



**VISITES, ACTIVITES POLITIQUES ET VOTE EN MAISON DE REPOS
NOTE AU COMITÉ DIRECTEUR – JUIN 2012**

Jean-Marc Rombeaux

Au départ d'un cas concret sur lequel nous avons été interpellés, cette note discute la question d'éventuelles visites et activités politiques. Ce faisant, elle aborde une problématique plus globale qui revient de manière sporadique avec les échéances électorales.

Ce texte a été abordé au sein de la Commission "Grand Age". Ses membres ont estimé que la note posait bien le problème mais devait être complétée par un volet sur l'exercice du droit de vote par les résidents.

1. LA QUESTION DE DEPART

Nous avons été contactés par une intercommunale liégeoise chez qui une formation politique entend mener une activité.

Afin d'avancer dans la réflexion, nous avons sollicité deux compléments d'information.

1. Quelles sont les activités politiques "projetées" dans votre maison?
2. Quel est le lieu où elles sont envisagées? Une chambre ou un commun?

La réponse reçue est la suivante:

1. *Les activités réalisées sont la distribution d'œufs en chocolat siglés au nom du parti et la remise d'un tract invitant à venir visiter les lieux d'action sociale de la ville suite à la visite des résidents dans leur chambre et dans les lieux communs de vie.*
2. *Sur le tract remis, il est annoncé la visite dans d'autres maisons de repos et, comme à la première, je suppose qu'ils visiteront les chambres et les lieux communs de vie.*

2. LA MAISON DE REPOS EST UN SERVICE PUBLIC

2.1. Lois du service public

Pour reprendre les mots de D. Reynders et L. Annick : "*Quelques prescriptions invariablement applicables quel que soit le champ dans lequel le service public est rendu, quel que soit l'objet du service rendu, quel que soit le prestataire de ce service et quel qu'en soit le bénéficiaire, seraient plus universelles que les autres et pourraient ainsi accéder au panthéon des prescriptions inhérentes au service public: elles portent la dénomination de "lois" du service public*"¹.

¹ D. Renders et L. Vansnick, *La place des lois du service public dans la hiérarchie des normes*, in H. Dumont et al., *Les Lois du service public*, La Chartre, 2009, p. 3.

2.2. Principe de neutralité

Selon Sébastien Van Drooghenbroeck², *"dans le discours du droit administratif en général, et du droit des services publics en particulier, la "neutralité" réfère surtout à l'absence de parti pris fondé soit sur une conviction philosophique ou religieuse particulière, soit sur une conviction politique déterminée.*

A l'inverse de la continuité, du changement et de l'égalité, la "neutralité" ainsi comprise n'a jamais été érigée comme une loi à part entière du service public. Héritiers de la systématisation doctrinale de L. Rolland, les bons manuels du droit administratif, lorsqu'ils en utilisent le vocable, n'envisagent jamais la "neutralité" du service public que comme un corollaire, ou, plus précisément encore, un instrument de réalisation de l'égalité et de la non-discrimination que ce service public doit garantir à ses usagers".

2.3. Neutralité - Symboles religieux

Une circulaire du 2 mars 2007 du Ministre wallon de l'Intérieur et de la Fonction publique concerne les locaux des communes, provinces, CPAS et intercommunales, la neutralité et les symboles religieux. Elle dispose que:

"Compte tenu de l'évolution des mentalités et de la société belge en général, il y a lieu de revoir chaque situation en veillant à la totale neutralité des locaux des communes, provinces, CPAS et intercommunales.

Ces locaux, en ce compris les salles des conseils communaux et provinciaux, doivent en effet donner une image d'absolue neutralité en matière de conviction religieuse, philosophique ou morale.

C'est pourquoi, toutes les images, les reproductions et les objets présents dans les locaux des communes, provinces, CPAS et intercommunales ne peuvent représenter des symboles religieux, et ce afin de ne pas choquer les convictions de nos concitoyens, mais également des membres du personnel de ces entités, et faire en sorte que ces locaux soient vierges de toute représentation".

2.4. Difficulté et paradoxe de la neutralité

Sébastien Van Drooghenbroeck³ évoque *"l'immense paradoxe tapi au creux d'une politique attelée à débusquer, pour l'en écarter, la moindre manifestation d'une conviction religieuse, philosophique ou politique particulière au sein du fonctionnement du service public ou de l'apparence de ses agents. Cette politique n'aboutit-elle pas en effet à ériger l'autorité séculière en juge de l'existence de la conviction susdite, de la portée des prescrits y attachés, de l'identification des signes ou manifestations qui peuvent, ou non, lui être caractéristiques, et de la transformation ou non desdits signes ou manifestations en héritages culturels "désidéologisés/déconfessionnalisés" ou en messages civiques "non partisans"? Or, l'un des impératifs primordiaux de la neutralité de l'Etat ne consiste-t-il pas, précisément, à s'abstenir de telles appréciations, au demeurant largement subjectives?"*.

