des sensibilités nouvelles et, partant, appelle des réponses à des questions nouvelles, en lien notamment avec la prise en compte des différences culturelles, philosophiques et religieuses dans la sphère publique. Refuser cette réflexion ne participerait qu'à entretenir les incompréhensions et les peurs mutuelles. En notre qualité de mandataires politiques. Il appartient aux mandataires publics de poser des choix de société clairs et de participer concrètement à leur mise en oeuvre.

À cet égard, deux modèles de société s'offrent au choix.

Le multiculturalisme, tout d'abord, envisage l'individu essentiellement comme le membre d'une communauté caractérisée par une culture, une religion, une origine ethnique. Ce courant se fonde généralement sur le relativisme culturel et les accommodements raisonnables, c'est-à-dire l'affirmation inconditionnelle de l'équivalence des systèmes de pensée et la justification de la différenciation des droits.

Les auteurs de la présente proposition de résolution affirment ne pas souscrire à ce modèle et ce, pour deux raisons. D'une part, il ne rencontre pas notre projet d'une société conçue comme un ensemble cohérent : on y revendique sa différence avant d'y revendiquer sa participation à un modèle commun. Il s'ensuit une accentuation des différences identitaires menant, in fine, au communautarisme, à une forme de « babelisation » du vivre ensemble, ainsi qu'à l'émergence de castes légales. Ce « droit à l'isolement » génère la méconnaissance mutuelle, la peur de l'autre et des tensions sociales. D'autre part, cette parcellisation de la société et le « relativisme culturel » conduisent à des dérives qui sont la négation même des principes d'égalité et de libre choix. Ainsi, l'on ne peut admettre qu'un mari s'oppose aux soins que requiert l'état de santé de son épouse, au motif que le médecin est un homme ou que ses croyances lui interdisent telle pratique médicale. Au nom de l'application différenciée des droits, on ne peut refuser à une personne un droit fondamental.

À l'opposé de ce modèle, l'interculturalisme fait prévaloir l'individu sur ses attaches culturelles, philosophiques ou religieuses : les droits et les devoirs du citoyen ne sont pas fonction de ses affinités ni de ses origines ethniques. Ce modèle postule également qu'une société ne peut se construire et favoriser au mieux l'intégration de tous que si les citoyens partagent un patrimoine commun de valeurs fondamentales, tels que le droit à la vie, la liberté de conscience, la démocratie, l'égalité de l'homme et de la femme ou encore la séparation des Églises et de l'État. Ces valeurs, qui ont présidé à l'avènement des sociétés démocratiques, sont universelles : elles ne sont pas l'apanage d'une culture ou d'une époque. Au contraire, elles s'imposent à tout État qui ambitionne l'émancipation de l'ensemble de ses membres. Ces valeurs sont notamment scellées dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, et dans ses Protocoles additionnels. Il revient à l'État de s'imposer comme le premier garant de ces valeurs et de les promouvoir au titre de patrimoine commun de l'ensemble

de ses membres. Sensible aux évolutions qui traversent la société, il doit en permanence adapter son action afin de conférer à ce patrimoine commun de valeurs une effectivité toujours accrue.

Ce modèle ne postule pas l'indifférence de l'État à l'égard de la diversité des cultures. Au contraire, cette diversité sera valorisée par l'État pour autant que ces cultures s'inscrivent dans le respect des valeurs fondamentales. Les auteurs de la présente proposition de résolution déclarent souscrire à ce modèle.

C'est en raison de ce choix clair pour ce modèle qu'ils préconisent 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 de s'abstenir de porter ou d'afficher de manière ostentatoire et visible des signes qui manifestent leurs convictions culturelles, religieuses, philosophiques ou politiques.

Pareille proposition avait été formulée sous la législature 2009-2014 et examinée dans le cadre des travaux parlementaires ([1]). Elle s'inscrivait dans un débat plus large relatif au respect de la neutralité des services publics de par une retenue dans l'expression de convictions culturelles, religieuses, philosophiques ou politiques. Ce débat, enrichi par le dépôt de plusieurs propositions de décret et d'ordonnance dans les assemblées francophones, avait donné lieu à la réunion d'une commission conjointe entre le Parlement wallon, le Parlement de la Communauté française et le Parlement francophone bruxellois et à l'organisation de nombreuses auditions fort intéressantes sur la question du vivre ensemble.

Lorsqu'il fut ensuite question d'aborder les propositions de résolution et de décret formulées par le Mouvement réformateur, chacune des formations politiques composant la majorité s'était dite favorable à la discussion et à une prise de décision, mais avait estimé que le débat n'était pas mûr car en la matière, un consensus entre tous les partis devait se dégager. Le Gouvernement PS-cdH-Ecolo avait alors manifesté sa volonté de prendre le temps de la réflexion et traiter la question dans sa globalité. À l'époque, il fut assuré que, sous l'égide du Ministre-Président, un groupe de travail était constitué pour segmenter chaque difficulté et que des propositions seraient formulées d'ici la fin de la législature 2009-2014.

