

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2020-2021

15 JUIN 2021

Proposition de résolution visant à assurer la neutralité et l'impartialité des agents des services publics de l'État et à interdire le port de signes convictionnels ostentatoires dans l'exercice de leurs fonctions

(Déposée par
M. Gaëtan Van Goidsenhoven et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

I. LE CARACTÈRE NEUTRE ET IMPARTIAL DE L'ÉTAT DE DROIT

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

Aujourd'hui, plus de cent quatre-vingts nationalités coexistent en Belgique. Comment la coexistence pacifique de personnes aux convictions, croyances, appartenances, cultures et systèmes de valeurs aussi diversifiés est-elle possible? Cela semble aller de soi mais il s'agit en réalité d'un véritable acquis civilisationnel. Cela n'a pas toujours été le cas et cela pourrait très bien cesser de l'être si, comme c'est aujourd'hui le cas, on porte atteinte aux fondations de cette construction sociale très complexe.

Cette coexistence s'explique d'abord grâce au principe constitutionnel de neutralité des services publics dans

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2020-2021

15 JUNI 2021

Voorstel van resolutie teneinde de neutraliteit en de onpartijdigheid van de overheidsbeambten te waarborgen en het dragen van opzichtige tekenen van een politieke, geloofs- of levensovertuiging tijdens de uitoefening van hun functie te verbieden

(Ingediend door
de heer Gaëtan Van Goidsenhoven c.s.)

TOELICHTING

I. DE NEUTRALITEIT EN DE ONPARTIJDIGHEID VAN DE RECHTSSTAAT

Om ervoor te zorgen dat mensen kunnen samenleven in een maatschappij, waar zij het recht hebben om hun verschillende overtuigingen en gevoeligheden te beleven, is het van essentieel belang een duidelijke grens vast te leggen vanaf welke het collectieve belang moet prevaleren boven de persoonlijke belangen van eenieder, teneinde het bestaan en de daadwerkelijke uitoefening van deze belangen in een open, verdraagzame en pluralistische samenleving te waarborgen.

Vandaag de dag leven er in België meer dan honderdtachtig nationaliteiten naast elkaar. Hoe kunnen mensen met zulke uiteenlopende opvattingen, overtuigingen, achtergronden, culturen en waardesystemen vreedzaam naast elkaar leven? Dit lijkt vanzelfsprekend, maar in werkelijkheid is het een opmerkelijke verworvenheid van de beschaving. Dit is niet altijd zo geweest en het zou ook weer kunnen verdwijnen als de grondslagen van deze zeer ingewikkelde sociale constructie ondermijnd worden, zoals nu het geval is.

Deze co-existentie kan in de eerste plaats verklaard worden door het grondwettelijke principe van de

notre pays qui s'inscrit lui-même dans un dispositif plus vaste: un État de droit démocratique protégeant des droits fondamentaux, poursuivant des valeurs et structuré par des principes. Tous les éléments de ce dispositif sont aussi précieux que vulnérables.

Notre État de droit, d'abord, garantit la prééminence du droit sur le pouvoir politique et l'obéissance de tous, gouvernants et gouvernés, à la loi. Il permet ainsi d'assurer l'égalité en droit entre tous les citoyens. Cette égalité juridique est également assurée sur le plan politique – et de manière complémentaire – par la démocratie qui assure la désignation des représentants de manière régulière et qui comprend également des dispositifs de protection des minorités nationales, religieuses, culturelles, etc.

Nos droits et libertés, ensuite, sont consacrés dans les déclarations des droits de l'homme. Outre la liberté d'opinion et d'expression, on y retrouve – notamment – la liberté religieuse, c'est-à-dire la liberté de choisir sa religion et, plus fondamentalement, la liberté de croire et de ne pas croire. Parmi ces droits figure aussi le droit à être protégé contre les actes et paroles racistes.

Les valeurs universelles poursuivies et auxquelles l'adhésion doit être sans cesse cultivée, ce sont celles du pluralisme, de la tolérance et de l'ouverture. Fragiles, ces valeurs sont comprises, admises, observées et conservées dans une société à la suite d'une longue imprégnation et grâce à des combats permanents. Elles constituent un patrimoine qui permet à tout individu d'entrer en contact avec d'autres personnes, d'autres idées, de se remettre en cause, de critiquer, de se moquer, de choisir, de s'affirmer, en un mot de s'émanciper.

Enfin, les principes structurant notre société démocratique, ce sont ici à la fois le principe de séparation de l'Église et de l'État (et donc la non-intervention de l'État dans les affaires religieuses et inversement) et, aussi, plus fondamentalement, les principes de l'impartialité et de la neutralité de l'État.

L'impartialité consiste à traiter de manière similaire les personnes se trouvant dans une situation similaire: par exemple toute personne arborant un signe convictionnel, quel que soit ce signe et quelle que soit cette conviction. La neutralité, elle, consiste en l'obligation pour l'État (et ses agents) de n'affirmer aucune préférence quant à un mode de vie. Elle consacre ainsi dans l'État l'absolue priorité du «juste» sur le «bien». Le «bien» fait référence à la conception du monde que chaque personne a le droit

neutraliteit van de overheidsdiensten in ons land, dat op zijn beurt deel uitmaakt van een ruimer systeem: een democratische rechtsstaat die grondrechten beschermt, waarden nastreeft en gestructureerd is door principes. Alle elementen van dit systeem zijn even waardevol als kwetsbaar.

Onze rechtsstaat waarborgt in de eerste plaats dat het recht boven de politieke macht staat en dat allen, zij die regeren en zij die geregeerd worden, onderworpen zijn aan dat recht. Op die manier kan de gelijkheid van de burgers voor de wet worden gewaarborgd. Deze juridische gelijkheid wordt ook –aanvullend – op politiek niveau gewaarborgd door de democratie, die de regelmatige benoeming van de vertegenwoordigers verzekert en die ook voorziet in maatregelen ter bescherming van de (nationale, religieuze, culturele, enz.) minderheden.

Voorts zijn onze rechten en vrijheden vastgelegd in de verklaringen van de rechten van de mens. Naast de vrijheid van mening en meningsuiting omvatten zij – onder andere – de godsdienstvrijheid, dat wil zeggen de vrijheid om een godsdienst te kiezen en, meer fundamenteel, de vrijheid om te geloven en niet te geloven. Deze rechten omvatten ook het recht om beschermd te worden tegen racistische daden en woorden.