² S. Van Drooghenbroeck, *La neutralité des services publics: outil d'égalité ou loi à part entière*, in H. Dumont et al., op. cit., p. 233.

³ S. Van Drooghenbroeck, op. cit., p. 252.

2.5. Stricte neutralité

Si l'on regarde la maison de repos comme un service public, que l'on entend y permettre une stricte neutralité, pour reprendre les termes de la circulaire wallonne du 2 mars 2007, que l'on vise à "*une totale neutralité des locaux des communes, provinces, CPAS et intercommunales*", à notre estime, il n'est pas concevable que l'on y accepte une activité à caractère manifestement partisan.

Dans le cas d'espèce, le paradoxe évoqué par Sébastien Van Drooghenbroeck n'existe pas. Au-delà de son apparence conviviale, informative et presque débonnaire, l'activité véhicule un choix partisan explicite.

3. LA MAISON DE REPOS EST UN DOMICILE PRIVE

3.1. Lieu public, lieu privé

Il existe un débat sur le fait de savoir si une maison de repos est un lieu privé ou public. Suivant le cadre législatif, la réponse varie.

L'arrêté royal sur l'interdiction de fumer dans les lieux publics s'applique aux maisons de repos:

"De plus, ces visiteurs ne peuvent pas fumer dans les maisons de repos, en vertu de l'arrêté royal du 13 décembre 2005 portant interdiction de fumer dans les lieux publics, de la compétence du Ministre de la Santé publique, qui interdit totalement de fumer dans les lieux accessibles au public, dont font partie les maisons de repos. A l'entrée de ces lieux, des signaux d'interdiction de fumer doivent d'ailleurs être apposés. Cet arrêté royal vise la population en général, donc y compris les visiteurs des maisons de repos.

La possibilité éventuelle accordée aux résidents de pouvoir fumer dans leur chambre, dans les conditions fixées par l'institution, ne s'adresse pas aux visiteurs de ces résidents".

En matière de droits d'auteur, par contre, la maison de repos est assimilée à un cercle de famille. Dans une décision du 18 février 2000, la Cour de Cassation a été amenée à se prononcer sur un jugement rendu le 7 juillet 1998 par le juge de paix du Canton de Marche-en-Famenne, statuant en dernier ressort sur un litige opposant la Sabam et une maison de repos. En l'occurrence, il s'agissait d'une manifestation avec orchestre qui eut lieu le 24 décembre 1996, de 15 heures à 16 heures 30, dans une résidence à Marche-en-Famenne. Constatant que ce jugement considère "*que le caractère privé de l'exécution ressort à suffisance du fait qu'elle s'est déroulée dans un home de personnes âgées; qu'il s'agit bien d'un cercle restreint et intime de pensionnaires, lesquels ont tous leur résidence dans cette maison de retraite et y vivent 'en famille'; que des liens très étroits, quasi familiaux, se tissent quotidiennement entre les pensionnaires*"; la Cour a estimé que "*le juge du fond a pu légalement déduire qu'en l'espèce l'exécution d'œuvres musicales n'avait pas revêtu un caractère public*"⁴.

Dans cette optique, rappelons que la quasi-totalité des résidents sont domiciliés dans la maison de repos.

Une thèse peut être de distinguer les espaces communs et les espaces privés. Le restaurant, les couloirs, le hall d'entrée, etc. sont des lieux publics, tandis que la chambre du résident est un espace privé.

A ce sujet, la Cour de Cassation entend par notion de "domicile" au sens de l'article 439 du Code pénal "*les lieux où la personne demeure et a droit, à ce titre, au respect de son intimité, de sa tranquillité et plus généralement de sa vie privée*". En outre, toujours selon la Cour de Cassation,

⁴ Lettre du 24.5.2006 ayant pour objet l'A.R. 19.1.2005 rel. à la protection des travailleurs contre la fumée de tabac de la Direction générale Humanisation du travail - Division des normes sur le bien-être au travail - Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale.

"le terme "habités" doit donc s'entendre au sens le plus large, tout en supposant cependant une occupation réelle et habituelle".

