



Les analyses du Centre Jean Gol

**SIGNES
CONVICTIONNELS
& FONCTION
PUBLIQUE**

RELEVÉ LÉGISLATIF ET JURISPRUDENTIEL



**FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES**



Une analyse réalisée par
JOLAN VEREECKE & CORENTIN DE SALLE

Daniel Bacquelaine, Administrateur délégué du CJG
Axel Miller, Directeur du CJG
Corentin de Salle, Directeur scientifique du CJG

2021

Avenue de la Toison d'Or 84-86
1060 Bruxelles
Tél. : 02.500.50.40
cjg@cjg.be
www.cjg.be

*SIGNES CONVICTIIONNELS
& FONCTION PUBLIQUE
RELEVÉ LÉGISLATIF ET JURISPRUDENTIEL*

PRÉAMBULE¹

Les questions de la neutralité de l'État et de l'interdiction du port de signes convictionnels ostentatoires par les agents des services publics dans l'exercice de leurs fonctions a fait couler beaucoup d'encre ces derniers mois en Belgique, à l'image des discussions qui font rage dans nos sociétés occidentales sur le respect de la protection de la religion, d'une part, et des principes essentiels d'un régime démocratique basé sur des valeurs communes telles que la neutralité de l'État, d'autre part.

Dans notre pays, cette question est revenue sur le devant de la scène à la suite d'une décision du tribunal du travail de Bruxelles à l'égard de la STIB, l'entreprise bruxelloise de transport public. Dans son ordonnance du 3 mai 2021, le tribunal a fait état d'une discrimination fondée sur les convictions religieuses, et a condamné la STIB à payer des indemnités conséquentes à une candidate à un emploi, non retenue, qui avait annoncé qu'elle porterait le voile au travail. Le tribunal a, de même, enjoint à la STIB de cesser de fonder sa politique de l'emploi sur le principe de neutralité « exclusive » (par ailleurs inscrit dans son règlement de travail), celui-ci étant intrinsèquement discriminatoire selon le Président du tribunal du travail.

Alors que le principe de neutralité de l'État voit son champ d'application de plus en plus questionné, entre les tenants d'une neutralité prétendument inclusive et portant uniquement sur les actes des agents de l'État et les défenseurs historiques de la neutralité, dite dorénavant « exclusive », incluant l'apparence et les comportements des agents de l'État, il nous paraît important de définir précisément ce que recouvre au

niveau juridique le principe de neutralité des pouvoirs publics dans notre pays.

Après un rappel des piliers fondant le dispositif large sur lequel repose notre vivre-ensemble (État de droit, démocratie, droits fondamentaux et valeurs universelles), nous nous attarderons donc à décrire plus en avant les principes de l'impartialité et de la neutralité de l'État à l'aide du cadre constitutionnel et législatif actuel ainsi que des décisions des cours et tribunaux, qu'elles émanent d'organes juridictionnels belges ou internationaux.

Comme nous le verrons, certaines discussions pourraient être évitées si le cadre légal actuel était davantage clarifié. À l'heure où comme le rappelle Léopold Vanbellinghen², se basant sur une consultation organisée par Unia³, « les demandes d'accommodement au sein de l'administration sont attestées sur le terrain » et où les expressions actives de conviction religieuse se multiplient, les premières victimes de l'absence d'un cadre juridique clair sont les acteurs de terrain eux-mêmes. Proposer un cadre juridique amélioré, intelligible et précis, c'est précisément ce que nous tenterons de faire par le biais de nos recommandations à l'issue de cette analyse.

¹ Cette analyse n'aborde pas la question de la neutralité dans l'enseignement, celle-ci étant abordée dans une analyse séparée.

² Chercheur à la Chaire de droit des religions de l'UCL - Vanbellinghen Léopold, « L'accommodement raisonnable de la religion dans le secteur public : analyse du cadre juridique belge au regard de l'expérience canadienne », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 2015/2 (Volume 75), p. 221-248. DOI : 10.3917/riej.075.0221. URL : <https://www.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-juridiques-2015-2-page-221.htm>

³ <https://www.unia.be/fr/publications-et-statistiques/publications/consultation-les-expressions-actives-de-convictions-religieuses-ou-philosophiques-dans-la-sphere-publique>



I. RAPPEL DE QUELQUES NOTIONS FONDAMENTALES

Pour assurer le vivre-ensemble dans toute société dont les membres ont légitimement des croyances et sensibilités différentes, il est indispensable de déterminer clairement la ligne à partir de laquelle l'intérêt collectif doit prévaloir sur les intérêts particuliers de chacun afin de pouvoir garantir l'existence et l'exercice effectif de ceux-ci dans une société ouverte, tolérante et pluraliste.

