

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.041/AG
DU 20 AVRIL 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, assemblée générale de la section de législation, saisi par la Présidente du Parlement wallon, le 29 mars 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur une proposition de décret "modifiant certaines dispositions du Code de démocratie locale et de la décentralisation" (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2009-2010, n/ 99/1), a donné l'avis suivant :

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

La portée de la proposition de décret

1. La proposition de décret tend en premier lieu à modifier trois dispositions du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, à savoir les articles L1122-18 ¹, L2212-14 et L1523-14 ^{2 3}, applicables respectivement aux membres des collèges communaux, aux membres des collèges provinciaux et à ceux des organes de gestion des intercommunales, afin de prévoir l'obligation de s'abstenir "de porter ou d'afficher des signes qui manifestent leurs convictions culturelles, religieuses, philosophiques ou politiques"; il est précisé en outre dans ces dispositions que cette obligation d'abstention ne vaut que "dans l'exercice de leur [ou : de sa] mission".

S'agissant des membres des collèges communaux et provinciaux, les dispositions nouvelles viendraient s'insérer au sein d'articles du Code qui traitent du règlement d'ordre intérieur des conseils communaux et provinciaux. Pour les membres des organes de gestion des intercommunales, la disposition modifiée concerne les compétences de l'assemblée générale relatives à l'adoption des "règles de déontologie et d'éthique à annexer au règlement d'ordre intérieur de chaque organe de gestion".

¹Article 1^{er} de la proposition.

²Articles 3 et 4 de la proposition. Conformément aux usages de la légistique, les modifications doivent être présentées dans l'ordre des articles modifiés du Code (*Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n/ 122). En conséquence, les articles 3 et 4 devraient être intervertis.

³Les phrases introductives des articles 2 à 4 peuvent, dans la phrase introductive, se limiter à mentionner qu'il s'agit du "même Code" (*Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandation n/ 112 et formule n/ F 4-2-2-1).

2. L'article 2 de la proposition apporte ensuite une modification ayant un autre objet, consistant à insérer à l'article L1122-18, alinéa 2, du Code précité le mot "également" entre les termes "peut" et "comprendre" ⁴, en manière telle que cet alinéa serait rédigé comme suit :

"Outre les dispositions que les dispositions de la première partie du présent Code prescrit d'y consigner, [l]e règlement [d'ordre intérieur adopté par le conseil communal] peut également comprendre des mesures complémentaires relatives au fonctionnement du conseil".

Observations générales

1. Dans les développements de la proposition de décret à l'examen, l'article 1^{er} est justifié par les motifs suivants :

"Les membres du Collège communal, lorsqu'ils exercent leur mission, sont tenus à un devoir de réserve tant dans leurs propos que dans leur comportement. Ils ne représentent en effet pas uniquement leur personne mais l'ensemble des citoyens. Il faut dès lors que ces derniers puissent raisonnablement se sentir représentés. Il importe que, dans leur comportement et leur attitude, ces mandataires se conforment effectivement au patrimoine commun de valeurs qui fondent notre démocratie, sans privilégier ni donner l'impression de privilégier des attaches culturelles, religieuses ou philosophiques. C'est à ce titre qu'ils doivent s'abstenir de porter ou d'afficher des signes qui manifestent leurs convictions culturelles, religieuses, philosophiques ou politiques".

Le commentaire des articles 3 et 4, qui concernent les membres des collèges provinciaux et des organes de gestion des intercommunales, renvoie à ces explications.

⁴La disposition modifiée par l'article 2 de la proposition est la même que celle qui fait l'objet de l'article 1^{er} de la proposition. Or, selon les usages de la légistique, lorsqu'un article fait l'objet de plusieurs modifications, elles sont rassemblées dans un seul article modificatif (*Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet "Technique législative", recommandations n^{os} 112 et 122 et formule n/ F 4-2-9-1).

