

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2015-2016

26 FEBRUARI 2016

Voorstel van resolutie betreffende het neutraliteitsbeginsel voor ambtenaren die een openbaar ambt bekleden

(Ingediend door
de heer Jean-Paul Wahl c.s.)

TOELICHTING

Deze resolutie behoort tot de bevoegdheid van de Senaat omdat het een federale materie betreft die een essentiële invloed heeft op de bevoegdheden van de deelstaten op het vlak van welzijn, cultuur, integratie, maatschappelijke problemen, binnenlands bestuur, enz.

De neutraliteit van de ambtenaren is een transversale materie daar ze als grondwettelijk principe van toepassing is op alle overheden in het land.

Het beginsel van de neutraliteit van de Staat in het kader van een interculturele samenleving

Via diverse thema's, zoals « de hoofddoek op school », « geweld in de kansarme buurten » of « de status van de vrouw in bepaalde leefgemeenschappen » komen het vraagstuk van de integratie en van de keuze van een samenlevingsmodel geregeld in het nieuws. Die samenlevingsproblemen treden almaar nadrukkelijker naar voren en worden steeds nijpender. Al te lang werd het debat achter gesloten deuren gevoerd Al te vaak werd wie de relevantie van het tot dusver gevoerde integratiebeleid in twijfel durfde te trekken, door sommigen verguisd, in naam van de politieke correctheid. Wij vinden intengendeel dat de politieke wereld een duidelijke keuze moet maken voor een welbepaald samenlevingsmodel.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2015-2016

26 FÉVRIER 2016

Proposition de résolution relative au principe de neutralité des fonctionnaires exerçant des fonctions publiques

(Déposée par
Monsieur Jean-Paul Wahl et consorts)

DEVELOPPEMENTS

La présente résolution relève de la compétence du Sénat dans la mesure où elle concerne une matière fédérale qui a une influence essentielle sur les attributions des entités fédérées dans les domaines du bien-être, de la culture, de l'intégration, des problèmes de société, de l'administration intérieure, etc.

La neutralité des agents publics est une matière transversale dès lors qu'elle s'applique, en tant que principe constitutionnel, à l'ensemble des autorités du pays.

Le principe de la neutralité de l'État dans le cadre d'une société interculturelle

Les problématiques de l'intégration et du choix d'un modèle de société reviennent régulièrement dans l'actualité, à travers différents sujets comme le port du voile à l'école, les violences dans les quartiers en difficulté ou le statut de la femme dans certaines communautés. Ces questions relatives au « vivre ensemble » se posent avec de plus en plus d'insistance et d'acuité. Trop longtemps, le débat a été encommissionné. Trop souvent d'aucuns ont vilipendé, au nom du politiquement correct, celles et ceux qui doutaient de la pertinence des politiques d'intégration menées jusqu'alors. Nous pensons, au contraire, que le politique doit poser un choix clair quant au modèle de société.

« Eén volk, één godsdienst, één taal » mag dan wel het beginsel zijn waarop sommige staten zijn gegrondvest, men kan er niet omheen dat onze samenleving niet op dat model is gebaseerd.

Tevens moet men vaststellen dat via dit model thans niet meer kan worden ingespeeld op de uitdagingen die inherent zijn aan de nieuwe samenstelling van de hedendaagse staten. Aangezien de sociale en de migratiestromen aan snelheid winnen en onze samenlevingen steeds meer zijn ingebed in een geglobaliseerde wereld, is de « monoculturele » staat gedoemd om te verdwijnen. Er komt een nieuw model, dat door sommigen reeds « postmodern » wordt genoemd, en waarin verscheidene culturen, talen en godsdiensten naast elkaar bestaan. De culturele diversiteit houdt voornamelijk kansen in voor iedereen, maar moet door de overheid in goede banen worden geleid naar een vorm van « samenleven » waarbij voor iedereen en elk individu respect wordt opgebracht.

Door de pluriculturaliteit van onze samenleving ontstaan nieuwe gevoeligheden en moeten dus ook oplossingen worden gezocht voor nieuwe problemen, die meer bepaald verband houden met de inachtneming van de culturele, levensbeschouwelijke en religieuze verschillen in de samenleving. Door die denkoefening uit de weg te gaan, draagt men alleen maar bij tot de instandhouding van het onbegrip en de wederzijdse angst. Als politieke gezagsdragers moeten wij duidelijke samenlevingskeuzes maken en daadwerkelijk participeren aan de verwezenlijking ervan.

In dat verband hebben wij de keuze tussen twee samenlevingsmodellen.

Het multiculturalisme beschouwt het individu in de eerste plaats als een lid van een gemeenschap die wordt gekenmerkt door een cultuur, een godsdienst en een etnische afstamming. Deze stroming is doorgaans gebaseerd op cultuurrelativisme en « voor rede vatbare aanpassingen », waarbij onvoorwaardelijk wordt gesteld dat de gedachtestromingen evenwaardig zijn, en de differentiëring van de rechten gerechtvaardigd is. Wij kunnen ons niet vinden in dat samenlevingsmodel, want het beantwoordt niet aan onze visie op de samenleving nl. een coherent geheel : de eis tot eigenheid gaat voor op de eis tot participatie aan een gemeenschappelijk model. Zo worden de verschillen met betrekking tot de identiteit op de spits gedreven, wat *in fine* leidt tot communautarisme en een zekere verwatering van het samenleven, tot cultuurrelativisme dat isolatie in de hand werkt, wederzijdse miskenning, alsook tot sociale spanningen.