Aujourd'hui, plus de 180 nationalités coexistent en Belgique. Comment la coexistence pacifique de personnes aux convictions, croyances, appartenances, cultures et systèmes de valeurs aussi diversifiés est-elle possible ? Cela semble aller de soi mais il s'agit en réalité d'un véritable acquis civilisationnel. Cela n'a pas toujours été le cas et cela pourrait très bien cesser de l'être si, comme c'est aujourd'hui le cas, on porte atteinte aux fondations de cette construction sociale très complexe. Cette coexistence s'explique d'abord grâce au **principe constitutionnel de neutralité des services publics** dans notre pays qui s'inscrit lui-même dans un dispositif plus vaste : un **État de droit démocratique** protégeant des **droits fondamentaux**, poursuivant des valeurs et structuré par des principes. Tous les éléments de ce dispositif sont aussi précieux que vulnérables. Nous devons les chérir et les protéger. Comme le disait le président américain Thomas Jefferson, ils impliquent de notre part une « vigilance éternelle ».

1. Notre **État de droit**, d'abord, garantit la prééminence du droit sur le pouvoir politique et l'obéissance de tous, gouvernants et gouvernés, à la loi.
 - a. Il permet ainsi d'assurer **l'égalité en droit des citoyens**. Entre toutes les catégories de citoyens (autochtones et allochtones, hommes et femmes, etc.).
 - b. Cette égalité juridique est également assurée sur le plan politique - et de manière complémentaire - par la **démocratie** qui assure la désignation des représentants de manière régulière et qui comprend également des dispositifs de protection des minorités (nationales, religieuses, culturelles, etc.).
2. Nos **droits et libertés**, ensuite, sont consacrés dans les déclarations des droits de l'homme. Outre la liberté d'opinion et d'expression, on y retrouve – notamment - la **liberté religieuse**, c'est-à-dire la liberté de choisir sa religion et, plus fondamentalement, la liberté de croire et de ne pas croire. Parmi ces droits figure aussi le droit à être protégé contre les actes et paroles racistes.
3. Les **valeurs universelles** poursuivies et auxquelles l'adhésion doit être sans cesse cultivée, ce sont celles du pluralisme, de la tolérance et de l'ouverture. Fragiles, ces valeurs sont comprises, admises, observées et conservées dans une société à la suite d'une longue imprégnation et grâce à des combats permanents. Elles constituent un patrimoine qui permet à tout individu d'entrer en contact avec d'autres personnes, d'autres idées, de se remettre en cause, de critiquer, de se moquer, de choisir, de s'affirmer, en un mot de s'émanciper.
4. Enfin, les principes structurant notre société démocratique, ce sont ici à la fois le principe de **séparation de l'Église et de l'État** (et donc la non-intervention de l'État dans les affaires religieuses et inversement) et, aussi, plus fondamentalement, **les principes de l'impartialité et de la neutralité de l'État**.

- a. **L'impartialité** consiste à traiter de manière similaire les personnes se trouvant dans une situation similaire (par exemple toute personne arborant un signe convictionnel, quel que ce soit ce signe et quelle que soit cette conviction).
- b. **La neutralité**, elle, consiste en l'obligation pour l'Etat (et ses agents) de n'affirmer aucune préférence quant à un mode de vie. Elle consacre ainsi dans l'État l'absolue priorité du « juste » sur le « bien ».
 - i. Le « bien », c'est la conception du monde que chaque personne a le droit de choisir et les règles morales qu'elle choisit d'observer.
 - ii. Le « juste », c'est l'ensemble des règles juridiques applicables à tous et qui permet justement, dans une société donnée, d'assurer la coexistence pacifique de ces différentes conceptions du monde.

Choisir un mode de vie est une affaire privée. Protéger ces choix et s'assurer que chacun puisse les effectuer librement est l'affaire du secteur public. Même si les agents de l'État sont par ailleurs - et c'est heureux - des citoyens et des citoyennes qui, à titre privé, ont des conceptions du monde très diverses, ils sont tenus, quand ils remplissent leurs fonctions publiques, de laisser ces dernières au vestiaire. Faute de quoi, ils portent à la fois atteinte à la neutralité de l'État et à l'impartialité qu'il doit conserver quand il agit. En effet, s'il veut continuer à bénéficier du sentiment d'adhésion des citoyens, l'État doit non seulement agir de manière impartiale mais également inspirer le sentiment d'impartialité. Il doit, dès lors, être irréprochable au niveau de la neutralité.

En résumé, il ne suffit pas d'être impartial. Il faut encore apparaître impartial.