2. La proposition limite ainsi la liberté d'expression des membres des collèges communaux et provinciaux et des membres des organes de gestion des intercommunales dans l'exercice de leur mandat. C'est pourquoi, même si la proposition suscite également des questions au regard de la liberté de religion ⁵, le Conseil d'État examinera la proposition à la lumière de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 19 de la Constitution.

3.1. S'agissant des activités politiques des mandataires publics, il y a lieu de prendre en considération les principes suivants.

3.2. Comme l'expose la Cour européenne des droits de l'homme,

"[p]récieuse pour chacun, la liberté d'expression l'est tout particulièrement pour un élu du peuple ; il représente ses électeurs, signale leurs préoccupations et défend leurs intérêts" ⁶.

⁵Cette problématique fait l'objet de deux avis rendus ce jour par l'assemblée générale du Conseil d'État, sur une proposition de décret de la Communauté française "interdisant le port de signes convictionnels par le personnel des établissements d'enseignement officiel organisés ou subventionnés par la Communauté française" (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2009-2010, n/ 84/1 - avis 48.022/AG) et sur une proposition de décret de la Région wallonne "modifiant certaines dispositions du Code la démocratie locale et de la décentralisation", laquelle tend à interdire le port de signes convictionnels dans une partie de la fonction publique (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2009-2010, n/ 101/1 - avis 48.042/AG). Il y est renvoyé. Ces questions ne nécessitent pas davantage de développements dans le présent avis, compte tenu spécialement du fait qu'en matière de liberté d'expression des élus, la marge d'appréciation reconnue par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est plus restreinte qu'en matière de restriction admissible au port de signes convictionnels dans l'enseignement et dans la fonction publique, ainsi qu'il est exposé ci-après et dans les avis précités.

⁶Cour eur. D.H., Castells c. Espagne, 23 avril 1992, § 42; Piermont c. France, 27 avril 1995, § 76; Cour eur. D.H., A. c. Royaume-Uni, 17 décembre 2002, § 79; Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova, 14 février 2006, § 67; Alinak e.a. c. Turquie, 4 mai 2006, § 33; Feret c. Belgique, 16 juillet 2009, § 65; Carlan c. Roumanie, 20 avril 2010, § 56.

.../...

KV

- 5 -

48.041/AG

.../...

Appliquant ces principes au droit à des élections libres pour le pouvoir législatif, garanti par l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour résume comme suit sa jurisprudence :

"Dans son arrêt *Informationsverein Lentia et autres c. Autriche*, la Cour a qualifié l'État d'ultime garant du pluralisme (arrêt du 24 novembre 1993, [...], § 38). Sur le terrain politique, cette responsabilité entraîne pour l'État l'obligation, parmi d'autres, d'organiser à des intervalles raisonnables, conformément à l'article 3 du Protocole n° 1, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. Pareille expression ne saurait se concevoir sans le concours d'une pluralité de partis politiques représentant les courants d'opinion qui traversent la population d'un pays. En répercutant ceux-ci, non seulement dans les institutions politiques mais aussi, grâce aux médias, à tous les niveaux de la vie en société, ils apportent une contribution irremplaçable au débat politique, lequel se trouve au cœur même de la notion de société démocratique (arrêts *Lingens c. Autriche* du 8 juillet 1986, [...], § 42, et *Castells c. Espagne* du 23 avril 1992, [...], § 43)" ⁷.

Cette jurisprudence se situe dans un contexte plus large. Ainsi, à propos des opinions émises par les mandataires politiques, la compatibilité de mesures restrictives au regard de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme est examinée de manière conjointe à l'article 11 de la même Convention protégeant la liberté d'association ⁸. La Cour énonce à ce sujet que "le libre jeu du débat politique se trouve au cœur de la société démocratique qui domine la Convention tout entière" ⁹ et qu'"il

⁷Cour eur. D.H., Gde Ch., *Parti communiste unifié de Turquie e.a. c. Turquie*, 30 janvier 1998, § 44.