De universele waarden, die voortdurend moeten worden nagestreefd en gepromoot, zijn pluralisme, verdraagzaamheid en openheid. Deze broze waarden worden in een maatschappij alleen begrepen, aanvaard, nageleefd en bewaard na een lange periode van impregnatie en dankzij een permanente strijd. Zij vormen een erfgoed dat elk individu toelaat om in contact te komen met andere personen en andere ideeën, om zichzelf in vraag te stellen, te bekritisieren, te spotten, te kiezen, zich te doen gelden, in één woord, zich te emanciperen.

Ten slotte zijn de beginselen die onze democratische maatschappij vormgeven hier zowel het beginsel van de scheiding van kerk en Staat (en dus de niet-inmenging van de Staat in godsdienstige aangelegenheden en omgekeerd) als, meer fundamenteel, de beginselen van de onpartijdigheid en de neutraliteit van de Staat.

Onpartijdigheid betekent dat mensen die in dezelfde situatie verkeren op dezelfde manier behandeld worden: bijvoorbeeld iedereen die een teken van politieke, geloofs- of levensovertuiging draagt, wat dat teken of die overtuiging ook mag zijn. Neutraliteit daarentegen bestaat in de verplichting voor de Staat (en zijn beampten) om geen voorkeur uit te spreken voor een levenswijze. Neutraliteit legt dus de absolute voorrang vast van het «rechtvaardige» op het «goede» in de Staat.

de choisir et les règles morales qu'elle choisit d'observer. Le «juste» fait pour sa part référence à l'ensemble des règles juridiques applicables à tous et qui permet justement, dans une société donnée, d'assurer la coexistence pacifique de ces différentes conceptions du monde.

Choisir un mode de vie est une affaire privée. Protéger ces choix et s'assurer que chacun puisse les effectuer librement est l'affaire du secteur public. Même si les agents de l'État sont par ailleurs des citoyens et des citoyennes qui, à titre privé, ont des conceptions du monde très diverses, ils sont tenus, quand ils remplissent leurs fonctions publiques, de laisser ces dernières au vestiaire.

Faute de quoi, ils portent à la fois atteinte à la neutralité de l'État et à l'impartialité qu'ils doivent conserver quand ils agissent. En effet, s'il veut continuer à bénéficier du sentiment d'adhésion des citoyens, l'État doit non seulement agir de manière impartiale mais également inspirer le sentiment d'impartialité. Il doit, dès lors, être irréprochable au niveau de la neutralité. En résumé, il ne suffit pas d'être impartial, il faut encore apparaître impartial.

Ces principes existent aujourd'hui. Ils font partie de notre droit positif. Il semble aujourd'hui que certains veulent les remettre en cause, au nom de l'exercice individuel et inconditionnel de droits à la non-discrimination, à la diversité et à la promotion sociale. Pareille remise en cause empiète sur le droit de l'ensemble de la société de vivre de manière harmonieuse et pacifiée, de manière respectueuse et en garantissant les libertés de chacun.

La présente proposition de résolution ne vise pas le cas d'une conviction spécifique. Il s'agit de défendre la neutralité et l'impartialité de l'État et de demander de faire en sorte que tout fonctionnaire public, quel que soit son genre ou ses convictions philosophiques, politiques ou religieuses, assure le fonctionnement de l'État de manière neutre et impartiale afin de garantir les libertés individuelles et les convictions philosophiques, politiques et religieuses de chaque citoyen.

L'État fédéral, les Régions et les Communautés disposant de plusieurs compétences en matière de fonction publique, le Sénat est alors pleinement compétent pour aborder la question transversale de la neutralité et de l'impartialité des agents du service public.

Het «goede» verwijst naar het wereldbeeld dat ieder mens het recht heeft te kiezen en de morele regels die hij verkiest te volgen. Het «rechtvaardige» is het geheel van rechtsregels dat voor iedereen geldt en dat in een bepaalde maatschappij de vreedzame co-existentie van deze verschillende wereldbeelden mogelijk maakt.

Het kiezen van een levenswijze is een privéaangelegenheid. Deze keuzes beschermen en ervoor zorgen dat iedereen ze vrij kan maken, is een verantwoordelijkheid van de overheid. Ook al zijn overheidsbeambten – gelukkig – ook burgers, die er in hun privéleven heel verschillende wereldbeelden op na houden, toch zijn zij verplicht om bij de uitoefening van hun openbare functie die wereldbeelden achter zich te laten.

Anders ondermijnen zij zowel de neutraliteit van de Staat als de onpartijdigheid die deze bij zijn optreden moet bewaren. Als de Staat de steun van de burgers wil blijven genieten, dan moet hij niet alleen onpartijdig handelen, maar ook het gevoel van onpartijdigheid opwekken. Hij moet dus onberispelijk zijn op het vlak van neutraliteit. Kortom, het is niet voldoende om onpartijdig te zijn. Men moet ook nog onpartijdig overkomen.

Deze principes staan momenteel vast en maken deel uit van ons positief recht. Het lijkt er echter op dat sommigen ze nu opnieuw ter discussie willen stellen, in naam van de individuele en onvoorwaardelijke uitoefening van de rechten op non-discriminatie, diversiteit en sociale promotie. Deze invraagstelling vormt een bedreiging voor het recht van de samenleving als geheel om op harmonische en vreedzame wijze te bestaan, op een respectvolle manier en met waarborging van ieders vrijheden.

Dit voorstel van resolutie heeft absoluut geen betrekking op een specifieke levensbeschouwing. Het doel is de neutraliteit en de onpartijdigheid van de Staat te verdedigen en van alle overheidsbeambten, ongeacht hun geslacht of hun politieke, geloofs- of levensovertuigingen, te vragen om de neutrale en onpartijdige werking van de Staat te verzekeren, zodat de individuele vrijheden en de politieke, geloofs- of levensovertuigingen van elke burger gewaarborgd zijn.

Aangezien de Federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen beschikken over verschillende bevoegdheden met betrekking tot het openbaar ambt, is de Senaat ten volle bevoegd om de transversale kwestie van de neutraliteit en de onpartijdigheid van de overheidsbeambten te behandelen.

II. LE PRINCIPE DE NEUTRALITÉ

Ce principe de neutralité, existant et consacré dans notre droit positif et confirmé par le Conseil d'État, est aujourd'hui menacé. Il convient de le confirmer de manière encore plus explicite compte tenu des coups de boutoir que certains tentent de donner à ces principes pourtant fondamentaux pour lesquels tous les partis démocratiques de ce pays ont lutté depuis des décennies.