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

Il faut également constater qu'il ne permet plus à l'heure actuelle de répondre aux défis inhérents à la nouvelle composition des États modernes. Aujourd'hui plus encore, l'accélération des mouvements sociaux et migratoires, de même que l'intégration toujours accrue de nos sociétés dans un monde globalisé, condamnent l'État « monoculturel » : s'y substitue un nouveau modèle que certains qualifient de « post moderne », au sein duquel coexistent plusieurs cultures, plusieurs langues et plusieurs religions. Si la diversité culturelle constitue avant tout une chance pour tous, elle se doit d'être accompagnée par les pouvoirs publics vers les chemins d'un « vivre ensemble » respectueux de tous et de chacun.

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

À cet égard, deux modèles de société s'offrent à nous.

Le multiculturalisme envisage l'individu essentiellement comme le membre d'une communauté caractérisée par une culture, une religion, une origine ethnique. Ce courant se fonde généralement sur le relativisme culturel et les accommodements raisonnables, c'est-à-dire l'affirmation inconditionnelle de l'équivalence des systèmes de pensée et la justification de la différenciation des droits. Nous ne souscrivons pas à ce modèle car il ne rencontre pas notre projet d'une société conçue comme un ensemble cohérent : on y revendique sa différence avant d'y revendiquer sa participation à un projet commun. Il s'ensuit une accentuation des différences identitaires menant, *in fine*, au communautarisme, à une forme de « babelisation » du vivre ensemble et au relativisme culturel qui est porteur d'isolement, de méconnaissance mutuelle et parfois mènent à des tensions sociales.

In tegenstelling tot het multiculturalisme geeft het interculturalisme voorrang aan het individu boven diens culturele, levensbeschouwelijke of religieuze banden. De rechten en de plichten van de burger zijn niet afhankelijk van zijn gezindheid, noch van zijn etnische afstamming. Dat model impliceert tevens dat een samenleving slechts kan worden opgebouwd en dat de integratie van elkeen pas optimaal kan worden bevorderd als de burgers een veelheid delen van gemeenschappelijke basiswaarden, zoals het recht op leven, gewetensvrijheid, democratie, gendergelijkheid, of nog de scheiding van kerk en staat.

Deze waarden, die ten grondslag hebben gelegen aan de opbouw van de democratische samenlevingen, zijn universeel : ze staan los van een cultuur en een tijdperk. Daar staat tegenover dat zij in acht moeten worden genomen door elke staat die al zijn burgers wil emanciperen. Deze waarden zijn met name verankerd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en in de Aanvullende Protocollen bij dat Verdrag. De staat moet zich bovenal garant stellen voor die waarden en ze bevorderen als het gemeenschappelijk goed van al zijn burgers. De staat moet bedacht zijn op de evolutie die de samenleving ondergaat en zijn beleid voortdurend bijsturen, om dat gemeenschappelijk waardengoed steeds tastbaarder te maken.

Dit model poneert geen onverschilligheid van de staat ten overstaan van de culturele diversiteit. Integendeel : de staat hecht waarde aan die diversiteit, op voorwaarde dat die culturen de grondwaarden in acht nemen. Wij dienen een samenleving voor te staan waarin « samen leven » niet zomaar een holle slogan is, maar de concrete realiteit op ieder moment en waar iedereen het mee eens kan zijn. Wij zijn voorstanders van dit model.

Sinds tien jaar en sinds de « Commissie voor interculturele dialoog » is opgericht, zijn er opeenvolgende debatten, hoorzittingen, standpunten en colloquia geweest, zonder dat men ooit voor een bepaald samenlevingsmodel heeft gekozen. Al te vaak werd wie de relevantie van het tot dusver gevoerde integratiebeleid in twijfel durfde te trekken, door sommigen verguisd, in naam van de politieke correctheid.

Meer dan ooit vinden de MR en Open Vld, hoewel er nog steeds geen verplicht inburgeringstraject bestaat voor Wallonië en Brussel en er veel te weinig middelen zijn voor taal- en maatschappelijk onderricht, dat de politiek zijn verantwoordelijkheid moet nemen.

À l'opposé de ce modèle, l'interculturalisme fait prévaloir l'individu sur ses attaches culturelles, philosophiques ou religieuses, les droits et les devoirs du citoyen ne sont pas fonction de ses affinités ni de ses origines ethniques. Ce modèle postule également qu'une société ne peut se construire et favoriser au mieux l'intégration de tous que si les citoyens partagent un socle commun de valeurs fondamentales, tels que le droit à la vie, la liberté de conscience, la démocratie, l'égalité de l'homme et de la femme ou encore la séparation des Églises et de l'État.

Ces valeurs, qui ont présidé à l'avènement des sociétés démocratiques, sont universelles : elles ne sont pas l'apanage d'une culture ou d'une époque. Au contraire, elles s'imposent à tout État qui ambitionne l'émancipation de l'ensemble de ses membres. Ces valeurs sont notamment scellées dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et dans ses Protocoles additionnels. Il revient à l'État de s'imposer comme le premier garant de ces valeurs et de les promouvoir au titre de patrimoine commun de l'ensemble de ses membres. Sensible aux évolutions qui traversent la société, il doit en permanence adapter son action afin de conférer à ce patrimoine commun de valeurs une effectivité toujours accrue.