3.2. Liberté du résidant et impératif de la vie communautaire - La norme

Les normes d'agrément disposent en Région wallonne que *"chaque maison de repos pour personnes âgées est tenue d'établir un règlement d'ordre intérieur. Le règlement d'ordre intérieur définit les droits et devoirs des résidants et du gestionnaire. Il prévoit la plus grande liberté possible pour le résidant compte tenu des impératifs d'une vie communautaire. Il doit garantir l'entière liberté d'opinion philosophique, politique et religieuse; aucune obligation à caractère commercial, culturel, religieux, philosophique, politique ou linguistique ne peut être imposée"*⁵.

Il prévoit également *"le droit des résidants de recevoir les visiteurs de leur choix"*⁶.

3.3. Liberté du résidant et impératif de la vie communautaire - in casu

Vu qu'il existe diverses sensibilités politiques et que leur expression peut donner lieu à des confrontations plus ou moins bruyantes, voire virulentes, accepter dans les parties communes des activités véhiculant un message partisan ne respecte pas, selon nous, la liberté politique des résidants qui ne partagent pas, voire rejettent, ledit message partisan. En outre, du fait des potentiels différends et désordre que cela peut générer, ce n'est pas, à notre estime, compatible avec les impératifs de la vie communautaire.

Par contre, nous ne voyons pas d'objection de principe à ce qu'un homme ou femme politique vienne visiter, dans sa chambre, un résidant, si c'est un choix du résidant. En pratique, établir que c'est bien un choix du résidant sera cependant difficile, voire impossible, dans nombre de situations. En outre, ce ne peut être l'occasion d'une visite de l'ensemble de l'établissement (cf. infra, 4).

En tout état de cause, cela n'est pas le cas discuté qui est une visite "tous azimuts" d'une (ou de) personne(s) précise(s).

4. DROIT DE VISITE D'UN CONSEILLER DE L'ACTION SOCIALE - POUR MEMOIRE

Sous certaines conditions et dans un cadre bien précis, un conseiller peut visiter un établissement du CPAS. Ce droit n'est pas relevant pour répondre au problème qui nous est posé. Néanmoins, il nous a paru intéressant de l'évoquer à titre informatif. Il a été discuté par Christophe Ernotte et Marie-Claire Thomaes-Lodefier au niveau wallon.

"Le conseil du CPAS étant un organe à caractère collégial, les membres n'ont aucun pouvoir propre et il ne leur appartient pas d'inspecter de leur propre initiative un établissement dépendant du CPAS.

Dès lors, le membre du conseil qui souhaite visiter un établissement, en vue de s'informer, en fera part préalablement au président et/ou au secrétaire.

Dans le cadre d'une telle visite, le conseiller doit se comporter de manière tout à fait passive.

S'il constate une situation qui lui semble incorrecte, il ne fera pas ses remarques aux agents de ces établissements; il doit les réserver pour les séances du conseil en raison du fait que, en tant que membre du conseil, il n'a aucun pouvoir propre.

⁵ Point 1.1., Annexe III, A.G.W. 15.10.2009 portant exécution du décr. 30.4.2009 rel. à l'hébergement et à l'accueil des personnes âgées.

⁶ Point 1.5., Annexe III, A.G.W. 15.10.2009, op. cit.

*Il y a toutefois lieu d'ajouter que le conseil, le bureau permanent ou le comité spécial peut déléguer un de ses membres pour accomplir certaines missions de surveillance ou d'inspection des établissements*⁷.

"Le collège communal est, lui aussi, chargé de la surveillance et du contrôle du CPAS.

Rien dans cette disposition ne permet d'en inférer que le collège puisse imposer au CPAS des actions et des missions à exécuter. Le CPAS est un établissement public doté de la personnalité juridique et donc autonome.

*Cette surveillance comporte le droit, pour un membre délégué par le collège qui ne peut être le président du conseil de l'action sociale, de visiter tous les établissements (...). Le membre délégué par le collège est tenu au secret*⁸.

5. DROIT DE VISITE DES MEMBRES DES CONSEILS COMMUNAUX

Il existe un droit de visite des intercommunales par les membres des conseils communaux au niveau wallon.

*"Les conseillers communaux et/ou provinciaux des communes et/ou provinces associées peuvent visiter les bâtiments et services de l'intercommunale. Sont exclus du bénéfice des droits de consultation et de visite visés aux alinéas précédents les conseillers communaux ou provinciaux élus sur des listes de partis qui ne respectent pas les principes démocratiques (...)"*⁹.