Lorsque l'État perd son rôle d'organisateur neutre et impartial de l'exercice des diverses convictions politiques, philosophiques, religions, cultes et croyances, il met en danger la coexistence pacifique des individus et fissure le vivre-ensemble. C'est la raison pour laquelle il est important de consacrer juridiquement de manière encore plus explicite le fait que le principe constitutionnel de neutralité des pouvoirs publics implique non seulement que l'État fédéral, les Régions et Communautés mais aussi leur(s) administration(s) respective(s) et leurs services publics, doivent donner toutes les garanties de la neutralité et en présenter les apparences pour que le citoyen, l'usager, ne puisse douter de cette neutralité.

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

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

Insistons bien sur ce point: la liberté d'exprimer ses convictions est une liberté fondamentale. Cette liberté est la règle et c'est sa limitation qui demeure l'exception. Elle peut s'exprimer évidemment dans la sphère privée, mais aussi dans l'espace public et même dans le cadre du travail si l'employeur privé n'y voit pas d'inconvénient. Cependant, une personne qui occupe une fonction publique ne peut exprimer ses convictions dans le cadre professionnel. Précisons que cette interdiction se limite

II. HET NEUTRALITEITSBEGINSEL

Het neutraliteitsbeginsel, dat is vastgelegd in ons positief recht en bevestigd door de Raad van State, wordt momenteel bedreigd. Het moet nog uitdrukkelijker worden bevestigd, gezien de pogingen van sommigen om deze fundamentele principes, waarvoor alle democratische partijen in dit land decennialang gestreden hebben, te ondermijnen.

Wanneer de Staat zijn rol als neutrale en onpartijdige organisator van de uitoefening van de verschillende politieke en levensbeschouwelijke overtuigingen, godsdiensten, erediensten en geloofsovertuigingen verliest, brengt hij de vreedzame co-existentie van individuen in gevaar en verstoort hij het samenleven. Daarom is het van belang nog explicieter in de wet vast te stellen dat het grondwettelijke principe van de neutraliteit van de overheden inhoudt dat niet alleen de Federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen, maar ook hun administratie en openbare diensten alle waarborgen van neutraliteit moeten bieden en die neutraliteit ook in hun voorkomen moeten weerspiegelen, zodat de burger, de gebruiker, niet aan die neutraliteit kan twijfelen.

Deze neutraliteit van de Staat is een noodzakelijke voorwaarde voor een pluralistische samenleving, waarin iedereen zich geëerbiedigd voelt in zijn verschillen, zijn overtuigingen, zijn cultuur of zijn godsdienst. Dit ter discussie stellen, zal altijd de deur openen naar verzuiling en naar wat ons verdeelt in plaats van wat ons verenigt. Hoe veelzijdiger en diverser een samenleving is, hoe groter de behoefte aan neutraliteit van de Staat.

Maar dit neutraliteitsbeginsel is niet alleen bedoeld om de sociale vrede te bewaren. Het streeft een nog ambitieuzer doel na: vrijheid en, in het bijzonder, vrijheid van overtuiging, of die nu politiek, levensbeschouwelijk of religieus is. Door zijn beambten te verplichten om geen tekenen van een politieke, geloofs- of levensovertuiging te dragen, kan de Staat de samenleving een pluralistisch kader bieden waarin de vrijheid van meningsuiting, of die nu politiek, levensbeschouwelijk of religieus van aard is, op de meest optimale en vruchtbare wijze kan gedijen.

Wij willen dit punt benadrukken: de vrijheid om zijn overtuigingen te uiten, is een fundamentele vrijheid. Deze vrijheid is de regel en de beperking ervan blijft de uitzondering. Zij kan uiteraard in de privésfeer tot uiting komen, maar ook in de openbare ruimte en zelfs op de werkplek, als de particuliere werkgever daar geen bezwaar tegen heeft. Anderzijds mag iemand die een openbare functie bekleedt zijn of haar overtuigingen niet in de beroepscontext uiten. Er zij op gewezen dat

au moment où elle exerce ses fonctions. Même durant cette période, cette personne conserve évidemment sa liberté de conscience. Ainsi, cette limitation, chez les agents des services publics, d'exprimer leurs convictions quand ils exercent leurs fonctions, permet, en définitive, le déploiement pacifique d'une liberté d'expression maximale dans la société. Seule la liberté permet, *in fine*, de limiter – partiellement et temporairement – la liberté.

La récente décision ponctuelle du tribunal de travail de Bruxelles à l'égard de la Société des transports intercommunaux de Bruxelles (STIB), condamnant le service public pour discrimination fondée sur les convictions religieuses, bien qu'elle ne fasse pas à elle seule jurisprudence, démontre l'urgence de clarifier encore et de garantir fermement cette neutralité des agents publics. En effet, dernièrement, la STIB a décidé de ne pas faire appel de cette décision. Plus tôt encore, en 2015, le tribunal du travail de Bruxelles avait permis le port des signes convictionnels au sein de l'organisme public bruxellois Actiris (Office régional bruxellois de l'emploi), malgré son règlement d'ordre intérieur qui en imposait l'interdiction.

En Belgique, la neutralité des pouvoirs publics est un principe constitutionnel non écrit dont l'existence a été reconnue à de nombreuses reprises. Il est intimement lié à l'interdiction de discrimination en général et au principe d'égalité des usagers du service public en particulier.

Le Conseil d'État l'a rappelé avec force, par exemple, dans son avis 44 521/AG du 20 mai 2008, lorsqu'il énonce que «(...) 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».

Outre cela, la Cour constitutionnelle a également pu définir le principe de neutralité au sens de l'article 24 de la Constitution dans un arrêt du 4 juin 2020, lorsqu'elle a été appelée à déterminer si l'interdiction absolue de port de signes convictionnels imposée à des élèves majeurs de l'enseignement supérieur était de nature à méconnaître les articles 10, 11 et 23 de la Constitution. La Cour a estimé qu'une telle ingérence dans la liberté de religion, qui peut être appliquée *mutatis mutandis* dans le cadre

dit verbot beperkt is tot het moment waarop hij of zij de functies uitoefent. Zelfs tijdens deze periode behoudt de persoon uiteraard zijn gewetensvrijheid. Deze beperking van de mogelijkheid van overheidsbeambten om tijdens de uitoefening van hun ambt hun overtuigingen te uiten, maakt dus uiteindelijk de vreedzame ontplooiing van een maximale vrijheid van meningsuiting in de samenleving mogelijk. Alleen vrijheid kan uiteindelijk de vrijheid – gedeeltelijk en tijdelijk – beperken.