II. NOTION DE NEUTRALITÉ DES POUVOIRS PUBLICS : CADRE LÉGAL

AU NIVEAU BELGE

En Belgique, la neutralité des pouvoirs publics est un principe constitutionnel non écrit dont l'existence a été reconnue à de nombreuses reprises. Il est intimement lié à l'interdiction de discrimination en général et au principe d'égalité des usagers du service public en particulier. Le Conseil d'Etat l'a rappelé avec force, par exemple dans son avis 44.521/AG du 20 mai 2008, lorsqu'il énonce que

« (...) Dans un Etat de droit démocratique, l'autorité se doit d'être neutre, parce qu'elle est l'autorité de tous les citoyens et pour tous les citoyens et qu'elle doit, en principe, les traiter de manière égale sans discrimination basée sur leur religion, leur conviction ou leur préférence pour une communauté ou un parti. Pour ce motif, on peut dès lors attendre des agents des pouvoirs publics que, dans l'exercice de leurs fonctions, ils observent strictement eux aussi, à l'égard des citoyens, les principes de neutralité et d'égalité des usagers. »

La Cour Constitutionnelle a pu définir le principe de neutralité au sens de l'article 24 de la Constitution dans un arrêt du 4 juin 2020, lorsqu'elle a été appelée à déterminer si l'interdiction absolue de port de signes convictionnels imposée à des élèves majeurs de l'enseignement supérieur était de nature à méconnaître les articles 10, 11 et 23 de la Constitution. La Cour a estimé qu'une telle ingérence dans la liberté de religion, qui peut être appliquée mutatis mutandis dans le cadre administratif, « poursuit les objectifs relatifs à la protection des droits et libertés d'autrui et à la protection de l'ordre public mentionnés à l'article 9, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme. ». La Cour continue son argumentation en ces termes :

« La liberté de conscience et de religion comprend, entre autres, la liberté d'exprimer sa religion ou sa conviction, soit seul, soit avec autrui, mais elle ne protège pas tout acte inspiré par une religion ou par une conviction. Elle ne garantit pas non plus en toutes circonstances le droit de se comporter selon les prescriptions religieuses ou selon sa conviction. (...) Bien que la démocratie ne puisse être réduite à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité et bien qu'elle commande un équilibre qui assure aux individus minoritaires un traitement juste et qui évite tout abus d'une position dominante (...), il peut se révéler nécessaire, dans une société démocratique où plusieurs religions et convictions coexistent, d'assortir de restrictions la liberté de manifester ses convictions en vue de concilier les intérêts de divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun (...). Le pluralisme et la démocratie doivent s'appuyer sur le dialogue et sur un esprit de compromis, qui requièrent nécessairement de la part des individus des concessions diverses qui se justifient aux fins de la sauvegarde et de la promotion des idéaux et valeurs d'une société démocratique. (nous soulignons)»

Dans un arrêt rendu le 21 décembre 2010 (l'affaire concernait une enseignante de Charleroi opposée à une interdiction de port de signe convictionnel prise par la Ville de Charleroi), le Conseil d'Etat a également affirmé que ce principe de neutralité s'impose à tous les fonctionnaires : « Pour ce motif, on peut dès lors attendre des agents des pouvoirs publics que, dans l'exercice de leurs fonctions, ils observent strictement, à l'égard des citoyens, les principes de neutralité et d'égalité des usagers ».

Au niveau fédéral, l'arrêté royal du 14 juin 2007 modifiant l'Arrêté Royal du 2 octobre 1937 portant statut des agents de l'Etat énonce également en son article 8 que :

« L'agent de l'État respecte strictement les principes de neutralité, d'égalité de traitement et de respect des lois, règlements et directives. Lorsqu'il est, dans le cadre de ses fonctions, en contact avec le public, l'agent de l'État évite toute parole, toute attitude, toute présentation (nous soulignons) qui pourrait être de nature à ébranler la confiance du public en sa totale neutralité, en sa compétence ou en sa dignité ».

Le Code de déontologie des mandataires publics (annexe à la Loi du 6 janvier 2014 portant création d'une Commission fédérale de déontologie et contenant le Code de déontologie des mandataires publics) énonce les principes fondamentaux en termes de déontologie et d'éthique ainsi que les règles de comportement qui doivent être observés dans l'exercice d'un mandat public. Les principes fondamentaux reflètent les valeurs qui sont considérées comme touchant aux fondements de l'exercice des fonctions des mandataires publics : l'intérêt général, l'égalité et la dignité (article 3). Ces principes emportent notamment que les mandataires publics sont au service de tous les citoyens, sans discrimination d'aucune sorte. Dans leur attitude ou comportement, ils s'abstiennent de manifester des préjugés ou des stéréotypes (nous soulignons) (article 3.5). Ils agissent avec intégrité ce qui comprend, dans leur chef, notamment l'honnêteté, la loyauté, la délicatesse, la probité, l'équité, l'impartialité (nous soulignons) et l'incorruptibilité (article 4.2).

La circulaire ministérielle N° 573 du 17 août 2007 relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale précise également sur ce point que « dans le respect de leurs droits constitutionnels, les agents font en sorte que leur participation ou leur implication dans des activités politiques ou philosophiques ne porte pas atteinte à la confiance de l'utilisateur dans l'exercice impartial, neutre et loyal de leur fonction (nous soulignons) ».