Ce modèle ne postule pas l'indifférence de l'État à l'égard de la diversité des cultures. Au contraire, cette diversité sera valorisée par l'État pour autant que ces cultures s'inscrivent dans le respect des valeurs fondamentales. Nous devons œuvrer pour une société où le vivre ensemble n'est pas qu'un simple slogan anonné mais une réalité concrète de chaque instant où chacun s'y retrouve. Nous souscrivons à ce modèle.

Depuis dix ans et la mise en place par le gouvernement fédéral de la « Commission du dialogue interculturel », débats, auditions, confrontations de points de vue, colloques se sont succédé sans qu'un choix clair de modèle de société n'ait été posé. Trop souvent d'aucuns ont vilipendé, au nom du politiquement correct, celles et ceux qui doutaient de la pertinence des politiques d'intégration menées jusqu'alors.

Plus que jamais, alors que le parcours d'intégration obligatoire n'est toujours pas établi en Wallonie et à Bruxelles et que les moyens pour cet apprentissage linguistique et sociétal sont largement insuffisants, le MR et l'Open Vld estiment que le politique doit prendre ses responsabilités.

Wij leven ook in zeer aparte tijden, die nergens mee vergeleken kunnen worden : de samenleving is meer dan ooit verdeeld. Het aantal antisemitische daden en daden tegen de Arabische moslimbevolking is sterk gestegen. De discriminatie op het vlak van werk en woningen is niet gedaald, ondanks de strikte wetgeving. Relgieuze eisen en fanatisme hebben in onze samenleving een overheersende rol gekregen. De strijd tegen terrorisme en radicalisering en de controle over de *Foreign Fighters* zijn prioriteiten voor alle EU-Lidstaten.

Onze samenleving dient snel en dringend nieuwe bakens te plaatsen, waarbij de rechtsstaat en de fundamentele waarden een grote plaats horen in te nemen, maar waarbij ook verder gestreefd moet worden naar een neutrale samenleving. Als men vandaag toestaat dat onze waarden met voeten worden getreden, komt morgen de cohesie van de samenleving in het gedrang.

Alleen in een neutrale Staat kunnen verschillende godsdiensten in dezelfde ruimte bestaan. De godsdiensten en de gelovigen zelf moeten trouwens ook respect hebben voor culturele ijkpunten die niet met de hunne overeenstemmen en in het bijzonder voor de culturele ijkpunten van hen die ervoor gekozen hebben om niet te geloven. Verdraagzaamheid en respect gaan altijd in de twee richtingen.

Het is juist door neutraal en onpartijdig te zijn dat de overheid, in een samenleving die bestaat uit vrije individuen, ervoor kan zorgen dat mensen met verschillende levensbeschouwingen harmonieus kunnen samenleven. Godsdienstbeleving moet tot de persoonlijke en privé-sfeer behoren.

Hoe veelzijdiger en gediversifieerder de samenleving, hoe neutraler de Staat moet zijn. Het gaat om een vorm van neutraliteit die de bakens kan uitzetten voor het « samenleven » in het belang van allen. Neutraliteit is dus niet een « waarde » maar een politiek instrument dat zonder toegevingen een veelzijdige samenleving kan besturen terwijl iedereen gelijkwaardig wordt behandeld. Dankzij de neutraliteit worden individuen ook niet gediscrimineerd op basis van hun overtuigingen.

De recente beslissing van een rechtbank om het dragen van uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensovertuiging toe te laten in een Brusselse overheidsinstelling, Actiris, terwijl haar intern reglement dat verbod, heeft aangetoond dat het absoluut noodzakelijk is voor alle overheden om duidelijke wetten te maken over dit onderwerp zodat grijze zones worden voorkomen of wordt voorkomen dat gewone interne regelingen voor

Les temps que nous vivons sont également particuliers et comparable à nul autre : la société est plus divisée que jamais. Les actes antisémites et les actes contre la communauté arabo-musulmane ont fortement augmenté. Les discriminations à l'emploi ou au logement n'ont pas diminué malgré une législation stricte. Les revendications et le fanatisme religieux ont pris une place prépondérante dans notre société. La lutte contre le terrorisme et contre la radicalisation et le contrôle des *Foreign Fighters* sont des priorités de tous les États membres de l'Union européenne.

Il faut rapidement et urgemment resituer les balises de nos sociétés, notamment le respect de l'État de droit et les valeurs fondamentales, mais aussi poursuivre le travail de neutralité de notre société. Transiger sur les valeurs aujourd'hui, c'est mettre demain la cohésion de notre société en danger.

Seule la neutralité de l'État peut permettre la coexistence de différentes religions au sein d'un même espace. Aux religions et aux croyants également de respecter les référents culturels différents des leurs et notamment de ceux qui ont posé le choix de ne pas croire. La tolérance et le respect sont des phénomènes allant dans les deux sens.

C'est précisément la neutralité et l'impartialité de l'autorité publique qui permettent, dans une société composée d'individus libres, la cohabitation harmonieuse de convictions distinctes. L'expression religieuse doit rester du domaine de l'intime et du privé.