De recente beslissing van de arbeidsrechtbank van Brussel ten aanzien van de Maatschappij voor intercommunale vervoer te Brussel (MIVB), waarbij de openbare dienst wordt veroordeeld wegens discriminatie op grond van geloofsovertuiging, vormt niet de enige jurisprudentie ter zake, maar toont wel aan dat de neutraliteit van het overheidspersoneel dringend verder moet worden verduidelijkt en stevig moet worden gewaarborgd. Nog eerder, in 2015, had de arbeidsrechtbank van Brussel het dragen van tekenen van een politieke, geloofs- of levensovertuiging in het Brusselse overheidsorgaan Actiris toegestaan, ondanks het in het intern reglement opgelegde verbod.

In België is de neutraliteit van de overheid een ongeschreven grondwettelijk beginsel waarvan het bestaan reeds herhaaldelijk werd erkend. Het houdt nauw verband met het verbod op discriminatie in het algemeen en het beginsel van gelijkheid van de gebruikers van openbare diensten in het bijzonder.

De Raad van State heeft hier nadrukkelijk op gewezen, bijvoorbeeld in zijn advies 44 521/AV van 20 mei 2008, waarin hij stelde: «(...) 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 t.a.v. de burgers strikt houden aan deze neutraliteit en aan het beginsel van de benuttingsgelijkheid.»

Ook het Grondwettelijk Hof heeft de gelegenheid gehad om het neutraliteitsbeginsel in de zin van artikel 24 van de Grondwet te definiëren in een arrest van 4 juni 2020, toen het diende na te gaan of het absolute verbod op het dragen van tekenen van een politieke, geloofs- of levensovertuiging, opgelegd aan meerderjarige studenten in het hoger onderwijs, in strijd was met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet. Het Hof oordeelde dat een dergelijke inmenging in de vrijheid van godsdienst, die

administratif, «poursuit les objectifs relatifs à la protection des droits et libertés d'autrui et à la protection de l'ordre public mentionnés à l'article 9, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme». La Cour continue son argumentation en ces termes: «La liberté de conscience et de religion comprend, entre autres, la liberté d'exprimer sa religion ou sa conviction, soit seul, soit avec autrui, mais elle ne protège pas tout acte inspiré par une religion ou par une conviction. Elle ne garantit pas non plus en toutes circonstances le droit de se comporter selon les prescriptions religieuses ou selon sa conviction. (...) Bien que la démocratie ne puisse être réduite à la suprématie constante de l'opinion d'une majorité et bien qu'elle commande un équilibre qui assure aux individus minoritaires un traitement juste et qui évite tout abus d'une position dominante (...), il peut se révéler nécessaire, dans une société démocratique où plusieurs religions et convictions coexistent, d'assortir de restrictions la liberté de manifester ses convictions en vue de concilier les intérêts de divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun (...). Le pluralisme et la démocratie doivent s'appuyer sur le dialogue et sur un esprit de compromis, qui requièrent nécessairement de la part des individus des concessions diverses qui se justifient aux fins de la sauvegarde et de la promotion des idéaux et valeurs d'une société démocratique.»

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

Au niveau fédéral, l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant statut des agents de l'État, tel que modifié par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 14 juin 2007 portant modification de diverses dispositions réglementaires, énonce également en son article 8 que: «L'agent de l'État [...] respecte strictement les principes de neutralité, d'égalité de traitement et de respect des lois, règlements et directives. Lorsqu'il est, dans le cadre de ses fonctions, en contact avec le public, l'agent de l'État évite toute parole, toute attitude, toute présentation qui pourrait être de nature à ébranler la confiance du

mutatis mutandis kan worden toegepast in de bestuurlijke context, de doelstellingen nastreeft betreffende de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en de bescherming van de openbare orde bedoeld in artikel 9, paragraaf 2 van Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Het hof preciseerde ook nog: «[...] de vrijheid van geweten en godsdienst [omvat] onder meer de vrijheid om hetzij alleen, hetzij met anderen, zijn godsdienst of zijn overtuiging tot uiting te brengen, maar beschermt (...) niet elke daad die door een godsdienst of overtuiging is geïnspireerd. Zij waarborgt evenmin in alle omstandigheden het recht om zich naar de religieuze voorschriften of naar zijn overtuiging te gedragen [...] Hoewel de democratie niet teruggebracht kan worden tot de constante suprematie van de overtuiging van een meerderheid en hoewel zij een evenwicht vereist dat de individuen van een minderheid een rechtvaardige behandeling verzekert en dat elk misbruik van een overheersende positie voorkomt [...], kan het in een democratische samenleving waarin meerdere religies en overtuigingen aanwezig zijn, noodzakelijk zijn de vrijheid om een overtuiging tot uiting te brengen, aan beperkingen te onderwerpen, met het oog op het verzoenen van de belangen van verschillende groepen, evenals met het oog op het verwezenlijken van respect voor eenieders overtuiging [...] Het pluralisme en de democratie dienen te steunen op de dialoog en een geest van compromis, die noodzakelijkerwijs vanwege de individuen diverse toegevingen inhouden die verantwoord zijn met het oog op het vrijwaren en bevorderen van de idealen en waarden van een democratische samenleving.»

In een arrest gewezen op 21 december 2010 in de zaak van een leerkracht uit Charleroi die gekant was tegen een maatregel van de stad Charleroi die het dragen van tekenen van een politieke, geloofs- of levensovertuiging verbiedt, heeft de Raad van State ook bevestigd dat dit neutraliteitsbeginsel geldt voor alle beampten: «*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 de beginselen van neutraliteit en de benuttingsgelijkheid.*»

Op federaal niveau bepaalt het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 14 juni 2007 in zijn artikel 8: «De rijksambtenaar behandelt de gebruikers van zijn diensten met welwillendheid. In de manier waarop hij de vragen van de gebruikers beantwoordt of waarop hij de dossiers behandelt, eerbiedigt hij op een strikte manier de beginselen van neutraliteit, van gelijkheid in behandeling en van naleving van de wetten, de reglementen en de richtlijnen. Wanneer hij bij zijn ambtsuitoefening in contact komt

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

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

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

Cette neutralité de l'État est essentielle pour garantir les libertés individuelles de chacun.