*"Nonobstant toute autre disposition statutaire, l'assemblée générale est seule compétente pour: 10° la définition des modalités de consultation et de visite visées à l'article L1523-13, par. 2, qui seront applicables à l'ensemble des organes de l'intercommunale et communiquées aux conseillers communaux et provinciaux des communes associées"*¹⁰⁻¹¹.

A titre indicatif, l'Union des Villes et Communes de Wallonie a rédigé un modèle de règlement d'ordre intérieur à destination des intercommunales qui, en son article 35, prévoit que: *"Les membres des conseils communaux et provinciaux, associés à l'intercommunale ont le droit de visiter les établissements et services de l'intercommunale, accompagnés (d'un membre du personnel ou d'un administrateur) spécialement désigné à cet effet.*

Ces visites ont lieu deux jours par semaine, entre ... heures et ... heures, à savoir:

- le ...;
- et le

Afin de permettre (à la direction ou au conseil d'administration) de désigner un de ses membres et, à celui-ci, de se libérer, le membre du ... informe le directeur général, au moins ... jours à l'avance, par écrit, des jours et heures auxquels il demande à visiter l'établissement ou le service".

6. EXERCICE DU DROIT DE VOTE PAR LES RESIDANTS

Le droit de vote est un droit fondamental dans une démocratie. Comme tout autre citoyen, un résidant de maison de repos doit pouvoir l'exercer.

Pour permettre une bonne information des aînés, des maisons de repos proposent aux partis de déposer leur tract sur une table accessible à tous.

⁷ Ch. Ernotte, M.-C. Thomaes-Lodefier, *Le fonctionnement du CPAS*, 2001, p. 107.

⁸ Ch. Ernotte, M.-C. Thomaes-Lodefier, op. cit., p. 180.

⁹ CDLD, L1523-13, par. 2.

¹⁰ CDLD, L1523-14, 10.

¹¹ Nous remercions Laetitia Vander Borght, Conseiller à l'UVCW de nous avoir éclairé sur ce point.

Bon nombre de résidences organisent le transport des résidants vers le bureau de vote.

Certaines ont même un tel bureau dans leur enceinte. En réponse à une récente question parlementaire, le Ministre-Président bruxellois a répondu que: *"Ma collègue en charge des seniors examine actuellement, avec des responsables de maisons de repos, l'intérêt de cette mesure. Cette dernière fait donc actuellement l'objet de débats en termes de pertinence et d'organisation"*¹².

Cette formule a l'avantage de résoudre le problème du déplacement des résidants et contribue à faire de la maison un lieu de vie. Elle est pratiquée notamment à Thimister-Clermont et Watermael-Boitsfort.

Cependant, elle suppose que la résidence dispose d'un espace suffisant et libre pour accueillir un bureau de vote. Ce n'est pas le cas de toutes les structures. L'installation du bureau de vote dans le salon ou la salle à manger risque de perturber la quiétude des résidants et la continuité du service. C'est notamment le cas si des files se forment en raison de difficultés techniques ou logistiques. Le passage d'un grand nombre de visiteurs extérieurs à la maison peut aussi poser problème en termes de sécurité, voire dégrader les lieux.

A Bruxelles, l'organisation d'un bureau de vote mobile a été envisagée pendant un temps, mais pour des raisons pratiques et de sécurité du vote, l'idée n'a pas été retenue¹³.

En Wallonie, pour les élections communales, peut mandater un autre électeur pour voter en son nom et pour son compte l'électeur qui, pour cause de maladie ou d'infirmité de lui-même, d'un parent ou allié ou d'un cohabitant, est dans l'incapacité de se rendre au centre de vote ou d'y être transporté. Cette incapacité est attestée par certificat médical.

Tout électeur peut être désigné comme mandataire. Chaque mandataire ne peut disposer que d'une procuration. La procuration est rédigée sur un formulaire dont le modèle est fixé par le Gouvernement et qui est délivré gratuitement au secrétariat communal¹⁴.

En Wallonie toujours, l'électeur qui estime avoir besoin de se faire accompagner jusque et dans l'isoloir pour exercer son droit de vote peut introduire une déclaration en ce sens auprès du bourgmestre de son domicile au plus tard le quinzième jour avant celui de l'élection.