⁸En ce sens, notamment, Cour eur. D.H., Gde Ch., *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) e.a. c. Turquie*, 13 février 2003, §§ 89 et 137.

⁹Cour eur. D.H., *Lingens c. Autriche*, 8 juillet 1986, § 42; dans le même sens : Cour eur. D.H., Gde Ch., *Parti communiste unifié de Turquie e.a. c. Turquie*, 30 janvier 1998, § 44.

n'est pas de démocratie sans pluralisme", en ce compris pour "les "informations" ou "idées" accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent, inquiètent" ¹⁰.

L'expression ainsi protégée ne doit pas nécessairement prendre la forme de propos verbaux ou écrits. Rien n'exclut en principe qu'elle se manifeste également sous la forme de signes, en ce compris à caractère religieux ¹¹.

Les considérations qui précèdent valent tant pour ceux qui sont élus directement par la population que pour ceux qui remplissent un mandat politique résultant indirectement d'une nomination ou d'une désignation par ces élus.

3.3. Ceci ne signifie pas qu'il ne peut y avoir de limitation à la liberté d'expression des mandataires politiques, plusieurs des arrêts cités ci-avant concluant au demeurant à la non-violation de la Convention pour des restrictions aux libertés

¹⁰Cour eur. D.H., Gde Ch., Refah Partisi (Parti de la Prospérité) e.a. c. Turquie, 13 février 2003, § 89. En ce sens également, dans une affaire limitant la capacité concrète d'expression de partis politiques, la Cour constitutionnelle de Belgique a considéré ce qui suit, s'agissant de "la possibilité légale de priver un parti politique de dotation publique, pour un montant fixé ou pour une période déterminée, lorsqu'il montre «de manière manifeste et à travers plusieurs indices concordants son hostilité envers les droits et libertés [...]»" (C.C., n/ 10/2001, 7 février 2001, B.4.8.1) : "La liberté d'expression est l'un des fondements d'une société démocratique. [...] Ainsi que l'exprime la Cour européenne des droits de l'homme, la liberté d'expression vaut non seulement pour les «informations» ou «idées» accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui choquent, inquiètent ou heurtent l'État ou une fraction quelconque de la population : ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de société démocratique (voy., notamment, les arrêts du 7 décembre 1976, Handyside c. Royaume-Uni, § 49; 23 septembre 1998, Lehideux et Isorni c. France, § 55, et 28 septembre 1999, Öztürk c. Turquie, § 64)" (*ibid.*).

¹¹Selon J. Velu et R. Ergéc, "les formes que la liberté d'expression peut revêtir sont [...] variées : formes orales, écrites, imprimées, ou symboliques comme l'art, la musique ou même les gestes [...]" (J. Velu et R. Ergéc, v/ "Convention européenne des droits de l'homme", *R.P.D.B.*, Complément, t. VII, 1990, n/ 740, p. 362).

d'expression ou d'association faites à des mandataires ou à des partis politiques, mais ces ingérences "commandent à la Cour [européenne] de se livrer à un contrôle des plus stricts" ¹². Elle considère en effet que, "[d]ans une démocratie, le Parlement ou les organes comparables sont des tribunes indispensables au débat politique. Une ingérence dans la liberté d'expression exercée dans le cadre de ces organes ne saurait donc se justifier que par des motifs impérieux" ¹³.

3.4. Il y a lieu de tenir compte du fait que les mandataires politiques, dans certaines circonstances, se confondent avec la personne morale dont ils constituent alors les organes ou les représentants.