À titre d'exemple, en Région de Bruxelles-Capitale, l'article 8 de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale dispose que: «L'agent traite les usagers de ses services avec bienveillance. Dans la manière dont il répond aux

met het publiek vermijdt de rijksambtenaar elk woord, elke houding, elk voorkomen, die van die aard zouden kunnen zijn dat ze het vertrouwen van het publiek in zijn volledige neutraliteit, in zijn bekwaamheid of in zijn waardigheid in het gedrang zouden kunnen brengen.» De Deontologische Code voor de openbare mandatarissen (bijlage bij de wet van 6 januari 2014 houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie en houdende de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen) vermeldt de grondbeginselen inzake deontologie en ethiek alsook de gedragsregels die bij het uitoefenen van een openbaar mandaat in acht moeten worden genomen. De grondbeginselen weerspiegelen de waarden die worden geacht ten grondslag te liggen aan de uitoefening van de taken van de openbare mandatarissen: het algemeen belang, de gelijkheid en de waardigheid (artikel 3). Deze beginselen houden met name in dat openbare mandatarissen ten dienste staan van alle burgers, zonder enige vorm van discriminatie. In hun houding of gedrag onthouden zij zich van het uiten van vooroordelen of stereotypen (artikel 3.5). Zij handelen integer, en dit houdt onder meer in: eerlijkheid, loyaliteit, discretie, eerbaarheid, billijkheid, onpartijdigheid en onomkoopbaarheid (artikel 4.2).

De ministeriële omzendbrief nr. 573 van 17 augustus 2007 met betrekking tot het deontologisch kader voor de ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt bepaalt in dat verband: «Zij zorgen ervoor, met inachtneming van hun grondwettelijke rechten, dat hun deelname aan of betrokkenheid bij politieke of levensbeschouwelijke activiteiten, het vertrouwen van de gebruiker in de onpartijdige, neutrale en loyale uitoefening van hun ambt, niet schaadt.»

Die bepalingen zijn allemaal toepassingen van het principe dat elke, als burger, recht heeft op zijn overtuigingen en de uitdrukking ervan. Wanneer zij echter een openbaar ambt uitoefenen, hebben diezelfde burgers specifieke plichten die verbonden zijn van het verrichten van hun openbare taak, die hen verplicht tot werkelijke en zichtbare neutraliteit, onpartijdigheid, terughoudendheid en objectiviteit.

Deze neutraliteit van de Staat is onontbeerlijk om de individuele vrijheden van iedereen te waarborgen.

In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bijvoorbeeld bepaalt artikel 8 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: «De ambtenaar behandelt de gebruikers van zijn diensten met welwillendheid. In de

demandes des usagers ou dont il traite les dossiers, il respecte strictement les principes de neutralité, d'égalité de traitement et de respect des lois, règlements et directives. Même en dehors de l'exercice de ses fonctions, l'agent évite tout comportement contraire à la dignité de ses fonctions. Il évite aussi toute situation où, même par personne interposée, il pourrait être associé à des occupations contraires à la dignité de ses fonctions.»

En ce qui concerne la Région wallonne, l'article 2 de l'arrêté du gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la fonction publique wallonne spécifie que «Les agents traitent les usagers de leur service avec compréhension et sans aucune discrimination. Ils garantissent aux usagers 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. (...) Les agents traitent leurs dossiers et formulent les avis destinés à leurs supérieurs hiérarchiques et au gouvernement indépendamment de toute influence extérieure et n'obéissent à aucun intérêt personnel. Les agents s'abstiennent de participer à la prise d'une décision dans les dossiers où ils ont des intérêts personnels». En d'autres termes, cet arrêté confirme de manière générale le devoir de neutralité incombant aux agents publics, sans toutefois réglementer spécifiquement la question de l'apparence de neutralité.

Il est important de rappeler une nouvelle fois que le port d'un signe philosophique, politique ou religieux constitue en tant que tel la manifestation d'une conviction sincère protégée par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme. Toute personne a le droit d'exprimer ses croyances. Il ne s'agit nullement ici à cet égard de postuler une interdiction totale de tout vêtement ou symbole philosophique, politique ou religieux dans la sphère privée. La présente proposition de résolution vise exclusivement au respect du principe de neutralité dans les services publics.

III. LE RÔLE DE L'ÉTAT EN TANT QU'ORGANISATEUR NEUTRE ET IMPARTIAL DE L'EXERCICE DES DIVERSES RELIGIONS, CULTES ET CROYANCES

Le fait, pour un organisme public, de ne pas accepter que son employé, quel que soit son genre, porte un signe philosophique, politique ou religieux ostentatoire constitue bien une ingérence de ce droit à la liberté de manifester sa religion ou sa conviction. Selon la jurisprudence de la

manier waarop hij de vragen van de gebruikers beantwoordt of waarop hij de dossiers behandelt, eerbiedigt hij op een strikte manier de beginselen van neutraliteit, van gelijkheid in behandeling en van naleving van de wetten, de reglementen en de richtlijnen. Zelfs buiten de uitoefening van zijn ambt vermijdt de ambtenaar elk gedrag dat in strijd is met de waardigheid van zijn ambt. Hij vermijdt evenzeer elke situatie waarbij hij, zelfs door een tussenpersoon, in verband zou kunnen gebracht worden met bezigheden die in strijd zijn met de waardigheid van zijn ambt.»

In het Waalse Gewest bepaalt artikel 2 van het besluit van de Waalse regering houdende de Waalse Ambtenarencode: «De ambtenaren gaan begripvol en vrij van enige discriminatie om met de gebruikers van hun dienst. Zij waarborgen de gebruikers een gelijke behandeling zonder onderscheid van onder meer nationaliteit, geslacht, maatschappelijke of etnische afkomst, religie of overtuigingen, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. (...) De ambtenaren behandelen hun dossiers en formuleren de adviezen die bestemd zijn voor hun hiërarchische meerderen en de regering los van elke invloed van buitenaf en geven geen enkel persoonlijk belang gehoor. De ambtenaren onthouden zich ervan deel te nemen aan het treffen van beslissingen in dossiers waar zij zelf een persoonlijk belang in hebben.» Dit besluit bevestigt, met andere woorden, op algemene wijze de neutraliteitsplicht van overheidsbeambten, zonder specifiek te bepalen hoe die neutraliteit eruit moet zien.

Het is belangrijk er nogmaals op te wijzen dat het dragen van een politiek, religieus of levensbeschouwelijk teken als uiting van een oprechte overtuiging wordt beschermd door artikel 9 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Iedereen heeft het recht om zijn / haar overtuigingen te uiten. Het gaat er hier geenszins om een totaalverbod te eisen op elk levensbeschouwelijk, politiek of religieus kledingstuk of symbool in de privésfeer. Dit voorstel van resolutie strekt alleen tot eerbiediging van het neutraliteitsbeginsel bij de openbare diensten.