Plus une société est multiple et diverse, plus le besoin de neutralité de l'État est fort. Une neutralité qui seule est capable de poser les balises du vivre ensemble dans l'intérêt de tous. La neutralité ne doit pas être une « valeur » mais un outil politique régentant sans complaisance une société plurielle permettant l'égalité de traitement de chacun. La neutralité a également comme corollaire l'essentiel principe de non-discrimination des individus au regard de leurs convictions.

La récente décision d'un tribunal d'autoriser le port des signes convictionnels au sein de l'organisme public bruxellois Actiris, malgré son règlement d'ordre intérieur qui en exigeait l'interdiction, a démontré l'absolue nécessité pour tous les niveaux de pouvoir de légiférer clairement sur le sujet afin de ne plus laisser de zones d'ombres ou de simples règlements d'ordre d'intérieur sujets à des interprétations possibles ou des recours en

interpretatie vatbaar zouden zijn of voor de rechtbank kunnen worden gebracht. De politieke wereld moet een standpunt innemen en een duidelijke, nauwkeurige en transparante wettelijke grondslag uitwerken waarbij iedereen de regels kent.

De overheid moet inzake neutraliteit voet bij stuk houden, want die neutraliteit is één van de drijvende krachten achter de sociale justitie, de integratie, de maatschappelijke inclusie en het succes van de multi-culturele samenleving.

De volstrekt onpartijdige uitoefening van een openbaar ambt moet worden gewaarborgd. Op geen enkel ogenblik mag de bestuurde het gevoel krijgen dat zijn rechten en plichten door zijn eigen culturele en levensbeschouwelijke voorkeuren kunnen worden bepaald of beïnvloed, dan wel door die van zijn correspondent bij het bestuur. Daaruit volgt dat iedereen die meewerkt aan de uitoefening van het bestuur die neutraliteit in zijn houding, gedrag en kleding moet weerspiegelen. Dit voorstel strekt er aldus toe het neutraliteitsbeginsel te bevestigen voor ambtenaren en aangestelden van de overheid.

Zoals de Raad van State stelt in zijn advies 44 521/AG van 20 mei 2008 : « *De neutraliteit van de overheid is inderdaad een constitutioneel beginsel dat weliswaar niet als zodanig in de Grondwet zelf is opgenomen doch dat ten nauwste samenhangt met het discriminatieverbod in het algemeen en het beginsel van benuttingsgelijkheid van de openbare dienst in het bijzonder. In een democratische rechtsstaat dient de overheid neutraal te zijn, omdat zij de overheid is van en voor alle burgers en omdat zij deze in beginsel gelijk dient te behandelen zonder te discrimineren op grond van hun religie, hun levensbeschouwing of hun voorkeur voor een gemeenschap of partij. Om die reden mag dan ook van de overheidsbeambten worden verwacht dat ook zij zich in de uitoefening van hun functie ten aanzien van de burgers strikt houden aan deze neutraliteit en aan het beginsel van de benuttingsgelijkheid.* »

Ook dient te worden verduidelijkt dat in een arrest van eind december 2010 (1) (het gaat om een zaak waarin een onderwijzeres in Charleroi zich verzet tegen een verbod van de stad Charleroi op het dragen van uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensovertuiging) de Raad van State heeft bevestigd dat het neutraliteitsbeginsel voor alle ambtenaren geldt : « *Om die reden mag dan ook van de overheidsbeambten worden verwacht dat ook*

justice. Le monde politique doit se positionner et élaborer une base légale claire, précise et transparente où les règles sont connues de tous.

L'autorité publique doit être intransigeante en matière de neutralité car celle-ci est l'un des moteurs les plus prégnants de la justice sociale, de l'intégration, de l'inclusion sociétale et du succès de la société pluriculturelle.

L'exercice de la fonction publique doit être assuré dans le respect d'une stricte impartialité. À aucun moment, l'administré ne doit pouvoir considérer que ses droits et obligations sont conditionnés ou influencés par ses propres affinités culturelles et philosophiques, ou par celles de son correspondant au sein de l'administration. 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. La présente proposition entend ainsi confirmer le principe de neutralité en ce qu'il s'applique aux agents et préposés des pouvoirs publics.

Comme l'indique le Conseil d'État dans l'avis 44 521/AG donné le 20 mai 2008 : « *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, 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.* »

Précisons également que dans un arrêt rendu fin décembre 2010 (1) (l'affaire concerne une enseignante de Charleroi opposée à une interdiction de port de signe convictionnel prise par la Ville de Charleroi), le Conseil d'État a affirmé que le 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,*

(1) Arrest van de Raad van State nr. 210 000 van 21 december 2010.

(1) Arrêt du Conseil d'État n° 210 000 du 21 décembre 2010.

zij zich in de uitoefening van hun functie ten aanzien van de burgers strikt houden aan deze neutraliteit en aan het beginsel van de benuttingsgelijkheid. »

Overheidspersoneel dat uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensovertuiging draagt, zou bij de burger de indruk kunnen wekken dat het zijn werk niet onpartijdig uitvoert. Dit voorstel zorgt er in dat kader voor dat het evenredigheidsbeginsel wordt nageleefd tussen, enerzijds, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing die door de Grondwet worden gewaarborgd en anderzijds, de verplichte neutraliteit van de overheid waarbij zij het verbod beperkt tot de uiterlijke tekenen van geloofs- of levensovertuiging.

