

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VIII^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 251.394 du 27 août 2021

A. 233.269/VIII-11.647
A. 233.274/VIII-11.648

En cause : **CHATAR** Manal,
ayant élu domicile chez
M^e Sibylle GIOE, avocat,
boulevard Piercot 44
4000 Liège,

contre :

1. le collège communal de la commune d'Ans,
Esplanade de l'Hôtel Communal
4430 Ans,

2. la commune d'Ans,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 24 mars 2021, Manal Chatar demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision du 18 février 2021 du Collège communal d'Ans qui [lui] interdit "d'arborer des signes convictionnels dans l'exercice de son activité professionnelle jusqu'à l'adoption d'une réglementation générale relative au port des signes convictionnels dans l'administration" » et, d'autre part, l'annulation de cette décision. Cette requête est enrôlée sous le numéro de rôle A. 233.269/VIII-11.647.

Par une seconde requête introduite le même jour, la même requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision du 26 février 2021 du Collège communal d'Ans qui [lui] interdit "d'arborer des signes convictionnels dans l'exercice de son activité professionnelle jusqu'à l'adoption d'une réglementation générale relative au port des signes convictionnels dans

l'administration" » et, d'autre part, l'annulation de cette décision. Cette affaire est enrôlée sous le numéro de rôle A. 233.274/VIII-11.648.

II. Procédure

La deuxième partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif dans chacune des deux affaires.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé des rapports sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 'déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État'.

Par des ordonnances du 30 juin 2021, les affaires ont été fixées à l'audience du 27 août 2021 et les rapports ont été notifiés aux parties.

Par un courriel du 24 août 2021, les parties ont été avisées qu'à l'audience, elles étaient « invitées à faire part de leurs observations quant à la compétence du Conseil d'Etat au regard de la nature de la relation de travail entre parties, et à répondre à la question posée par l'auditeur rapporteur au sujet du règlement de travail et de sa modification ».

M. Frédéric Gosselin, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Sibylle Gioe, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M^e Marc Uyttendaele, avocat, comparaissant pour les parties adverses, ont été entendus en leurs observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Par un contrat du 5 avril 2016 soumis à la loi du 3 juillet 1978 'relative au contrat de travail' (article 3), la requérante est engagée par la partie adverse en qualité d'employé « A.P.E. » pour exercer les fonctions de gradué

spécifique B1 du 11 avril au 31 août 2016. Ses activités « consistent en divers travaux administratifs ».

Par un avenant du 1^{er} septembre 2016, les parties conviennent de prolonger le contrat jusqu'au 10 octobre suivant.

2. Le 21 septembre 2016, le collège communal désigne la requérante en qualité de chef de bureau A1 à partir du 11 octobre 2016 sur la base d'un contrat à durée indéterminée que les parties signent le lendemain, et qui demeure expressément soumis aux dispositions de la loi du 3 juillet 1978 (article 3).

3. À partir de décembre 2020 selon la requête, la requérante manifeste la volonté de venir travailler avec un voile et, par un courriel du 8 février 2021, elle informe un échevin qu'« à [son] retour de congé de carnaval, [elle] viendrai[t] au travail avec [son] voile ».

4. Le 18 février 2021, le collège communal « fait interdiction à [la requérante] d'arborer des signes convictionnels dans l'exercice de son activité professionnelle jusqu'à l'adoption d'une réglementation générale relative au port de signes convictionnels dans l'administration » tout en la convoquant, avec le conseil de son choix, à une audition « si elle estime ne pas pouvoir accepter que la présente décision s'applique jusqu'à l'adoption de la réglementation générale précitée ».

Cette décision, notifiée à la requérante le 18 février 2021, constitue l'acte attaqué par le recours enrôlé sous le numéro A. 233.269/VIII-11.647.

5. Par un courrier recommandé du 22 février 2021, la requérante informe la partie adverse qu'elle considère cette mesure « illégale et injuste » mais que, par respect pour l'autorité et sans reconnaissance préjudiciable, elle s'y conformera « dans l'attente d'une réévaluation de cette décision à la suite de notre rencontre ou, le cas échéant, à la suite d'un recours dans les formes prescrites », tout en soulignant la cordialité et la sérénité des échanges entre parties.

6. Le lendemain, le conseil de la requérante transmet à la partie adverse une « note d'audience » en vue de son audition le 24 février suivant, qu'il conclut par une « proposition intermédiaire constructive » de retrait de l'acte attaqué et l'engagement de la requérante « à retirer, dans l'attente d'une réglementation générale, son foulard chaque fois qu'elle est en contact direct avec les citoyens ».