Cette législature s'est achevée sans qu'aucune proposition ou formulation n'ait été proposée par le Gouvernement, ce que le MR regrette. Et le regrette d'autant plus que le 11 avril 2014, le Parlement a adopté la résolution visant à interdire le port de signes convictionnels ostentatoires et l'expression de comportements ostentatoires au sein des services du Gouvernement wallon, des organismes d'intérêt public et des entités dérivées de l'autorité publique relevant de la Région wallonne ([2]). Le Ministre actuel en charge de la fonction publique a fait savoir qu'il intégrera cette résolution dans le Code de la fonction publique wallonne et adoptera une circulaire relative au devoir de neutralité des services publics conformément à l'esprit de cette résolution. Le Ministre a par ailleurs précisé que ce chantier sera intégré dans le plan diversité pour la fonction publique wallonne envisagé pour 2017.

Dès lors qu'à travers un de ses ministres et le prisme de la fonction publique régionale wallonne, le Gouvernement mènera au cours de cette législature cette indispensable réflexion sur la neutralité des services publics, il semble logique pour les auteurs de cette proposition de résolution que cette réflexion intègre également la fonction publique locale. C'est pour cette raison et parce que les autres formations politiques ont estimé, sous l'ancienne législature, préférable de ne pas s'aventurer sur la voie décrétale, que le Mouvement réformateur entend relancer le débat par le biais d'une proposition de résolution.

Cette proposition de résolution prend en considération l'avis rendu par le Conseil d'État ([3]) le 20 avril 2010 en la matière par lequel il soulignait les éléments suivants :

– les représentants de l'État qui ont adhéré à un statut qui procurerait à ses titulaires la qualité de détenteur de l'autorité de l'État peuvent être soumis, en raison d'un statut officiel, à une obligation de discrétion dans l'expression publique de leurs convictions religieuses (référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme);

– malgré la reconnaissance de la liberté d'expression comme un principe essentiel, une limitation peut se justifier pour des motifs impérieux et à condition que le principe de proportionnalité soit respecté;

– le principe de neutralité de la fonction publique s'applique aux agents et préposés des pouvoirs publics. Le Conseil d'État reconnaît qu'en voulant imposer la neutralité dans l'exercice des fonctions mais également à l'égard des manifestations extérieures, les auteurs de la proposition de résolution veulent renforcer la confiance des citoyens dans la neutralité de la fonction publique considérant qu'un agent de l'autorité qui n'est pas vêtu d'une manière neutre pourrait aussi susciter le sentiment qu'il n'exercera pas sa fonction d'une manière impartiale.

([1]) Proposition de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation déposée par Mme. C. Bertouille et Consorts – Doc.101 (2009-2010) – N°1

([2]) Proposition de résolution visant à interdire le port de signes convictionnels ostentatoires et l'expression de comportements ostentatoires au sein des services du Gouvernement wallon, des organismes d'intérêt public et des entités dérivées de l'autorité publique relevant de la Région wallonne – Texte adopté le 11 avril 2014, Doc. 1012 (2013-2014) – N°19

([3]) Proposition de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation déposée par Mme. C. Bertouille et Consorts – Avis du Conseil d'État – Doc. 101 (2009-2010) – N°2

– le Conseil d'État estime que cette conception peut être considérée d'une manière générale comme conforme aux valeurs de la Constitution belge et de la Convention européenne des droits de l'homme sans que ceci n'implique qu'elle serait la seule à être conforme à ces valeurs;

– pour le Conseil d'État, l'obligation de neutralité contenue dans la proposition se veut générale, elle s'impose non seulement aux agents vis-à-vis du public, mais également aux supérieurs hiérarchiques vis-à-vis de leurs subordonnés, il n'y a donc pas lieu de distinguer explicitement les situations en fonction du contact avec le public. Mais pour pouvoir apprécier le besoin impérieux et la proportionnalité de la restriction, le Conseil d'État estime que la proposition doit davantage justifier cette application générale du principe de neutralité.

Le Conseil d'État n'émettait donc pas d'objection à la restriction du principe de liberté d'expression dans la mesure où elle se justifie à la lumière du principe constitutionnel de la neutralité des pouvoirs publics ([4]) mais suggérait de davantage la justifier et de ne pas l'appliquer uniquement aux agents des communes, des provinces et des intercommunales mais d'envisager aussi les associations de projet et les centres publics d'action sociale.