AU NIVEAU DES JURIDICTIONS EUROPÉENNES

Il est important de rappeler que le port d'un signe philosophique, politique ou religieux constitue, en tant que tel, la manifestation d'une conviction sincère protégée par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme. Toute personne a le droit d'exprimer ses croyances.

Le fait, pour un organisme public, de ne pas accepter que son employé, quel que soit son genre, porte un signe philosophique, politique ou religieux ostentatoire constitue à cet égard bien une ingérence de ce droit à la liberté de manifester sa religion ou sa conviction. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, cette ingérence est permise et poursuit le but légitime qu'est la protection des droits et libertés d'autrui. La Cour rappelle régulièrement à cet égard que, si la liberté de conscience et de religion représente l'une des assises d'une « société démocratique », l'article 9 de la Convention ne protège toutefois pas n'importe quel acte motivé ou inspiré par une religion ou une conviction. Dans une société démocratique, où plusieurs religions coexistent au sein d'une même population, il peut se révéler nécessaire d'assortir la liberté de manifester sa religion ou ses convictions de limitations propres à concilier les intérêts des divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun. Cela découle à la fois du paragraphe 2 de l'article 9 et des obligations positives qui incombent à l'État en vertu de l'article 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (la CEDH) de reconnaître à toute personne relevant de sa juridiction les droits et libertés définis dans la CEDH.

La Cour européenne des droits de l'homme s'est exprimée à maintes reprises sur la marge d'appréciation importante laissées aux États afin de garantir la neutralité des services publics, cette neutralité pouvant être considérée comme un objectif légitime pouvant restreindre la liberté de manifester ses convictions philosophiques, politiques ou religieuses⁴.

⁴ Arrêt *Leyla Sahin contre Turquie* du 10 novembre 2005, *Köse contre Turquie* du 24 janvier 2006 et *Kurtulmus contre Turquie* du 24 janvier 2006.

Dans l'affaire **Ebrahimian v. France (2015)**, la Cour a considéré que la décision de ne pas renouveler le contrat de travail d'une assistante sociale dans un hôpital public à la suite de son refus d'arrêter de porter le voile était conforme à la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour a confirmé à cet égard que les exigences de neutralité pouvaient avoir des implications différentes plus profondes au niveau des services publics. La Cour a constaté que la France n'avait pas outrepassé sa marge d'appréciation en faisant primer le principe de neutralité des services publics sur la liberté de la requérante d'exprimer sa religion.

Se référant à sa jurisprudence relative aux membres de la fonction publique quant à leur obligation de discrétion et à leur tenue vestimentaire, la Cour confirme dans cet arrêt que le principe de neutralité des services publics peut imposer au niveau national que l'agent ne puisse porter aucun signe religieux, quel qu'il soit, même s'il ne se livre à aucun acte de prosélytisme. La Cour met l'accent sur le rôle de l'État en tant qu'organisateur neutre et impartial de l'exercice des diverses religions, cultes et croyances, et indique que ce rôle contribue à assurer l'ordre public, la paix religieuse et la tolérance dans une société démocratique. Ainsi, le devoir de neutralité et d'impartialité de l'État est incompatible avec un quelconque pouvoir d'appréciation de la part de celui-ci quant à la légitimité des croyances religieuses ou des modalités d'expression de celles-ci, et la Cour considère que ce devoir impose à l'État de s'assurer que des groupes opposés se tolèrent. Dès lors, le rôle des autorités dans ce cas n'est pas de supprimer la cause des tensions en éliminant le pluralisme, mais de s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre se tolèrent.

La Cour admet que les États puissent invoquer le principe de neutralité de l'État pour justifier des restrictions au port de signes religieux par des fonctionnaires. C'est leur statut d'agent public, qui les distingue des simples citoyens qui « ne sont aucunement des représentants de l'État dans l'exercice d'une fonction publique » et qui ne sont pas « soumis, en raison d'un statut officiel, à une obligation de discrétion dans l'expression publique de leurs convictions religieuses », qui leur impose une neutralité religieuse.

Au niveau de l'apparence de neutralité, la Cour européenne des droits de l'homme est très claire dans son arrêt Ebrahimian :

« Les règles relatives à la tenue vestimentaire des fonctionnaires s'imposent de manière égale à tous les fonctionnaires, quelles que soient leurs fonctions et leurs convictions religieuses. Elles impliquent que tout fonctionnaire, représentant de l'État dans l'exercice de ses fonctions, ait une apparence neutre afin de préserver le principe de (...) la neutralité de la fonction publique qui en découle. »

L'analyse de cette jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme permet de battre en brèche l'argumentation développée par le Président du tribunal de travail de Bruxelles dans l'affaire de la STIB qui visait à considérer comme discriminatoire tout régime de neutralité exclusive. La Cour livre en effet deux conclusions fondamentales :

- 1) C'est au législateur national de trancher ces questions ;
- 2) Si un régime de neutralité exclusive est décidé au niveau national dans les services publics, ce régime ne viole en aucune manière l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Notons pour le surplus au niveau de la jurisprudence européenne que la Cour européenne de justice a confirmé dans son arrêt Achbita du 14 mars 2017⁵ que l'interdiction de porter un foulard en tant que musulmane sur le lieu de travail ne constitue pas une discrimination directe lorsque la règle en vigueur chez l'employeur interdit à tous les travailleurs de porter sur le lieu de travail des signes extérieurs de convictions politiques, philosophiques ou religieuses quels qu'ils soient.