III. DE ROL VAN DE STAAT ALS NEUTRALE EN ONPARTIJDIGE ORGANISATOR VAN DE UITOEFENING VAN DE VERSCHILLENDE RELIGIES, EREDIENSTEN EN OVERTUIGINGEN

Het feit dat een openbare instelling niet aanvaardt dat haar werknemer, ongeacht diens geslacht, een uiterlijk teken van een politieke, geloofs- of levensovertuiging draagt, houdt wel degelijk een inmenging in van het recht op vrijheid van geloofs- en levensovertuiging.

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

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

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

Se référant à sa jurisprudence relative aux membres de la fonction publique quant à leur obligation de discrétion et à leur tenue vestimentaire, la Cour confirme dans cet arrêt que le principe de neutralité des services publics impose que l'agent ne puisse porter aucun signe religieux, quel qu'il soit, même s'il ne se livre à aucun

Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens (het Hof) is een dergelijke inmenging toelaatbaar en wordt daarmee het legitieme doel nagestreefd van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het Hof heeft er in dat verband geregeld aan herinnerd dat de vrijheid van geweten en godsdienst weliswaar een van de grondslagen van een «democratische samenleving» vormt, maar dat artikel 9 van het Verdrag niet iedere handeling die wordt ingegeven of geïnspireerd door godsdienst of overtuiging beschermt. In een democratische samenleving waar binnen eenzelfde bevolking verschillende godsdiensten naast elkaar bestaan, kan het noodzakelijk zijn beperkingen op te leggen aan de vrijheid om zijn godsdienst of overtuiging te beleven, teneinde de belangen van de verschillende groepen met elkaar te verzoenen en de eerbiediging van de overtuigingen van elk van hen te waarborgen. Dit volgt zowel uit artikel 9, paragraaf 2, als uit de positieve verplichtingen van de Staat uit hoofde van artikel 1 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (het EVRM) om eenieder binnen zijn rechtsgebied de in het EVRM omschreven rechten en vrijheden te waarborgen.

Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft zich herhaaldelijk uitgesproken over de ruime beoordelingsmarge die aan de Staten wordt gelaten om de neutraliteit van de openbare diensten te waarborgen, aangezien deze neutraliteit kan worden beschouwd als een legitieme doelstelling die de vrijheid om zijn levensbeschouwelijke, politieke of religieuze overtuigingen te uiten, kan beperken.

In de zaak *Ebrahimian tegen Frankrijk* (2015) oordeelde het Hof dat de beslissing om de arbeidsovereenkomst van een maatschappelijk werkster in een openbaar ziekenhuis niet te verlengen na haar weigering om het dragen van de hoofddoek te staken, in overeenstemming was met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Het Hof bevestigde in dit verband dat de vereisten van neutraliteit in de openbare diensten andere, verder gaande implicaties kunnen hebben. Het Hof was van oordeel dat Frankrijk zijn beoordelingsmarge niet heeft overschreden door voorrang te geven aan het beginsel van neutraliteit van de openbare diensten boven de vrijheid van verzoekster om haar godsdienst te beleven.

Onder verwijzing naar zijn rechtspraak inzake de discretieplicht en de kleding van overheidspersoneel bevestigt het Hof in dit arrest dat het neutraliteitsbeginsel in de openbare dienst vereist dat personeelsleden geen religieuze tekenen dragen, zelfs indien zij geen enkele daad van proselitisme stellen. Het Hof benadrukt de

acte de prosélytisme. La Cour met l'accent sur le rôle de l'État en tant qu'organisateur neutre et impartial de l'exercice des diverses religions, cultes et croyances, et indique que ce rôle contribue à assurer l'ordre public, la paix religieuse et la tolérance dans une société démocratique. Ainsi, le devoir de neutralité et d'impartialité de l'État est incompatible avec un quelconque pouvoir d'appréciation de la part de celui-ci quant à la légitimité des croyances religieuses ou des modalités d'expression de celles-ci, et la Cour considère que ce devoir impose à l'État de s'assurer que des groupes opposés se tolèrent. Dès lors, le rôle des autorités dans ce cas n'est pas de supprimer la cause des tensions en éliminant le pluralisme, mais de s'assurer que des groupes opposés l'un à l'autre se tolèrent.

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

Au niveau de l'apparence de neutralité, la Cour européenne des droits de l'homme est très claire dans son arrêt *Ebrahimian*: «Les règles relatives à la tenue vestimentaire des fonctionnaires s'imposent de manière égale à tous les fonctionnaires, quelles que soient leurs fonctions et leurs convictions religieuses. Elles impliquent que tout fonctionnaire, représentant de l'État dans l'exercice de ses fonctions, ait une apparence neutre afin de préserver le principe de (...) la neutralité de la fonction publique qui en découle.»

Notons pour le surplus au niveau de la jurisprudence européenne que la Cour européenne de justice a confirmé dans son arrêt *Achbita* du 14 mars 2017 que l'interdiction de porter un foulard en tant que musulmane sur le lieu de travail ne constitue pas une discrimination directe lorsque la règle en vigueur chez l'employeur interdit à tous les travailleurs de porter sur le lieu de travail des signes extérieurs de convictions politiques, philosophiques ou religieuses quels qu'ils soient.

En tout état de cause, l'exercice de la fonction publique doit être assuré dans le respect d'une stricte impartialité. Les services publics ont en effet un devoir de neutralité dans l'exercice des services qu'ils rendent aux usagers

rol van de Staat als neutrale en onpartijdige organisator van de uitoefening van de verschillende godsdiensten, erediensten en geloofsovertuigingen, en wijst erop dat deze rol helpt de openbare orde, de godsdienstvrede en de verdraagzaamheid in een democratische samenleving veilig te stellen. De verplichting van de Staat tot neutraliteit en onpartijdigheid is dus onverenigbaar met enige beoordelingsbevoegdheid van de Staat met betrekking tot de legitimiteit van godsdienstige overtuigingen of de wijze waarop deze tot uitdrukking worden gebracht, en het Hof is van oordeel dat deze verplichting van de Staat vereist dat hij ervoor zorgt dat tegenover elkaar staande groepen elkaar tolereren. De rol van de autoriteiten in dit geval is dus niet de oorzaak van de spanningen weg te nemen door het pluralisme uit te schakelen, maar ervoor te zorgen dat groepen die tegenover elkaar staan elkaar tolereren.