Onder uiterlijke tekenen worden tekenen bedoeld die excessief of indiscreet worden gedragen, al dan niet om te worden opgemerkt, maar waardoor iemands overtuigingen duidelijk kunnen worden herkend, ongeacht of het om politieke, levensbeschouwelijke of religieuze overtuigingen gaat.

De overheidsdiensten vormen één geheel. Er kan dus ook geen sprake van zijn dat onder de geldende regeling voor ambtenaren, een onderscheid wordt gemaakt naargelang zij bij de uitoefening van hun ambt al dan niet met burgers in contact komen of een gezagsfunctie uitoefenen.

Enerzijds moet elke ambtenaar de garantie krijgen dat al zijn collega's hun ambt in dezelfde geest van onpartijdigheid uitoefenen als hijzelf en dat personeelsleden van eenzelfde dienst, eenzelfde entiteit of eenzelfde overheidsdienst gelijk behandeld worden. Anderzijds moeten de gebruikers van de overheidsdiensten het gevoel hebben dat de ambtenaren onpartijdig zijn bij de uitoefening van elk ambt, ongeacht of daarvoor contact met het publiek is vereist.

Indien er in een instelling ambtenaren zouden zijn die uiterlijke tekenen dragen en anderen niet, dan zou dat kunnen leiden tot discriminatie en een ongelijke behandeling onder de ambtenaren. Daardoor zouden ook heel wat organisatorische problemen inzake personeelsbeheer kunnen ontstaan, onder meer indien de betrokkenen worden overgeplaatst, promotie krijgen of een ander ambt opnemen. Waarom zou iemand in het begin van zijn loopbaan uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensovertuiging mogen dragen, maar na een promotie niet meer ?

à l'égard des citoyens, les principes de neutralité et d'égalité des usagers. »

Le fait pour des agents des pouvoirs publics de porter des signes convictionnels peut susciter, auprès des usagers, le sentiment que ceux-ci n'exercent pas leur fonction d'une manière impartiale. La présente proposition prend soin, dans ce cadre, de veiller au principe de proportionnalité entre, d'une part, la liberté d'expression et la liberté religieuse et philosophique garanties par la Constitution et, d'autre part, l'obligation de neutralité des pouvoirs publics, en ce qu'elle limite l'interdiction aux signes convictionnels ostentatoires.

Par ostentatoires, il est entendu les signes qui sont portés manière excessive ou indiscreète, avec ou sans intention d'être remarqué, mais conduisant à se faire manifestement reconnaître par ses convictions exposées, qu'elles soient politiques, philosophiques ou religieuses.

L'administration publique est un tout. Il ne peut, aussi, 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 fonctionnaire doit avoir la garantie que l'ensemble de ses collègues se consacre à l'exécution de leurs fonctions dans le même esprit 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 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.

Dans le cas où dans un organisme, pourrait coexister des agents pouvant porter des signes ostentatoires et d'autres pas, cela aurait pour conséquence de créer une discrimination et une inégalité de traitement entre les agents. Cela créerait également de nombreux problèmes d'organisation en termes de gestion du personnel 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, cette possibilité ne soit plus possible ?

Voorts is er het probleem van de inrichting en de organisatie van de bureaus en de dienstverlening in back- en frontoffice. Hoe kan men met zekerheid waarborgen dat ambtenaren die hun geloofs- en levensovertuiging mogen tonen, nooit contact met het publiek zullen hebben ?

De Raad van State hecht overigens veel belang aan het argument van de goede werking van de dienst en het argument dat een verschillende regeling naargelang van de personeelscategorieën problemen kan inhouden voor de organisatie.

In zijn adviezen 48 146/AG en 48 147/AG merkt de Raad van State het volgende op : « *Aangezien niet geraakt wordt aan het wezen zelf van de in het geding zijnde vrijheden wat het overheidspersoneel in kwestie betreft, lijkt aanvaard te kunnen worden dat overwegingen betreffende de goede werking van de openbare dienst deel kunnen uitmaken van de gegevens die in overweging moeten worden genomen in het licht van de naleving van het proportionaliteitsbeginsel. Voor zover de wetgever, die ter zake over enige marge voor appreciatie beschikt, op een overtuigende wijze kan aantonen dat het inderdaad, gelet op de concrete omstandigheden inzake de organisatie en de werking van de openbare dienst, uitermate moeilijk of onmogelijk is om binnen eenzelfde openbare dienst een onderscheid te maken tussen de verschillende personeelsleden, zou een algemeen verbod wel kunnen worden verantwoord.* »

Het eventuele onderscheid zou bovenmatige problemen kunnen veroorzaken voor zowel de praktische als juridische organisatie omdat enerzijds, ambtenaren niet noodzakelijk in een afgesloten omgeving zitten en in het kader van hun ambt komt het vaak voor dat zij zich naar andere bureaus verplaatsen en burgers ontmoeten, en anderzijds, dat een eventueel onderscheid een andere regeling zou vereisen binnen eenzelfde dienst of eenzelfde entiteit. Ten slotte, hoewel de uitoefening van een ambt, op het eerste gezicht, geen contact met het publiek zou vereisen, is het loutere feit dat contacten met burgers mogelijk zijn, de reden waarom dit voorstel wordt ingediend.