⁵ Voir également l'arrêt *Bougnaoui* de la Cour européenne de Justice du 14 mars 2017.

ET EN FRANCE ?

Le Conseil d'État français dans un avis du 3 mai 2000 indiquait que les principes de liberté de conscience et de neutralité des services publics font obstacle à ce que les agents disposent, dans le cadre du service public, du droit de manifester leurs croyances religieuses et que le port d'un signe destiné à marquer une appartenance à une religion constitue un manquement de l'agent à ses obligations.

Les enseignements de la jurisprudence française sont à cet égard importants. Le principe de la neutralité des services publics interdit aux agents de disposer, dans l'exercice de leurs fonctions, du droit de manifester leurs croyances religieuses notamment par une extériorisation vestimentaire et **que ce principe**, qui vise à protéger les usagers du service de tout risque d'influence ou d'atteinte à leur propre liberté de conscience, **concerne tous les services publics** et pas seulement celui de l'enseignement. Le Conseil d'Etat français poursuit en rappelant **que cette obligation trouve à s'appliquer avec une rigueur particulière dans les services publics dont les usagers sont dans un état de fragilité ou de dépendance**.

Comme explicité ci-avant avec l'arrêt Ebrahimian, la Cour européenne des droits de l'homme a déjà eu l'opportunité de se pencher à plusieurs reprises sur l'application des principes de laïcité et de neutralité en France (voir entre autres l'affaire Dogru c. France (no 27058/05) du 4 décembre 2008).

En France, les fonctionnaires sont soumis à un devoir déontologique de neutralité. Le fonctionnaire doit assurer une stricte égalité de traitement des administrés dans l'exercice de ses fonctions, quelles que soient leurs convictions ou croyances. La Commission nationale consultative française des droits de l'homme, dans un avis sur la laïcité, ne dit pas autre chose lorsqu'elle confirme que **« le principe de neutralité de l'État implique que l'administration et les services publics doivent donner toutes les garanties de la neutralité, mais doivent aussi en présenter les apparences pour que l'utilisateur ne puisse douter de cette neutralité »**.

En conséquence, une obligation de neutralité particulièrement stricte s'impose à tout agent du service public » (Commission nationale consultative des droits de l'homme, Avis sur la laïcité, Journal officiel no 0235 du 9 octobre 2013).

Le Conseil constitutionnel français a aussi jugé à plusieurs reprises que **la neutralité est un « principe fondamental du service public » et que le principe d'égalité en constitue le corollaire** (Décisions de la Cour constitutionnel no 86-217 DC du 18 septembre 1986, et no 96-380 DC du 23 juillet 1996).

En France, **l'exigence de neutralité vaut pour les services publics, en ce compris s'ils sont gérés par des organismes de droit privé** (Conseil d'État, Sect., 31 janvier 1964, CAF de l'arrondissement de Lyon). C'est ce qu'a également rappelé récemment la Cour de cassation française, dans une affaire concernant la caisse primaire d'assurance maladie de Seine-Saint-Denis, s'agissant d'une salariée travaillant comme « technicienne de prestations maladie » qui avait été licenciée au motif qu'elle portait un foulard islamique en forme de bonnet, en violation des dispositions du règlement intérieur. La chambre sociale de la Cour de cassation a considéré que **« les principes de neutralité et de laïcité du service public sont applicables à l'ensemble des services publics, y compris lorsque ceux-ci sont assurés par des organismes de droit privé »** et que **« les agents des caisses primaires d'assurance maladie (...) sont (...) soumis à des contraintes spécifiques résultant du fait qu'ils participent à une mission de service public**, lesquelles leur interdisent notamment de manifester leurs croyances religieuses par des signes extérieurs, en particulier vestimentaires ; » (Cass. soc., 19 mars 2013, no 12-11.690).

En d'autres termes, le principe de neutralité des services publics est le corollaire en France du principe d'égalité qui régit le fonctionnement des services publics. Ces deux principes sont la source d'une exigence particulière de neutralité religieuse de ces services. Cette exigence s'applique en principe à tous les services publics.

L'arrêt du 27 novembre 2003 rendu par la cour administrative d'appel de Lyon dans l'affaire Mlle Ben Abdallah, à propos d'une femme contrôleur du travail refusant de retirer son foulard, est également un arrêt de référence. L'arrêt indique que la suspension d'un agent en attente d'une sanction est décidée en fonction « de l'ensemble des circonstances de l'espèce et, entre autres, de la nature et du degré du caractère ostentatoire de ce signe, de la nature des fonctions confiées à l'agent, ainsi que de l'exercice par lui soit de prérogatives de puissance publique, soit de fonctions de représentation ».