Het Hof aanvaardt dat Staten zich op het beginsel van neutraliteit van de Staat kunnen beroepen om beperkingen van het dragen van religieuze tekenen door ambtenaren te rechtvaardigen. Het is hun status van overheidsbeambte, die hen onderscheidt van gewone burgers die geen vertegenwoordigers van de Staat zijn in de uitoefening van een openbare functie en die niet wegens hun ambtelijke status verplicht zijn tot discretie bij de openbare uiting van hun godsdienstige overtuiging, die hun godsdienstige neutraliteit oplegt.

Wat het neutrale voorkomen betreft, is het Europees Hof voor de rechten van de mens zeer duidelijk in zijn arrest *Ebrahimian*: «De voorschriften betreffende de kleding van de ambtenaren zijn gelijkelijk van toepassing op alle ambtenaren, ongeacht hun functie en godsdienstige overtuiging. Zij impliceren dat alle ambtenaren, als vertegenwoordigers van de Staat in de uitoefening van hun functie, een neutraal voorkomen moeten hebben, teneinde het beginsel van (...) de neutraliteit van de overheidsdienst, dat daaruit voortvloeit, te handhaven.»

Voor het overige merken wij op het niveau van de Europese rechtspraak op dat het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn *Achbita*-arrest van 14 maart 2017 heeft bevestigd dat het verbod om als moslim op de werkplek een hoofddoek te dragen geen directe discriminatie vormt wanneer de bij de werkgever geldende regel alle werknemers verbiedt om op de werkplek uiterlijke tekenen van een politieke, geloofs of levensovertuiging van welke aard ook te dragen.

In ieder geval moet de uitoefening van de openbare functie in strikte onpartijdigheid geschieden. De overheidsdiensten hebben de plicht neutraal te zijn bij de uitoefening van de diensten die zij aan de gebruikers

et dans leurs rapports avec ceux-ci. À aucun moment, l'administré ne doit être placé dans une position où ses droits ou obligations seraient conditionnés ou influencés par les affinités culturelles, philosophiques, politiques ou religieuses d'un fonctionnaire public. Il s'ensuit que toute personne qui participe à l'exercice de l'administration doit refléter cette neutralité dans son attitude, son comportement et ses vêtements.

Cette jurisprudence et ces principes s'appliquent à tout agent des services publics de l'État belge quel que soit son genre et quelles que soient les convictions que cet agent affiche et la nature de celles-ci – philosophique, politique ou religieuse. Imagine-t-on une personne vêtue d'un T-shirt d'une organisation politique (de gauche, de droite ou du centre) au guichet d'une administration, ou conduisant un train de la Société nationale des chemins de fer belges (SNCB)? Imagine-t-on une personne arborant un *pin* d'une organisation syndicale donnant des cours de formation ou d'apprentissage dépendant de la Région de Bruxelles-Capitale ou assurant la relève des déchets ménagers? Imagine-t-on, au fédéral, une personne arborant un signe confirmant son appartenance à l'Église de scientologie au guichet de la Poste? Le débat ne se résume pas à une catégorie de personnes. Il est de nature beaucoup plus large et met en cause des principes universels.

IV. LA NÉCESSITÉ DE GARANTIR LA NEUTRALITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE

Tout en respectant l'autonomie des entités fédérées, la présente proposition de résolution entend ainsi confirmer le principe de neutralité et d'apparence de neutralité en ce qu'il s'applique aux agents et préposés des pouvoirs publics. En vertu du principe constitutionnel de neutralité des pouvoirs publics et d'égalité des usagers, tel que reconnu par le Conseil d'État, les fonctionnaires publics se doivent d'être neutres et doivent traiter tous les citoyens de manière égale sans discrimination basée sur leur conviction philosophique, politique ou religieuse. Pour ce motif, les agents des pouvoirs publics doivent observer dans l'exercice de leurs fonctions à l'égard des citoyens, les principes de neutralité, d'apparence de neutralité et d'impartialité.

Le fait, pour des agents des pouvoirs publics, de porter des signes convictionnels ostentatoires peut susciter, auprès des usagers, le sentiment que ceux-ci n'exercent pas leur fonction d'une manière impartiale.

verlenen en in hun betrekkingen met hen. De burger mag op geen enkel moment in een positie worden geplaatst waarin zijn rechten of plichten zouden worden bepaald of beïnvloed door de culturele, levensbeschouwelijke, politieke of religieuze affiniteiten van een overheidsambtenaar. Hieruit volgt dat eenieder die deelneemt aan de uitoefening van het bestuur blijf moet geven van deze neutraliteit in zijn houding, gedrag en kleding.

Deze rechtspraak en deze beginselen zijn van toepassing op elke beambte van de overheidsdiensten van de Belgische Staat, ongeacht zijn geslacht en ongeacht de overtuigingen die hij aan de dag legt en de aard van deze overtuigingen – levensbeschouwelijk, politiek of godsdienstig. Kunt u zich voorstellen dat iemand met een T-shirt van een politieke organisatie (links, rechts of centrum) aan het loket van een overheidsdienst staat of een trein van de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS) bestuurt? Kunt u zich voorstellen dat iemand met een speldje van een vakbondsorganisatie een opleiding of stage geeft onder het gezag van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of de huisvuilophaling op zich neemt? Kunnen wij ons op federaal niveau voorstellen dat iemand aan het loket van het postkantoor een bordje draagt waarop staat dat hij lid is van de Scientology Kerk? Het debat beperkt zich niet tot één categorie mensen. Het is veel ruimer en betreft universele beginselen.

IV. DE NEUTRALITEIT VAN DE OVERHEIDSDIENSTEN MOET GEWAARBORGD ZIJN

Hoewel dit voorstel van resolutie de autonomie van de deelstaten eerbiedigt, heeft het tot doel het neutraliteitsbeginsel te bevestigen voor alle beampten en aangestelden van de overheid. Krachtens het door de Raad van State erkende grondwettelijke beginsel van neutraliteit van de overheid en gelijkheid van de gebruikers, moeten de overheidsambtenaren neutraal zijn en alle burgers gelijk behandelen, zonder discriminatie op grond van hun levensbeschouwelijke, politieke of godsdienstige overtuiging. Daarom moeten de overheidsbeambten bij de uitoefening van hun functie de beginselen van neutraliteit, de indruk van neutraliteit en onpartijdigheid in acht nemen ten opzichte van de burgers.

Het dragen van opzichtige tekenen van politieke, geloofs- of levensovertuiging door overheidsbeambten kan bij de gebruikers de indruk wekken dat zij hun functie niet op onpartijdige wijze uitoefenen.