Pour répondre à la remarque du Conseil d'État sur le caractère proportionnel de cette interdiction généralisée et dès lors sur le fait que cette proposition ne souhaite pas distinguer le personnel qui se trouve en contact avec le public de celui qui ne l'est pas, les auteurs de la présente proposition indiquent que dans le cas contraire :

– cela créerait une inégalité de traitement entre les agents autorisés à manifester leurs convictions et ceux qui ne le seraient pas;

– cela risquerait de créer des difficultés en termes de gestion de personnel et de cohérence interne lorsqu'un agent public d'abord autorisé à extérioriser ses convictions se verrait muté ou promu à une fonction de première ligne;

– se poserait la question de l'organisation et de l'agencement des locaux affectés aux services en contact direct avec le public. Comment garantir de manière absolue que les agents publics autorisés à extérioriser leurs convictions ne soient jamais en contact avec le public?

– ne faudrait-il pas craindre de la part d'un agent autorisé à extérioriser ses convictions qu'il n'utilise sa position d'autorité à l'égard d'autres agents pour répandre ses convictions et faire du prosélytisme?

Si, lors de l'examen de la proposition de résolution relative à la fonction publique régionale wallonne ([5]), le MR s'est rallié à la proposition exprimée par la majorité de ne pas appliquer cette interdiction aux agents dont les prestations ne nécessitent pas de contact fonctionnel avec le public, les auteurs de la présente proposition de résolution estiment que, s'agissant d'entités locales de taille nettement plus réduites que les administrations régionales, concevoir une organisation de travail et spatiale qui empêche pour certains agents tout contact avec le public relève du domaine de l'impossible. C'est la raison pour laquelle la présente proposition de résolution n'intègre pas cette exception pour ce qui concerne la fonction publique locale.

Le Conseil d'État soutient cette argumentation. Dans l'avis ([6]) qu'il a rendu le 13 juillet 2010 sur une proposition d'ordonnance similaire, le Conseil d'État considère qu'« il paraît pouvoir être admis que des considérations relatives au bon fonctionnement des services publics puissent figurer parmi les éléments à prendre en considération quant au respect du principe de proportionnalité. Dans la mesure où le législateur, qui dispose à ce propos d'une certaine marge d'appréciation, pourrait démontrer de manière convaincante qu'il est en effet extrêmement difficile, voire impossible, compte tenu des circonstances concrètes en matière d'organisation et de fonctionnement du service public, d'opérer une distinction entre les différents membres du personnel à l'intérieur d'un même service public, une interdiction générale pourrait effectivement se justifier ». Et le Conseil d'État laisse le législateur apprécier cette situation.

De plus, les auteurs estiment que le caractère de proportionnalité entre d'une part, la liberté d'expression et la liberté religieuse et philosophique garanties par la Constitution et d'autre part, l'obligation de neutralité des pouvoirs publics, est garanti par la restriction apportée aux signes convictionnels ostentatoires. Par ostentatoire, il est entendu les signes visibles qui sont portés de manière excessive ou indiscrète, avec ou sans intention d'être remarqués, mais qui conduisent à se faire manifestement reconnaître par ses convictions exposées qu'elles soient politiques, philosophiques ou religieuses.

Dans ce cadre, les auteurs ont pris en considération l'avis rendu par l'Union des villes et communes de Wallonie (UVCW) le 10 juin 2014 ([7]) sur les propositions de décret relatives à l'interdiction du port de signes convictionnels au sein des pouvoirs locaux. Si l'UVCW rejoint, au regard du principe de neutralité des administrations des pouvoirs publics, l'objectif poursuivi, elle estime que le périmètre envisagé doit davantage être précisé. L'Union veut en effet éviter que, s'agissant d'une disposition qui introduit une exception aux libertés constitutionnelles, le caractère large de la mesure qui laisse à chaque pouvoir local le soin de l'interpréter et de la circonscrire n'aboutisse à une disparité d'interprétations et de situations susceptibles d'entraîner des contentieux administratifs ou judiciaires voire des conflits sociaux. Pour éviter pareilles situations, l'Union préconise une

([4]) Cette position a été réaffirmé dans un avis du Conseil d'État (n°48.146/4/AG) du 13 juillet 2010 sur une proposition d'ordonnance « modifiant l'article 27*bis* de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales en vue d'interdire le port de signes convictionnels par les membres du personnel des intercommunales en Région bruxelloise » (*Doc. parl.*, Parl. R.B.C., 2009, n° A-50/1)

([5]) Proposition de résolution 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 relevant de la Région wallonne déposée par Mme F. Reuter et Consorts – Doc. 1012 (2013-2014) - N°1

([6]) Avis du Conseil d'État n°48.146/4/AG, Id.