Le Commissaire du gouvernement français développait dans cette affaire de manière percutante l'obligation de neutralité qui pèse et doit peser sur les agents de l'Etat :

« Pour des raisons de principe d'abord. Le fonctionnaire, qu'il le veuille ou non, mais aussi, quelque part parce qu'il l'a voulu, appartient d'abord à la sphère publique, dont les raisons d'être sont le service de l'intérêt général et le traitement égalitaire de tous les usagers. (...), la neutralité du service est « conçue avant tout pour les usagers ; c'est au nom du respect de leurs convictions que l'État est neutre afin de permettre leur pleine expression » ; c'est cette fonction sociale qui justifie que l'individu que continue d'être l'agent public, s'efface derrière le dépositaire d'une parcelle de l'autorité publique, derrière le fonctionnaire investi d'une mission de service public. Si la notion de service public peut effectivement, à l'avenir, évoluer dans le sens d'un champ d'application plus étroit, il ne paraît finalement pas possible de transiger sur les principes irréductibles qui en font précisément la spécificité, et notamment avec la soumission de ses agents, à travers le statut, à une déontologie, à une éthique. (...) les craintes déjà évoquées quant au grignotage progressif sous l'impulsion des communautarismes, de ce qui constitue la cohérence du tissu social caractérisée par l'adhésion à des valeurs universelles garanties par l'État. (...) combien serait

impraticable une solution différenciée selon la nature des fonctions et le degré de maturité du public concerné, en raison de la variété et même de la variabilité dans le temps des situations envisageables ; on ne voit pas en outre pourquoi la liberté de conscience d'un agent justifierait, par une revendication excessive en service de ses convictions religieuses, une atteinte à la liberté de conscience dont bénéficient également ses collègues de travail : l'intérêt du service peut ainsi justifier également que, même en l'absence de contact direct avec les usagers, la liberté d'expression des convictions d'un agent soit limitée ».
(nous soulignons).

III. QUID D'UNE ÉVENTUELLE DISTINCTION SELON LES SERVICES ?

A l'heure où certains tentent d'instaurer une ligne de démarcation en matière d'obligation de neutralité entre les fonctions d'autorité ou en lien avec le public et le reste de la fonction publique, il semble intéressant d'effectuer un bref rappel de la jurisprudence du Conseil d'État sur le principe d'unité du service public.

L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

Dans ses avis rendus antérieurement, le Conseil d'État accordait beaucoup d'importance à l'argument du bon fonctionnement du service ainsi qu'à l'argument selon lequel une réglementation différente selon les catégories de personnel peut impliquer des difficultés d'organisation et, partant, des inégalités de traitement.

Dans les avis 48.146/AG et 48.147/AG, le Conseil d'État observe :

« La substance même des libertés en cause n'étant pas atteinte en ce qui concerne les fonctionnaires concernés, 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 ».

PRINCIPE D'UNITÉ DU SERVICE PUBLIC – INTERPRÉTATION

Il semble évident qu'une éventuelle distinction entraînerait des difficultés en termes d'organisation dans la mesure où, d'une part, les agents ne se cantonnent pas nécessairement à un lieu clos et que, dans le cadre de leurs fonctions, il est fréquent que ceux-ci se déplacent dans les locaux et rencontrent des usagers. Se pose également la question de l'agencement et de l'organisation des locaux et des services entre le back et le front office. D'autre part, une éventuelle distinction imposerait une réglementation différente au sein d'un même service ou d'une même entité. Le problème persiste aussi, notamment si ces personnes sont mutées, promues ou changent de fonction. Comment expliquer qu'en début de carrière une personne puisse porter des signes convictionnels et que, suite à une promotion, cela ne soit plus possible ?

En d'autres termes, selon la plus haute juridiction administrative, les services publics forment un tout. Il ne peut être question de distinguer les règles en vigueur pour les fonctionnaires selon qu'ils exercent leurs fonctions en contact ou non avec le public ou exercent une fonction d'autorité.

D'une part, chaque agent doit avoir la garantie que l'ensemble de ses collègues se consacre à l'exécution de leurs fonctions dans le même esprit de neutralité et d'impartialité que lui et qu'une égalité de traitement existe entre les membres d'un même service, d'une même entité ou d'une même administration. D'autre part, les usagers des pouvoirs publics doivent avoir le sentiment que la neutralité et l'impartialité des agents des pouvoirs publics existe dans l'exercice de chacune des fonctions exercées, que celles-ci nécessitent ou non un contact avec le public.