Or, ainsi qu'il a été exposé dans l'avis 44.521/AG donné le 20 mai 2008 par la section de législation du Conseil d'État, siégeant en assemblée générale,

"la neutralité des pouvoirs publics est un principe constitutionnel qui, s'il n'est pas inscrit comme tel dans la Constitution même, est cependant intimement lié à l'interdiction de discrimination en général et au principe d'égalité des usagers du service public en particulier. Dans un État de droit démocratique, l'autorité se doit d'être neutre ¹⁴, 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

¹²Cour eur. D.H., Castells c. Espagne, 23 avril 1992, § 42; Piermont c. France, 27 avril 1995, § 76; Parti populaire démocrate-chrétien c. Moldova, 14 février 2006, § 67. En ce sens aussi : Cour eur. D.H., Gde Ch., Refah Partisi (Parti de la Prospérité) e.a. c. Turquie, 13 février 2003, §§ 96 à 100; Alinak e.a. c. Turquie, 4 mai 2006, § 33; Feret c. Belgique, 16 juillet 2009, § 65; Carlan c. Roumanie, 20 avril 2010, § 56.

¹³Cour eur. D.H., Jerusalem c. Autriche, 27 février 2001, § 40 (concernant un conseil municipal); A. c. Royaume-Uni, 17 décembre 2002, § 79.

¹⁴*Note 18 de l'avis cité* : Voir en ce sens l'avis 44.351/1/2/3/4, rendu le 21 avril 2008 sur un avant-projet de loi portant des dispositions diverses (I), l'observation à propos de l'article 40 de l'avant-projet (*Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, n° 52-1200/1, p. 249).

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 ¹⁵ ¹⁶.

3.5. En conséquence, lorsqu'ils agissent en qualité d'organes ou de représentants d'un service public dans leurs rapports avec la population et les autres autorités, les mandataires politiques doivent apparaître exercer leurs fonctions de manière neutre et il est admissible que cette obligation soit expressément confirmée par décret.

3.6. En revanche, lorsque, dans le cadre de leurs fonctions, ils exercent des activités par lesquelles ils tentent de faire valoir leur point de vue, pour lequel ils ont reçu la confiance de la population ou de ceux qui les ont désignés, leur liberté d'expression n'est en principe limitée que s'il est fait état de motifs impérieux, strictement appréciés, spécialement ceux qui sont énoncés à l'article 10, § 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, dans le respect du principe de proportionnalité qu'énonce cette même disposition, interprétée à la lumière du principe de pluralisme rappelé plus haut.

¹⁵*Note 19 de l'avis cité* : Sur la prise en compte du principe de neutralité dans les fonctions assurées par l'État, voir la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment : Cour eur. D.H., Dahlab c. Suisse (déc.), 15 février 2001; Gde Ch., Folgero e.a. c. Norvège, 29 juin 2007, § 84; [Cour eur. D.H.,] Kurtulmus (déc.), 24 janvier 2006. Dans l'arrêt Folgero e.a. c. Norvège, rendu dans une affaire portant sur l'obligation de respecter les convictions religieuses et philosophiques dans le cadre du droit à l'instruction garanti par l'article 2 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour confirme que le devoir de l'État "de respecter les convictions, tant religieuses que philosophiques, des parents [...] est d'application large car il vaut [...] aussi dans l'exercice de l'ensemble des «fonctions» assumées par l'État" (Cour eur. D.H., Folgero e.a. c. Norvège, 29 juin 2007, § 84).

¹⁶Avis 44.521/AG donné le 20 mai 2008 par la section de législation du Conseil d'État, siégeant en assemblée générale, sur la proposition de loi visant à appliquer la séparation de l'État et des organisations et communautés religieuses et philosophiques non confessionnelles, n° 2 (*Doc. parl.*, Sénat, 2007-2008, n° 4-351/2).

Ceci vaut autant au sein des organes des services publics concernés, lorsqu'ils participent à la formation des actes de ces organes, depuis les procédures préalables (consultation, des dossiers, délibérations) jusqu'à l'adoption de ces actes, qu'en dehors de ces organes, à l'occasion de leurs diverses activités menées en qualité d'élus.

Ces activités seront qualifiées comme étant celles menées "en qualité d'élus" dans la suite du présent avis.