([7]) Courrier de Mme Louise-Marie Bataille, Secrétaire générale de l'UVCW, et de M. Jacques Gobert, Président de l'UVCW, adressé, au nom du Conseil d'administration de l'UVCW (CA 2014/100), le 10 juin 2014 au Président de la Commission des Affaires intérieures du Parlement wallon

uniformité de la norme et en l'occurrence de l'interdiction. L'Union fait notamment valoir le caractère visible de l'affichage et de l'expression.

Il convient de préciser que ce texte n'a pas pour objet de priver un agent public à avoir et à manifester des convictions culturelles, religieuses, politiques ou philosophiques. Elle vise à lui demander, dans l'exercice de sa mission publique, à savoir dans les actes qu'il pose, de faire preuve d'une certaine réserve afin de garantir la neutralité du service rendu au citoyen et de préserver l'égalité de l'usager du service public. Le citoyen doit avoir la certitude que le traitement qui est réservé à sa demande est dépourvu d'une quelconque partialité.

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

Le Parlement de Wallonie,

A. Vu les articles 9 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme;

B. Vu les articles 10, 11 et 19 de la Constitution;

C. Vu l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles;

D. Considérant l'avis du Conseil d'État rendu le 20 avril 2010 ([1]) sur deux propositions de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue d'interdire aux membres du Collège communal, du Collège provincial, aux administrateurs des intercommunales et aux membres des organes du comité de gestion des associations de projet formées sur la base des articles L1512-2 à L1512-6 et L1522-1 à L1522-8 dans le cadre de « la coopération entre communes » du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et aux membres du personnel de ces institutions publiques;

E. Considérant l'avis du Conseil d'État rendu le 13 juillet 2010 sur la proposition d'ordonnance du 9 octobre 2009 « modifiant l'article 27*bis* de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales en vue d'interdire le port de signes convictionnels par les membres du personnel des intercommunales en Région bruxelloise »;

F. Vu que la circulaire du 27 mai 1994 relative aux principes généraux de la fonction publique locale et provinciale, que le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et que la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale ne soulignent pas l'importance pour tout fonctionnaire de respecter une stricte impartialité;

G. Considérant que, en vertu du principe d'impartialité, l'administré ne doit pas pouvoir considérer que ses droits et obligations seront conditionnés ou influencés par ses propres affinités politiques, culturelles, religieuses et philosophiques, ou par celles de son correspondant au sein de l'administration;

H. Considérant dès lors que toute personne qui participe à l'exercice de l'administration doit refléter cette neutralité dans son attitude, son comportement ainsi que ses vêtements;

I. Considérant que les agents traitent les usagers de leur service sans aucune discrimination et leur garantissent l'égalité de traitement sans distinction fondée notamment sur la nationalité, le sexe, l'origine sociale ou ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle;

J. Considérant que l'agent doit veiller à respecter le principe d'égalité entre collègues et face aux usagers;

K. Considérant que toute personne chargée d'une mission de service public qui exerce des prestations qui nécessitent un contact fonctionnel avec le public doit s'abstenir du port de signe convictionnel ostentatoire et de l'expression de comportement ostentatoire dans l'exercice de ses fonctions;

L. Considérant que cette nouvelle règle vient compléter l'obligation de neutralité applicable aux membres du personnel des entités locales que sont les communes, les provinces, les intercommunales, les associations de projets et les centres publics d'action sociale;

M. Considérant la difficulté voire l'impossibilité au niveau des pouvoirs locaux d'organiser le fonctionnement des services publics de manière à garantir de manière certaine et absolue que les agents publics autorisés à extérioriser leurs convictions ne soient jamais en contact avec le public;

Demande au Gouvernement wallon,

1. de sensibiliser les communes, les provinces, les intercommunales, les associations de projet et les centres publics d'action sociale au strict devoir d'impartialité auquel leur personnel est soumis;

2. de réfléchir aux dispositions qui pourraient être prises pour interdire aux agents des administrations locales d'afficher des signes ostentatoires et des comportements ostentatoires qui expriment leurs convictions politiques, philosophiques ou religieuses dans l'exercice de leur fonction;

3. de solliciter l'avis de l'Union des villes et communes de Wallonie, de l'Association des provinces wallonnes et de la Fédération des CPAS sur les dispositions contenues dans la présente résolution.

P.-Y. Jeholet

V. Defrang-Firket

G. Mouyard

O. Maroy

J.-L. Crucke

P. Knaepen

([1]) Proposition de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation déposée par MM. W. Borsus et Consorts – Doc. 99 (2009-2010) – N°1 et Proposition de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation déposée par Mme. C. Bertouille et Consorts – Doc. 101 (2009-2010) – N°1