Par ailleurs, l'égalité de traitement doit être la règle. Dans le cas contraire, cela créerait une discrimination entre les agents. Dans le cas où, dans un organisme, pourraient coexister des agents pouvant porter des signes ostentatoires et d'autres pas, cela pourrait avoir pour conséquence de créer une discrimination et une inégalité de traitement entre les agents.

Il serait vain également de tenter une distinction entre des fonctions d'autorité ou régaliennes (où le port de signes convictionnels serait interdit), et des fonctions d'exécution opérationnelle de missions de services publics (où le port de signes convictionnels serait autorisé) : dès lors que la mission de service public est engagée, quelle que soit sa nature, le citoyen a droit au respect de ses libertés et convictions individuelles et d'attendre de la part de tous ceux qui exercent ces missions qu'ils s'abstiennent d'afficher leurs propres convictions et d'assurer l'exécution des missions de service public de manière neutre et impartiale. Comment au surplus tracer la ligne de démarcation entre autorité régalienne et mission opérationnelle, dès le moment où dans les deux cas, le citoyen n'a pas le choix de s'adresser à d'autres services et se verrait contraint de subir une expression convictionnelle alors qu'il a le droit de recevoir un service neutre et impartial, ou présentant l'apparence de la neutralité ou de l'impartialité, afin de préserver les conditions d'un vivre-ensemble harmonieux et apaisé ?

IV. CONCLUSION

Au vu de ce qui précède, il va sans dire que le principe de neutralité des pouvoirs publics est effectivement consacré dans notre droit positif en tant que principe constitutionnel, tel que l'ont confirmé le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle.

Il est aujourd'hui, cependant, menacé.

Il convient donc de le confirmer de manière encore plus explicite compte tenu des coups de butoir que certains tentent d'apporter à ces principes pourtant fondamentaux pour lesquels tous les partis démocratiques de ce pays ont lutté depuis des décennies. Lorsque l'État perd son rôle d'organisateur neutre et impartial de l'exercice des diverses convictions politiques, philosophiques, religions, cultes et croyances, il met en danger la coexistence pacifique des individus et fissure le vivre-ensemble.

C'est la raison pour laquelle il est important de consacrer juridiquement de manière encore plus explicite le fait que le principe constitutionnel de neutralité des pouvoirs publics implique non seulement que l'Etat fédéral mais aussi son administration et ses services publics, doivent donner toutes les garanties de la neutralité et en présenter les apparences pour que le citoyen, l'usager, ne puisse douter de cette neutralité.

Cette neutralité de l'Etat est une condition nécessaire à une société pluraliste où chacun se sent respecté dans sa différence, ses convictions, sa culture ou sa religion. Sa remise en question ouvrira toujours la porte au communautarisme et à ce qui nous divise plutôt qu'à ce qui nous rapproche. Plus une société est multiple et diverse, ce dont nous pouvons nous réjouir, plus le besoin de neutralité de l'Etat est prégnant.

Mais ce principe de neutralité n'a pas uniquement pour objectif de préserver la paix sociale. Il poursuit un but encore plus ambitieux : la liberté et, notamment, la liberté des convictions, qu'elles soient politiques, philosophiques ou religieuses. En effet, en imposant à ses agents de s'abstenir d'afficher des signes convictionnels, il permet à l'Etat d'assurer à la société un cadre pluraliste dans lequel peut se déployer la liberté d'expression, politique, philosophique ou religieuse, de la manière la plus optimale et la plus féconde.

Insistons bien sur ce point : la liberté d'exprimer ses convictions est une liberté fondamentale. Cette liberté est la règle et c'est sa limitation qui demeure l'exception. Elle peut s'exprimer évidemment dans la sphère privée mais aussi dans l'espace public et même dans le cadre du travail si l'employeur privé n'y voit pas d'inconvénient. Par contre, une personne qui occupe une fonction publique ne peut exprimer ses convictions dans le cadre professionnel. Précisons que cette interdiction se limite au moment où elle exerce ses fonctions. Même durant cette période, cette personne conserve évidemment sa liberté de conscience. Ainsi, cette limitation, chez les agents des services publics, d'exprimer leurs convictions quand ils exercent leurs fonctions, permet, en définitive, le déploiement pacifique d'une liberté d'expression maximale dans la société. Seule la liberté permet, en définitive, de limiter - partiellement et temporairement - la liberté.



V. RECOMMANDATIONS

Au vu des discussions actuelles et des controverses entourant la portée du principe de neutralité des pouvoirs publics dans notre pays, nous proposons, afin de répondre aux carences et aux décisions judiciaires ci-avant évoquées :

- **de préciser l'application et la portée du principe constitutionnel de neutralité des pouvoirs publics** au niveau de l'État fédéral tel que consacré par les articles 10, 11, et 19 de la Constitution, de l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, et par différents arrêtés spécifiques relatifs à des corps spéciaux dont l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public, ainsi que de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent.
- **d'insérer une obligation générale d'impartialité, de neutralité, et d'apparence de neutralité** dans l'exercice de leurs fonctions par les agents et membres du personnel au sein des services publics fédéraux et régionaux et des organismes d'intérêt public de l'État fédéral, des régions et des communautés ainsi que, en exécution de ce principe, l'interdiction du port de signes convictionnels ostentatoires pour tout agent de l'État fédéral, des régions et des communautés.