7. La requérante est entendue par le collège communal le 24 février 2021, en présence de son conseil.

8. Le même jour, le collège communal décide de se prononcer ultérieurement sur la suite à réserver à cette audition.

9. Le 26 février 2021, le collège communal abroge sa décision précitée du 18 février 2021 tout en réitérant l'« interdiction à [la requérante] d'arborer des signes convictionnels dans l'exercice de son activité professionnelle jusqu'à l'adoption d'une réglementation générale relative au port des signes convictionnels dans l'administration ».

Cette décision, notifiée à la requérante le 27 février 2021, constitue l'acte attaqué par le recours enrôlé sous le numéro A. 233.274/VIII-11.648.

10. Par une citation du 26 mars 2021, la partie adverse est citée par la requérante à comparaître devant le Président du Tribunal de première instance de Liège afin de solliciter, entre autres, des mesures urgentes et provisoires visant à « faire cesser la violation de son droit fondamental durant l'instruction de la cause » et l'écartement des actes attaqués.

11. Le 29 mars 2021, la partie adverse modifie son règlement de travail et remplace notamment l'article 9 qu'elle insère sous l'intitulé « Obligation de neutralité et devoir de réserve », par la disposition suivante :

« Le travailleur dispose de la liberté d'expression dans le respect du principe de neutralité, de son obligation de réserve et de son devoir de loyauté.
Le travailleur est tenu au respect du principe de neutralité, ce qui implique qu'il s'abstienne de toute forme de prosélytisme et qu'il lui est interdit d'arborer tout signe ostensible qui puisse révéler son appartenance idéologique ou philosophique ou ses convictions politiques ou religieuses. Cette règle s'impose à lui tant dans ses contacts avec le public que dans ses rapports avec sa hiérarchie et ses collègues.
Le travailleur, lorsqu'il s'exprime en dehors de l'exercice de ses fonctions, en public ou sur les réseaux sociaux, sur des questions générales, est tenu de respecter les valeurs fondamentales de l'ordre démocratique.
Le travailleur a, sans préjudice de l'alinéa 5, le droit de s'exprimer, au sein du service ou en dehors de celui-ci, en public ou sur les réseaux sociaux, sur des faits connus dans l'exercice de ses fonctions à condition, de respecter son devoir de réserve et son obligation de loyauté, qui lui imposent de toujours s'exprimer avec modération et proscrirent notamment les insinuations, les expressions méprisantes ou injurieuses. Il ne peut ainsi porter atteinte à la réputation de ses collègues et supérieurs et à la confiance que le public doit avoir dans l'administration.
Le travailleur ne peut, pendant et après l'exercice de ses fonctions, révéler, en public ou sur les réseaux sociaux des faits qui ont trait à la protection de l'ordre public, aux intérêts financiers de l'autorité, à la prévention et à la répression des faits délictueux, au secret médical, aux droits et libertés du citoyen, et notamment

le droit au respect de la vie privée. Ceci vaut également pour les faits qui ont trait à la préparation de toutes les décisions ».

12. Par une ordonnance du 4 mai 2021, le Président du Tribunal de première instance de Liège, siégeant en référé, rejette la demande de la requérante pour défaut d'urgence.

IV. Identification des parties adverses

Le collège communal d'Ans n'étant qu'un organe de la commune, il y a lieu de le mettre hors cause et de ne maintenir à la cause que la commune d'Ans.

V. Jonction

Les deux recours invoquant des causes liées entre elles quant à la justification du recours à la procédure en référé et l'acte attaqué dans le recours enrôlé sous le n° A. 233.274/VIII-11.648 ne devant son existence qu'en raison de l'acte attaqué dans le recours enrôlé sous le n° A. 233.269/VIII-11.647, il y a lieu, en vue de l'administration d'une bonne justice, de statuer sur ces deux recours dans un seul et même arrêt.

VI. Désistement

Par un courriel du 26 août 2021 qui fait suite à la mesure d'instruction précitée du 24 août, la requérante sollicite le désistement dans les deux affaires.

Conformément à l'article 30, § 5, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées), « lorsque le Conseil d'État est saisi d'une demande de suspension et d'une requête en annulation, et que au cours de la procédure de suspension, le requérant se désiste, [...], le Conseil d'État peut se prononcer par un seul et même arrêt sur la demande de suspension et sur la requête en annulation sans qu'il y ait lieu d'introduire une demande de poursuite de la procédure, et la taxe y afférente n'est pas due ».

En l'espèce, rien ne s'oppose aux désistement sollicités, tant dans la procédure en suspension que dans celle en annulation.

VII. Indemnité de procédure et dépens

VII.1. Thèses des parties

Par son courriel précité, le conseil de la requérante sollicite le désistement d'instance dans les termes suivants :

« [...] »

J'ai pour mandat spécial de solliciter, par la présente, le désistement d'instance, en application de l'article 59 du règlement de procédure, pour autant qu'il n'emporte pas renonciation au fond du droit.

En effet, d'une part, le coût des différentes procédures pendantes excède la capacité financière de ma cliente, qui est employée d'administration et mère de famille.