Hoewel erkend wordt dat de vrijheid van meningsuiting een essentieel beginsel is, kan een beperking gerechtvaardigd zijn om dwingende redenen en op voorwaarde dat het evenredigheidsbeginsel wordt nageleefd. (1).

(1) *Proposition de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation*, ingediend door mevrouw C. Bertouille c.s. – Advies van de Raad van State – DOC 101 (2009-2010) – N°2.

Se posent aussi la question de l'agencement et de l'organisation des locaux et des services entre le *back* et le *front office*. Comment également garantir avec certitude qu'il n'y aura jamais de contacts avec le public pour les agents qui pourraient être autorisés à montrer leurs convictions ?

Le Conseil d'État accorde d'ailleurs 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.

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.* »

L'éventuelle distinction entraînerait des difficultés disproportionnées en termes d'organisation tant pratique que juridique, dans la mesure où, d'une part, les agents ne se cantonnent pas nécessairement à un lieu clos et dans le cadre de leurs fonctions, il est fréquent que ceux-ci se déplacent dans les locaux et rencontrent des usagers et, d'autre part, qu'une éventuelle distinction imposerait une réglementation différente au sein d'un même service ou d'une même entité. Enfin, quoique n'exerçant pas une fonction nécessitant, de prime abord, un contact avec le public, le seul fait que des contacts avec des usagers soient susceptibles motive l'intention des auteurs de la proposition.

Malgré la reconnaissance de la liberté d'expression comme un principe essentiel, une limitation peut se justifier pour des motifs impérieux et à condition que le principe de proportionnalité soit respecté (1).

(1) *Proposition de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation* déposée par Mme. C. Bertouille et consorts – Avis du Conseil d'État – DOC 101 (2009-2010) – N°2.

Voorts menen de indieners dat de evenredigheid tussen enerzijds, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing die door de Grondwet worden gewaarborgd, en anderzijds, de verplichte neutraliteit van de overheid, wordt gewaarborgd door de beperking tot uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensovertuiging.

Onder uiterlijke tekenen worden zichtbare tekenen bedoeld die excessief of indiscreet worden gedragen, al dan niet om te worden opgemerkt, maar waardoor iemands overtuigingen duidelijk kunnen worden herkend, ongeacht of het om politieke, levensbeschouwelijke of religieuze overtuigingen gaat.

Het is niet de bedoeling van deze tekst om een ambtenaar culturele, religieuze, politieke of levensbeschouwelijke overtuigingen te ontzeggen of hem te beletten daar uiting aan te geven. De tekst beoogt hem te verzoeken om, in de uitoefening van zijn ambt, namelijk in de handelingen die hij stelt, blijk te geven van enig terughoudendheid zodat de burger op een neutrale dienstverlening kan rekenen en de gelijkheid van de gebruikers van de openbare dienst gewaarborgd blijft. De burger moet er zeker van zijn dat zijn vraag zonder vooringenomenheid wordt behandeld.

Ongeacht hun rang, hun al dan niet gezaghebbende taak en ongeacht of zij met het publiek in contact komen, moeten alle openbare ambtenaren bij de uitoefening van hun ambt dus ook strikt neutraal blijven en mogen zij hun geloofs- of levensovertuigingen, levensbeschouwelijke en politieke overtuigingen niet tonen via uiterlijke tekenen.

Elke burger moet het gevoel en de zekerheid hebben dat hij op gelijke voet wordt behandeld door alle leden van het overheidspersoneel. Het is ook een kwestie van vertrouwen tussen de bestuurden en het overheidsbestuur. Bijgevolg moet het verbod om uiterlijke tekenen van een geloofs- of levensovertuiging, levensbeschouwelijke of politieke overtuigingen te dragen de regel zijn. Het gaat bovendien om een evenredige en gerechtvaardigde maatregel.

De plus, les auteurs estiment que le caractère de proportionnalité entre d'une part, la liberté d'expression et la liberté religieuse et philosophique garanties par la Constitution et d'autre part, l'obligation de neutralité des pouvoirs publics, est garanti par la restriction apportée aux signes convictionnels ostentatoires.

Par ostentatoire, il est entendu les signes visibles qui sont portés de manière excessive ou indiscreète, avec ou sans intention d'être remarqués, mais qui conduisent à se faire manifestement reconnaître par ses convictions exposées qu'elles soient politiques, philosophiques ou religieuses.

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

C'est ainsi que dans l'exercice de leur fonction, l'ensemble des agents de la fonction publique, quelque soit leur rang, leur mission d'autorité ou non, en contact ou non avec le public, doit également maintenir la neutralité la plus stricte et ne pas afficher, par le port de signes ostentatoires, leur orientation convictionnelle, philosophique et politique.

Chaque citoyen doit avoir le sentiment et la certitude d'être traité sur un même pied d'égalité par l'ensemble des agents composant l'administration. C'est aussi une question de confiance entre les administrés et l'exercice de l'État. Dès lors l'interdiction du port des signes convictionnels, philosophiques et politiques doit être la règle et représente une mesure proportionnée et justifiée.