3.7. Toutefois, même lorsqu'ils agissent en cette qualité d'élus, certains des actes qu'ils contribuent à former nécessitent, en raison de la nature même de ces actes, que leur procédure d'adoption évite de susciter auprès du public le sentiment qu'ils n'exercent pas leur fonction d'une manière impartiale ¹⁷.

En ce cas, comme lorsqu'ils agissent en qualité d'organes (n/ 3.5, ci-avant), les mandataires politiques doivent apparaître exercer leurs fonctions de manière neutre et il est admissible que cette obligation soit expressément confirmée par décret.

II. L'application des principes exposés à la proposition

4. En imposant que, dans l'exercice de leur "mission", l'apparence extérieure des mandataires politiques témoigne de la neutralité des pouvoirs publics, la proposition à l'examen tend à renforcer la confiance des citoyens dans cette neutralité, un organe de l'autorité qui porte des signes convictionnels pouvant susciter auprès du public le sentiment qu'il n'exerce pas sa fonction d'une manière impartiale.

¹⁷Exemples : la procédure d'adoption des actes d'engagement, de nomination et de promotion des agents du service public concerné, des actes de nature disciplinaire, des listes électorales, en ce compris l'examen des contestations, des actes posés en qualité de juridiction administrative, des actes relatifs à l'attribution de marchés publics, etc. Ceci comprend notamment la consultation préalable des dossiers et la délibération qui précède le vote.

5.1 Selon les articles L1122-18, alinéa 8, L2212-14 et L1523-14, 9/, proposés du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (articles 1^{er}, 3 et 4 de la proposition), la restriction envisagée à la liberté d'expression et à la liberté d'opinion et de religion des mandataires concernés ne vaut que dans l'exercice de leur "mission" ¹⁸.

5.2. L'expression "dans l'exercice de leur [ou : de sa] mission" manque de clarté.

Si cette expression est comprise comme ne concernant que les signes convictionnels portés ou affichés lorsque les intéressés agissent en qualité d'organes ou de représentants des services publics concernés (voir le n/ 3.5, plus haut) ¹⁹, voire comme organes d'autres services publics (*ibid.*) ²⁰, les articles 1^{er}, 3 et 4 sont admissibles, compte tenu de l'obligation de neutralité qui pèse sur l'ensemble des services publics.

Il en va de même lorsque, même en qualité d'élus, ils participent à la formation d'actes qui, en raison de leur nature même, exigent que leur procédure d'adoption évite de susciter auprès du public le sentiment qu'ils n'exercent pas leur fonction d'une manière impartiale (voir le n/ 3.7, plus haut) ²¹.

¹⁸Compte tenu du fait que la proposition ne s'applique, selon ses termes mêmes, que dans l'exercice de la "mission" des élus concernés, elle ne concerne pas les cas où ces derniers, en dehors de toute fonction publique et de leur qualité d'élus, font valoir leur convictions (réunions électorales, activité de leur parti politique, communications relatives à leur programme, etc.). Dans ces hypothèses, les élus jouissent en principe de la liberté d'expression, conformément au droit commun.

¹⁹Exemples : le bourgmestre agissant comme autorité administrative au nom de la commune; tel échevin ou conseiller communal représentant la commune lors d'une réunion ou une cérémonie, etc.

²⁰Exemples : les actes posés par le bourgmestre ou un membre du collège communal en qualité d'officier de l'état civil, l'établissement des actes de l'état civil (dans ces hypothèses, le bourgmestre ou le membre du collège communal agit comme organe déconcentré de l'État), les autres actes du bourgmestre en qualité d'autorité déconcentrée, etc.

²¹ Voir quelques exemples donnés plus haut, à la note 17.