D'autre part, le suivi de plusieurs procédures simultanées implique de lire ou relire de nombreux écrits de procédure qui s'avèrent parfois agressifs à son égard et peuvent constituer, à force de répétition, une forme de violence psychologique.

Ma cliente, qui ne s'attendait pas à un tel impact sur sa vie privée et familiale, entend dès lors consacrer tous ses moyens et son énergie à l'action en cessation pendante devant le Tribunal du Travail, convaincue du bien-fondé de sa prétention.

Ma cliente sollicitera dès lors, à votre audience du 27 août 2021, une réduction de l'indemnité de procédure au montant minimum visé par l'article 67 § 1^{er}, du règlement de procédure (à tout le moins pour l'une des deux procédures), dès lors que les écrits de procédure, tant devant le Conseil d'État que devant le Tribunal de Première Instance ou le Tribunal du Travail, sont presque identiques et compte tenu de l'impact disproportionné de ces procédures sur ses capacités financières.

[...] ».

La partie adverse sollicite le paiement des indemnités de procédure dues parce qu'elle estime que ce n'est pas aux contribuables de supporter les conséquences des choix procéduraux de la requérante.

VII.2. Appréciation

La Cour européenne des droits de l'homme considère que c'est aux juridictions nationales qu'il incombe d'interpréter les règles de procédure internes et que les intéressés « doivent normalement s'attendre à ce que ces règles soient appliquées » (voir entre autres: CEDH, 17 juillet 2018, *Vermeulen c. Belgique*, requête n° 5475/06, §44; 2 juin 2016, *Papaioannou c. Grèce*, req. n° 18880/15, § 39; 15 septembre 2016, *Trevisanato c. Italie*, req. n° 32610/07, § 32). Les droits procéduraux et les obligations procédurales vont par ailleurs de pair et une partie doit assumer les choix procéduraux qui lui sont objectivement imputables (CEDH (Gr. Ch.), 5 avril 2018, *Zubac c. Croatie*, req. n° 40160/12, §§ 90, 93, 114 et 121;

CEDH, 12 janvier 2021, *Albuquerque Fernandes c. Portugal*, req. n° 50160/13, § 69), en particulier lorsqu'elle est assistée d'un conseil qualifié censé connaître les conditions énoncées par une disposition (CEDH (Gr. Ch.), 5 avril 2018, *Zubac*, précité, §§ 111 et 116-117; CEDH, 16 février 2012, *Tourisme d'affaires c. France*, req. n° 17814/10, § 22).

L'article 30/1, § 1^{er}, des lois coordonnées stipule que la section du contentieux administratif peut accorder une indemnité de procédure qui est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause. Le §2, alinéa 1^{er}, du même article dispose comme suit :

- « § 2. La section du contentieux administratif peut, par décision spécialement motivée, soit réduire l'indemnité soit l'augmenter, sans pour autant dépasser les montants maxima et minima prévus par le Roi. Dans son appréciation, elle tient compte :
- 1° de la capacité financière de la partie succombante, pour diminuer le montant de l'indemnité;
 - 2° de la complexité de l'affaire;
 - 3° du caractère manifestement déraisonnable de la situation ».

En l'espèce, la requérante est juriste de formation et est en outre assistée d'un conseil, de sorte qu'elle ne pouvait ignorer les conséquences procédurales des différentes actions qu'elle a elle-même librement choisi d'intenter. Elle ne fournit en tout état de cause aucun élément précis permettant au Conseil d'État d'apprécier, *in concreto* et au regard de sa capacité financière, l'opportunité de réduire le montant de base de l'indemnité de procédure normalement due. Par ailleurs, en faisant choix de se désister de ses deux recours la veille de l'audience alors que celle-ci était fixée depuis près de deux mois, elle n'a pas limité les devoirs accomplis par la partie adverse, notamment pour la préparation des plaidoiries et la réponse à la mesure d'instruction du 24 août 2021. En revanche, dès lors que l'argumentation qu'elle soutient est identique dans les deux recours, il y a lieu de réduire l'une des indemnités de procédures au montant minimum de 140 euros.

En conséquence, la requérante supporte l'indemnité de procédure fixée au montant de base de 700 euros pour la première affaire et réduite au montant de 140 euros pour la seconde.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

Le collège communal d'Ans est mis hors cause.

Article 2.

Les affaires portant les n^{os} A. 233.269/VIII-11.647 et A. 233.274/VIII-11.648 sont jointes.

Article 3.

Le Conseil d'État donne acte du désistement dans les deux affaires, tant dans la procédure en suspension que dans la procédure en annulation.

Article 4.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 400 euros, les contributions de 40 euros et les indemnités de procédure de 840 euros accordées à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VIII^e chambre siégeant en référé, le 27 août 2021, par :

Frédéric Gosselin,
Florence Van Hove,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Florence Van Hove

Frédéric Gosselin