Jean-Paul WAHL.
Jean-Jacques DE GUCHT.
Ann BRUSSEEL.
Anne BARZIN.
Alain DESTEXHE.

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

A. gelet op artikel 9 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950, dat het beginsel van non-discriminatie tussen gelovigen en niet-gelovigen uitdrukkelijk bekrachtigt ;

B. gelet op artikel 1 van het Verdrag van Lissabon (2007/C/306/01) dat de culturele, religieuze en humanistische erfenis van Europa in herinnering brengt, op basis waarvan zich de universele waarden inzake de onschendbare en onvervreembare rechten van de mens, alsmede de vrijheid, de democratie, de gelijkheid en de rechtsstaat hebben ontwikkeld ;

C. gelet op artikel 18 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, betreffende de vrijheid van denken, van geweten en van godsdienst, bekrachtigd door de Belgische wet van 15 mei 1981 ;

D. gelet op resolutie 36/55, op 25 november 1981 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties goedgekeurd, en die de lidstaten oproept doeltreffende maatregelen te nemen tegen elke vorm van discriminatie op grond van godsdienst of levensbeschouwing ;

E. gelet op de artikelen 10, 11, 19, 20, 21, 131 en 181 van de Grondwet, betreffende respectievelijk : de gelijkheid van alle burgers voor de wet ; het genot van de rechten en vrijheden dat aan de burgers zonder discriminatie verzekerd moet worden ; de vrijheid van erediens en de vrije uitoefening ervan, en de vrijheid van meningsuiting ; geen dwang voor handelingen en plechtigheden van een erediens ; geen tussenkomst van de Staat bij de benoeming van bedienaren van een erediens ; geen discriminatie om ideologische en filosofische redenen ; de wedden en pensioenen van de bedienaren en afgevaardigden van de erediensten ;

F. gelet op het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, inzonderheid § 1 betreffende de neutraliteit van de ambtenaren ;

G. gelet op het koninklijk besluit van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van sommige instellingen van openbaar nut ;

PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Sénat,

A. vu l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, qui consacre explicitement le principe de non-discrimination entre croyants et non-croyants ;

B. vu l'article 1^{er} du Traité de Lisbonne (2007/C 306/01) qui rappelle les héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit ;

C. vu l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, relatif à la liberté de pensée, de conscience et de religion, et approuvé par la loi belge du 15 mai 1981 ;

D. vu la résolution 36/55 adoptée le 25 novembre 1981 par l'Assemblée générale des Nations unies, invitant les États à prendre des mesures efficaces pour éliminer toute discrimination fondée sur la religion ou la conviction ;

E. vu les articles 10, 11, 19, 20, 21, 131 et 181 de la Constitution concernant respectivement : l'égalité de chaque citoyen devant la loi ; la jouissance des droits et libertés reconnus aux citoyens et devant être assurée sans discrimination ; la liberté des cultes et de leur exercice public, et la liberté d'expression ; la garantie que nul ne peut être contraint de concourir aux actes et aux cérémonies d'un culte ; la garantie que l'État n'intervient pas dans la nomination des ministres du culte ; la prévention de toute discrimination pour des raisons idéologiques et philosophiques ; les traitements et pensions des ministres et délégués des cultes ;

F. vu l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant sur le statut des agents de l'État et en particulier, son § 1^{er} relatif à la neutralité des agents ;

G. vu l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public ;

H. gelet op de jurisprudentie van het Europees Hof van de rechten van de mens dat de Lidstaten inderdaad veel vrijheid laat in de manier waarop zij beperkingen willen aanbrengen in de godsdienstvrijheid van hun ambtenaren om hun neutraliteit te waarborgen ;

I. gelet op de soortgelijke zienswijze die tot uiting komt in de verschillende adviezen en arresten van de Raad van State, in het bijzonder die van 20 mei 2008 en 21 december 2010 ;

J. gelet op het advies van de Raad van State van 20 april 2010 (1) aangaande twee voorstellen van decreet *modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation*, teneinde het dragen of tonen van culturele, religieuze, filosofische of politieke tekenen tijdens de uitoefening van hun ambt door leden van de gemeenteraad, de provincieraad, de intercommunales en de organen van het beheerscomité van de projectverenigingen, ingesteld op grond van de artikelen L1512-2 tot L1512-6 en L1522-1 tot L1522-8 in het kader van « *la coopération entre communes* » van de *Code de la démocratie locale et de la décentralisation*, alsook door de personeelsleden van deze openbare instellingen, te verbieden ;

K. gelet op omzendbrief nr. 573 van 17 augustus 2007 met betrekking tot het deontologisch kader voor de ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt, inzonderheid punt 15 betreffende de onpartijdigheid en de neutraliteit van de ambtenaren ;

L. overwegende dat de huidige regeling leidt tot een arbitraire interpretatie van de neutraliteit van het openbaar ambt en dat zij onvoldoende beklemtoont hoe belangrijk het voor elke ambtenaar is een strikte onpartijdigheid in acht te nemen ;

M. overwegende dat burgers krachtens het onpartijdigheidsbeginsel er niet vanuit mogen gaan dat hun rechten en plichten bepaald of beïnvloed zullen worden door hun eigen culturele en levensbeschouwelijke affiniteiten, dan wel door die van hun correspondent bij het bestuur ;