Si cette expression devait en outre être comprise comme concernant les signes convictionnels portés ou affichés lorsque les mandataires exercent des fonctions en qualité d'élus (voir le n/ 3.6, plus haut), sauf dans les cas mentionnés au n/ 3.7, plus haut, la proposition de décret, par sa généralité, comporterait une restriction particulièrement large à la liberté d'expression garantie par l'article 19 de la Constitution et l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Pour rendre pareille mesure admissible, compte tenu de ce qui a été exposé plus haut, sous le n/ 3.3, le législateur devrait être en mesure de faire état de motifs impérieux portant sur la proportionnalité de la restriction ainsi envisagée à la liberté d'expression, cette exigence valant également pour la restriction aux libertés d'opinion et de religion des mandataires concernés. Il est rappelé que pareille restriction ferait l'objet d'un contrôle juridictionnel strict de la Cour constitutionnelle et de la Cour européenne des droits de l'homme.

5.3. Selon les développements de la proposition, il appartient aux "mandataires politiques" de "poser des choix de société clairs et de participer concrètement à leur mise en œuvre". Après avoir exposé les raisons pour lesquelles ils estiment ne pas souscrire au modèle du "multiculturalisme" où "l'individu [est envisagé] essentiellement comme le membre d'une communauté caractérisée par une culture, une religion, une origine ethnique", les auteurs de la proposition défendent dans les développements de cette dernière un modèle social qu'ils qualifient sous le nom d'"interculturalisme", dans lequel "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". Ils considèrent qu'"[i]l revient à l'État de s'imposer comme le premier garant de ces valeurs", qu'ils qualifient d'"universelles" et que "la diversité des cultures [...] sera valorisée par l'État pour autant que ces cultures s'inscrivent dans le respect de ces valeurs fondamentales".

"C'est en raison de ce choix clair pour ce modèle, concluent les auteurs de la proposition, que [ces derniers] préconisent aux membres du Collège communal, du Collège provincial et des intercommunales de s'abstenir de porter des signes qui manifestent leurs convictions culturelles, religieuses, philosophiques ou politiques".

Ces considérations, qui sont communes à celles précédant une autre proposition de décret déposée devant le Parlement de la Région wallonne ²², une proposition de décret déposée devant le Parlement de la Communauté française ²³, trois propositions d'ordonnance déposées devant le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ²⁴ et une proposition d'ordonnance déposée devant l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune ²⁵, ne présentent pas la spécificité requise

²²Proposition de décret de la Région wallonne modifiant certaines dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2009-2010, n/ 101-1). Cette proposition fait l'objet d'un avis donné ce jour par la section de législation du Conseil d'État siégeant en assemblée générale sous le numéro de rôle 48.042/AG.

²³Proposition de décret de la Communauté française interdisant le port de signes convictionnels par le personnel des établissements d'enseignement officiel organisés ou subventionnés par la Communauté française (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2009-2010, n/ 84-1) . Cette proposition fait l'objet d'un avis donné ce jour par la section de législation du Conseil d'État siégeant en assemblée générale sous le numéro de rôle 48.022/AG.

²⁴Proposition d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant la Nouvelle Loi communale (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2009, n/ A-48/1), inscrite sous le numéro de rôle n/ 48.144/4 de la section de législation du Conseil d'État; proposition d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'article 130 de la loi provinciale en vue d'interdire le port de signes convictionnels par le gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2009, n/ A-49/1), inscrite sous le numéro de rôle n/ 48.145/4 de la section de législation du Conseil d'État; proposition d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'article 27bis 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. Rég. Brux.-Cap., 2009, n/ A-50/1), inscrite sous le numéro de rôle 48.146/4 de la section de législation du Conseil d'État.

²⁵Proposition d'ordonnance de l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune modifiant la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale visant à interdire le port de signes convictionnels par les membres du

.../...

pour ce qui concerne les mandataires concernés et sont insuffisantes au regard des motifs impérieux qui sont requis par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur ces questions lorsque les mandataires agissent en qualité d'élus (voir le n/ 3.6, plus haut) ²⁶, sauf lorsque, même en cette qualité, ils participent à la formation d'actes qui, en raison de leur nature même, exigent que leur procédure d'adoption évite de susciter auprès du public le sentiment qu'ils n'exercent pas leur fonction d'une manière impartiale (voir le n/ 3.7, plus haut).