Justifient notamment d'un besoin d'accompagnement les personnes qui connaissent des difficultés dans le domaine du fonctionnement physique, sensoriel, psychique ou suite à une maladie chronique ou dégénérative. L'accompagnant doit être un électeur. Aucun accompagnant ne peut assister plus d'un électeur. La déclaration est rédigée sur un formulaire dont le modèle est fixé par le Gouvernement et qui est délivré gratuitement au secrétariat communal.¹⁵

A Bruxelles, pour les élections communales, peut mandater un autre électeur pour voter en son nom l'électeur qui, pour cause de maladie ou d'infirmité, est dans l'incapacité de se rendre au bureau de vote ou d'y être transporté. Cette incapacité est attestée par certificat médical. Peut être désigné comme mandataire tout autre électeur. Chaque mandataire ne peut disposer que d'une procuration. La procuration est rédigée sur un formulaire dont le modèle est fixé par le Gouvernement et qui est délivré gratuitement au secrétariat communal¹⁶.

L'électeur qui, par suite d'une infirmité physique, se trouve dans l'impossibilité de se rendre seul dans l'isoloir ou d'exprimer lui-même son vote, peut, avec l'autorisation du président, se faire

¹² P.R.B.C., C.R.I. COM (2011-2012) N° 85, 26.4.2012..

¹³ P.R.B.C., C.R.I. COM (2011-2012) N° 85, 26.4.2012.

¹⁴ CDLD, L4132-1.

¹⁵ CDLD, L4133-2.

¹⁶ CECB, art. 42bis.

accompagner d'un guide ou d'un soutien. Le nom de l'un et de l'autre sont mentionnés au procès-verbal¹⁷.

Si dans les grandes lignes les procédures restent les mêmes, relevons que les dispositions relatives à l'usage des procurations et à l'accompagnement dans l'isoloir varient suivant l'élection. Le Code électoral de la Région concernée est d'application pour les élections communales. Par contre, d'autres dispositions législatives prévalent pour les législations fédérales, régionales et communautaires.

A titre d'exemple, pour celles-ci, peut mandater un autre électeur pour voter en son nom l'électeur qui, pour cause de maladie ou d'infirmité, est dans l'incapacité de se rendre au bureau de vote ou d'y être transporté. Cette incapacité est attestée par certificat médical. Peut être désigné comme mandataire tout autre électeur. Chaque mandataire ne peut disposer que d'une procuration. La procuration est rédigée sur un formulaire dont le modèle est fixé par le Roi et qui est délivré gratuitement au secrétariat communal¹⁸.

L'électeur qui, par suite d'une infirmité physique, se trouve dans l'impossibilité de se rendre seul dans l'isoloir ou d'exprimer lui-même son vote, peut, avec l'autorisation du président, se faire accompagner d'un guide ou d'un soutien. Le nom de l'un et de l'autre sont mentionnés au procès-verbal¹⁹. Il peut également se faire assister par le président ou par un membre du bureau de vote²⁰.

7. CONSIDERATIONS FINALES

Si l'on regarde la maison de repos comme un service public, que l'on entend y faire prévaloir une stricte neutralité, pour reprendre les termes de la circulaire wallonne du 2 mars 2007, que l'on vise à "*une totale neutralité des locaux des communes, provinces, CPAS et intercommunales*", à notre estime, il n'est pas concevable que l'on accepte une activité à caractère manifestement partisan dans la maison de repos.

Dans le cas d'espèce, au-delà de son apparence conviviale, informative et presque débonnaire, l'activité véhicule un choix manifestement partisan.

Vu qu'il existe diverses sensibilités politiques et que leur expression peut donner lieu à des confrontations plus ou moins bruyantes, voire virulentes, accepter dans les parties communes des activités véhiculant un message partisan ne respecte pas, selon nous, la liberté politique des résidents qui ne partagent pas, voire rejettent, ledit message partisan. En outre, du fait des potentiels différends et désordre que cela peut générer, ce n'est pas, à notre estime, compatible avec les impératifs de la vie communautaire.

Comme le cas d'espèce est une visite "tous azimuts" et non d'une (ou de) personne(s) précise(s), invoquer le droit des résidents de recevoir les visiteurs de leur choix n'est pas relevant.

Le droit de vote est un droit fondamental dans une démocratie. Comme tout autre citoyen, un résident de maison de repos doit pouvoir l'exercer. A cette fin il peut être aidé de différentes façons.

En tout état de cause, la pratique qui consiste à "susciter" des certificats médicaux de sorte que des résidents n'aient pas à voter est inacceptable car elle est une forme de maltraitance civique.

¹⁷ CECB, art. 37.

¹⁸ Code électoral fédéral, art. 147bis.

¹⁹ Code électoral fédéral, art. 143.

²⁰ Loi 11.4.1994 organisant le vote automatisé, art. 9.