N. overwegende dat iedereen die meewerkt aan de uitoefening van het bestuur die neutraliteit moet weerspiegelen in zijn houding, gedrag en kleding ;

H. considérant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui laisse en effet aux États membres, une grande liberté dans la manière dont ils entendent apporter des restrictions à la liberté de religion de leurs agents publics afin de garantir la neutralité de ceux-ci ;

I. considérant la philosophie similaire présente à travers les différents avis et arrêts du Conseil d'État et en particulier, ceux du 20 mai 2008 et du 21 décembre 2010 ;

J. considérant l'avis du Conseil d'État rendu le 20 avril 2010 (1) sur deux propositions de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation en vue de s'abstenir de porter ou d'afficher des signes qui manifestent leurs convictions culturelles, religieuses, philosophiques ou politiques dans l'exercice de leur mission aux membres du collège communal, du collège provincial, des intercommunales et aux membres des organes du comité de gestion des associations de projets formées sur la base des articles L1512-2 à L1512-6 et L1522-1 à L1522-8 dans le cadre de « *la coopération entre communes* » du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et aux membres du personnel de ces institutions publiques ;

K. considérant la circulaire n° 573 du 17 août 2007 relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale et en particulier, le point 15 portant sur l'impartialité et la neutralité des agents ;

L. considérant que la réglementation actuelle donne lieu à une interprétation arbitraire de la neutralité de la fonction publique et qu'elle ne souligne pas à suffisance l'importance pour tout fonctionnaire de respecter une stricte impartialité ;

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

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

(1) *Proposition de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation*, ingediend door de heer W. Borsus c.s. – DOC 99 (2009-2010) – N°1 en *Proposition de décret modifiant le Code de la démocratie locale et de la décentralisation*, ingediend door mevrouw C. Bertouille c.s. – Doc 101 (2009-2010) – N°1.

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

O. overwegende dat ambtenaren de gebruikers van hun diensten moeten behandelen zonder enige discriminatie en zij een gelijke behandeling verzekeren zonder onderscheid van nationaliteit, geslacht, sociale of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid ;

P. overwegende dat ambtenaren het gelijkheidsbeginsel moeten toepassen tussen collega's en ten overstaan van de gebruikers ;

Q. overwegende dat iedereen die een taak van openbare dienstverlening vervult ervan afziet enig uiterlijk teken van een geloofs- of levensovertuiging te dragen bij de uitoefening van zijn ambt ;

R. overwegende dat onder uiterlijk teken van een geloofs- of levensovertuiging elk kledingstuk of accessoire wordt verstaan dat uiting geeft aan een politieke, levensbeschouwelijke of godsdienstige overtuiging ;

S. overwegende ten slotte dat religieuze aangelegenheden tot de persoonlijke levenssfeer behoren ; dat de wetgevende macht van onze rechtsstaat moet toezien op de neutraliteit van de Staat in de uitvoering van zijn vertegenwoordiging door zijn ambtenaren,

Vraagt de federale regering :

1. alle ambtenaren van de federale overheid, de Gemeenschappen, Gewesten, provincies, gemeenten en openbare instellingen bewust te maken van hun strikte plicht tot onpartijdigheid ;

2. de regelgeving te wijzigen zodat het verboden wordt voor federale overheidsambtenaren hun politieke, filosofische of religieuze overtuigingen uit te drukken tijdens de uitoefening van hun ambt ;

3. het deontologisch kader voor de ambtenaren van het federaal administratief ambt aan te vullen teneinde ondubbelzinnig te stellen dat het voorkomen van een schijn van partijdigheid inhoudt dat geen enkel ostentatief symbool van godsdienstige, levensbeschouwelijke of ideologische aard zichtbaar gedragen mag worden.

23 februari 2016.

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

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

Q. considérant que toute personne chargée d'une mission de service public doit s'abstenir du port de signe convictionnel dans l'exercice de ses fonctions ;

R. considérant que par signe convictionnel, on entend tout vêtement ou accessoire exprimant une conviction ou une identité politique, philosophique ou religieuse ;

S. en conclusion, considérant que les questions religieuses relèvent de la sphère privée ; considérant que le pouvoir législatif de notre État de droit se doit de voir garantir la neutralité de l'État dans le cadre de l'exercice de sa représentation par ses agents publics,

Demande au gouvernement fédéral de :

1. sensibiliser tous les agents de l'État fédéral, des Communautés, des Régions, des provinces, des communes et des institutions publiques au strict devoir d'impartialité auquel ils sont soumis ;

2. modifier la réglementation afin d'interdire aux agents publics fédéraux, l'expression de leurs convictions politiques, philosophiques ou religieuses à travers l'exercice de leur fonction ;

3. compléter le cadre déontologique relatif aux agents de la fonction publique administrative fédérale en vue d'indiquer sans équivoque que la volonté d'éviter toute apparence de partialité implique qu'aucun symbole ostentatoire et donc, religieux, philosophique ou idéologique ne peut être porté de manière visible.

23 février 2016.

Jean-Paul WAHL.
Jean-Jacques DE GUCHT.
Ann BRUSSEEL.
Anne BARZIN.
Alain DESTEXHE.