5.4. En tout état de cause, on n'apercevrait pas quels sont les motifs impérieux qui, toujours dans le cadre des activités menées en qualité d'élus des mandataires concernés (voir le n/ 3.6, plus haut), justifieraient des limitations à la liberté d'expression prenant la forme de signes manifestant les convictions "politiques" des intéressés, sauf s'il s'agirait de signes qui prôneraient des valeurs anti-démocratiques ou qui inciteraient à la violence, à la haine ou à la discrimination.

5.5. Les textes à l'examen envisagent également d'interdire de porter ou d'afficher des signes qui manifestent les convictions culturelles des personnes concernées.

On n'aperçoit pas ce à quoi renvoie la notion de "convictions culturelles".

Vu l'acception très large qu'elle revêt, il paraît préférable de l'omettre.

5.6. La proposition devrait être revue à la lumière des observations qui précèdent.

personnel des centres publics d'action sociale de la Région de Bruxelles-Capitale et des associations hospitalières de la Région de Bruxelles-Capitale (*Doc. parl.*, Ass. Comm. comm., 2009, n/ B-10/1), inscrite sous le numéro de rôle n/ 48.147/4 de la section de législation du Conseil d'État.

²⁶Ceci concerne tant les cas où les mandataires visés par la proposition à l'examen siègent au sein du collège communal ou provincial ou au sein des organes de gestion de l'intercommunale que ceux où ils siègent au sein du conseil communal ou provincial ou de l'assemblée générale de l'intercommunale.

.../...

6. Les observations particulières qui suivent sont émises sous les réserves qui précèdent.

Observations particulières

Articles 1^{er} et 3

Les textes proposés, qui concernent les membres des collèges communaux et provinciaux, tendent à s'insérer dans des dispositions du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation relatives au règlement d'ordre intérieur des conseils communaux et provinciaux.

Il serait préférable de les faire figurer dans les parties du Code applicables aux collèges concernés.

Article 2

L'utilité de l'insertion du mot "également" entre les termes "peut" et "comprendre" à l'article L1122-18, alinéa 2, du Code précité ²⁷ n'apparaît pas, dès lors que la disposition modifiée commence déjà par le mot "Outre".

À défaut d'explications complémentaires, la disposition peut être omise.

²⁷Cette disposition est rédigée comme suit : "Outre les dispositions que les dispositions de la première partie du présent Code prescrit d'y consigner, [l]e règlement [d'ordre intérieur adopté par le conseil communal] peut comprendre des mesures complémentaires relatives au fonctionnement du conseil".

Article 4

Il conviendrait d'expliquer pourquoi la mesure envisagée par l'article L1523, 9/, deuxième phrase, quatrième tiret, proposé du Code ne s'appliquerait qu'aux membres des organes de gestion des intercommunales, et non à ceux 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 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation dans le cadre de "la coopération entre communes" ²⁸.

²⁸Partie I, livre V, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

L'assemblée générale de la section de législation était composée de :

Monsieur	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
Madame	M.-R. BRACKE,	présidente du Conseil d'État,
Messieurs	M. VAN DAMME, Y. KREINS, L. HELLIN, P. LIÉNARDY,	présidents de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS, P. VANDERNOOT, J. JAUMOTTE, B. SEUTIN, L. DETROUX,	conseillers d'État
	H. COUSY, J. VELAERS, G. KEUTGEN G. de LEVAL, V. VANNES, L. DENYS,	assesseurs de la section de législation,
Madame Monsieur		
Madame Monsieur	A. BECKERS, M. FAUCONIER,	greffier, greffier assumé.

Les rapports ont été rédigés par MM. R. WIMMER, auditeur, et F. VANNESTE, auditeur adjoint.

LE GREFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT

A. BECKERS

R. ANDERSEN