Nous proposons à ce titre l'adoption d'une nouvelle loi visant à assurer la neutralité et l'impartialité des agents des services publics de l'État fédéral et à interdire le port de signes convictionnels ostentatoires dans l'exercice de leurs fonctions.

Cette loi comprendrait l'article suivant :

Dans l'exercice de leur fonction et de leur mission, les agents des services publics de l'État fédéral agissent dans l'intérêt général et dans l'intérêt de la population. Ils sont au service de tous les citoyens, sans discrimination d'aucune sorte. Dans leur attitude, comportement ou vêtement, ils s'abstiennent de manifester des préjugés ou des stéréotypes. Ils sont tenus d'exercer leur fonction et missions avec impartialité, neutralité, et apparence de neutralité. En particulier, il est interdit aux agents des services publics de l'État fédéral, d'afficher tout signe convictionnel ostentatoire dans l'exercice de leurs fonctions.

Pour l'application de la présente loi nous entendrions par :

1. « agent » : tout dirigeant, commissaire du gouvernement, membre du personnel, agent ou préposé des services publics de l'État fédéral, qu'il soit ou non en contact les citoyens ou les usagers du service public;
2. « services publics de l'État fédéral » : les services publics de l'État fédéral, les entités à l'égard desquelles il exerce sa tutelle (en ce compris autorités qui y sont apparentées) ainsi que les entreprises publiques chargées d'une mission de service public, les organismes d'intérêt public et les entités qui dépendent de l'État fédéral et qui assurent une mission de service public ;
3. « signe convictionnel ostentatoire » : tout vêtement ou accessoire exprimant une conviction ou une identité politique, philosophique ou religieuse porté de manière excessive ou indiscrete, avec ou sans intention d'être remarqué, mais conduisant à se faire manifestement reconnaître par les convictions qu'il expose.

Cette nouvelle règle constituerait un principe général qui précise l'obligation de neutralité applicable aux membres du personnel des services publics fédéraux de l'État fédéral et des organismes d'intérêt public qui en dépendent, telle que consacrée par

- les articles 10, 11, et 19 de la Constitution,
- l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État,
- et par différents arrêtés spécifiques relatifs à des corps spéciaux dont l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public,
- ainsi que par l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française,
- et sans porter atteinte à la compétence du Roi en la matière en vertu de l'article 107 §2 de la Constitution.

Comme indiqué ci-avant, cette proposition devrait également être déclinée aux autres niveaux de pouvoirs (régions, communautés, commissions communautaires...).

En résumé, ces différentes recommandations visent à confirmer le principe de neutralité en ce qu'il s'applique aux agents et préposés des pouvoirs publics de l'État fédéral et des régions et communautés. En vertu du principe constitutionnel de neutralité des pouvoirs publics et d'égalité des usagers, tel que reconnu par le Conseil d'État, les autorités publiques de notre pays se doivent d'être neutres et doivent traiter tous les citoyens de manière égale sans discrimination basée sur leur conviction philosophique, politique ou religieuse. Pour ce motif, les agents des pouvoirs publics doivent observer dans l'exercice de leurs fonctions à l'égard des citoyens, les principes de neutralité, d'apparence de neutralité et d'impartialité. Notre cadre législatif doit être clarifié afin de refléter ces grands principes.

Ces dispositions sont autant d'applications du principe que, en tant que citoyen, chacun a droit à ses convictions et l'expression de celles-ci. Lorsqu'ils exercent une fonction publique, ces mêmes citoyens deviennent toutefois soumis à des devoirs particuliers résultant de l'accomplissement de leur mission publique, qui les soumet à un devoir de neutralité, d'impartialité, de réserve et d'objectivité, réelle et apparente. Cette neutralité de l'Etat est essentielle pour garantir les libertés individuelles de chacun.

En tout état de cause, l'exercice de la fonction publique doit être assuré dans le respect d'une stricte impartialité. Les services publics ont en effet un devoir de neutralité dans l'exercice des services qu'ils rendent aux usagers et dans leurs rapports avec ceux-ci. A aucun moment, l'administré ne doit être placé dans une position où ses droits ou obligations seraient conditionnés ou influencés par les affinités culturelles, philosophiques, politiques ou religieuses d'un fonctionnaire public. Il s'ensuit que toute personne qui participe à l'exercice de l'administration doit refléter cette neutralité dans son attitude, son comportement et ses vêtements.

*Avenue de la Toison d'Or 84-86
1060 Bruxelles*

*02.500.50.40
info@cjg.be*

www.cjg.be



FÉDÉRATION
WALLONIE-BRUXELLES