Par «ostentatoire», nous entendons les signes qui sont portés de manière excessive ou indiscrete, avec ou sans intention d'être remarqués, mais conduisant à faire manifester reconnaître les convictions, qu'elles soient politiques, philosophiques ou religieuses, qu'ils exposent, expriment ou véhiculent.

Ce type de pratique constitue, comme déjà indiqué, un frein à l'émancipation des individus. La neutralité doit s'entendre également au sens de l'apparence de neutralité. Le service fourni par l'agent public doit être neutre dans son expression mais également dans son apparence. Cette apparence de neutralité concerne tous les agents publics, sans distinction.

Les services publics forment en effet un tout. Il ne peut être question de distinguer les règles en vigueur pour les fonctionnaires selon qu'ils exercent leurs fonctions en contact ou non avec le public ou exercent une fonction d'autorité.

D'une part, chaque agent doit avoir la garantie que l'ensemble de ses collègues se consacre à l'exécution de leurs fonctions dans le même esprit de neutralité et d'impartialité que lui et qu'une égalité de traitement existe entre les membres d'un même service, d'une même entité ou d'une même administration.

D'autre part, les usagers des pouvoirs publics doivent avoir le sentiment que la neutralité et l'impartialité des agents des pouvoirs publics existent dans l'exercice de chacune des fonctions exercées, que celles-ci nécessitent ou non un contact avec le public.

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

Enfin, une éventuelle distinction entraînerait des difficultés en termes d'organisation dans la mesure où, d'une part, les agents ne se cantonnent pas nécessairement à un lieu clos et que, dans le cadre de leurs fonctions, il est fréquent que ceux-ci se déplacent dans les locaux et rencontrent des usagers. Se pose également la question de l'agencement et de l'organisation des locaux et des services entre le *back* et le *front office*. D'autre part, une éventuelle distinction imposerait une réglementation différente au sein d'un même service ou d'une même entité. Le problème persiste aussi, notamment si ces personnes

Onder «opzichtig» verstaan wij tekenen die op buitensporige of indiscrete wijze worden gedragen, met of zonder de bedoeling te worden opgemerkt, maar die leiden tot de duidelijke herkenning van de politieke, levensbeschouwelijke of godsdienstige overtuigingen die zij uitdragen, tot uiting brengen of overbrengen.

Dit soort praktijken vormt, zoals reeds is aangegeven, een belemmering voor de emancipatie van het individu. Neutraliteit moet ook worden opgevat in de zin van een neutraal voorkomen. De dienstverlening door de overheidsbeambte moet neutraal zijn in haar uiting, maar ook in het voorkomen ervan. Dit neutrale voorkomen heeft betrekking op al het overheidspersoneel zonder onderscheid.

De overheidsdiensten vormen immers een geheel. Er kan geen sprake zijn van een onderscheid tussen de regels die gelden voor ambtenaren naargelang zij al dan niet hun functie uitoefenen in contact met het publiek of een leidende functie uitoefenen.

Eenzijds moet iedere beambte de garantie hebben dat al zijn collega's hun functie in dezelfde geest van neutraliteit en onpartijdigheid uitoefenen als hijzelf en dat de leden van eenzelfde dienst, entiteit of administratie op gelijke voet worden behandeld.

Anderzijds moeten de gebruikers van de overheidsinstaties het gevoel hebben dat de overheidsbeambten neutraal en onpartijdig zijn bij de uitoefening van al hun functies, ongeacht of deze al dan niet contact met het publiek vereisen.

Bovendien moet gelijke behandeling de regel zijn. Anders zou dit leiden tot discriminatie tussen de beambten. Als er binnen een instelling beambten zouden zijn die opzichtige tekenen mogen dragen en anderen die dat niet mogen, zou dit leiden tot discriminatie en ongelijke behandeling van het personeel.

Ten slotte zou een eventueel onderscheid leiden tot organisatorische moeilijkheden, aangezien de beambten niet noodzakelijkerwijs binnen een gesloten ruimte blijven maar zich in het kader van hun functie vaak verplaatsen in de lokalen en de gebruikers ontmoeten. Voorts is er de kwestie van de indeling en organisatie van lokalen en diensten met *back-* en *frontoffice*. Bovendien zou elk onderscheid verschillende regelingen binnen eenzelfde dienst of entiteit vereisen. Het probleem blijft ook bestaan, vooral als deze personen worden overgeplaatst, bevorderd of van functie veranderen. Hoe valt het te

sont mutées, promues ou changent de fonction. Comment expliquer qu'en début de carrière une personne puisse porter des signes convictionnels et que, à la suite d'une promotion, cela ne soit plus possible?

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

Dans ses avis rendus antérieurement, le Conseil d'État accordait 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 et, partant, des inégalités de traitement.

Dans les avis 48 146/AG et 48 147/AG, le Conseil d'État observe: «La substance même des libertés en cause n'étant pas atteinte en ce qui concerne les fonctionnaires concernés, il paraît pouvoir être admis que des considérations relatives au bon fonctionnement des services publics puissent figurer parmi les éléments à prendre en considération quant au respect du principe de proportionnalité. Dans la mesure où le législateur, qui dispose à ce propos d'une certaine marge d'appréciation, pourrait démontrer de manière convaincante qu'il est en effet extrêmement difficile, voire impossible, compte tenu des circonstances concrètes en matière d'organisation et de fonctionnement du service public, d'opérer une distinction entre les différents membres du personnel à l'intérieur d'un même service public, une interdiction générale pourrait effectivement se justifier.»

verklaren dat iemand aan het begin van zijn loopbaan tekenen van een politieke, geloofs- of levensovertuiging mag dragen en dat dit na een promotie niet meer mogelijk is?

Het zou eveneens zinloos zijn om te trachten een onderscheid te maken tussen gezagsfuncties of regale functies (waar het dragen van tekenen van een politieke, geloofs- of levensovertuiging verboden zou zijn) en functies voor de operationele uitvoering van openbaredienststopdrachten (waar het dragen van tekenen van een politieke, geloofs- of levensovertuiging toegestaan zou zijn): wanneer een openbaredienststopdracht wordt vervuld, ongeacht de aard ervan, heeft de burger recht op eerbiediging van zijn individuele vrijheden en overtuigingen en mag hij van iedereen die dergelijke opdrachten uitvoert, verwachten dat ze hun eigen overtuigingen niet tonen en de openbaredienststopdrachten op een neutrale en onpartijdige wijze uitvoeren. Hoe kan er bovendien een grens worden getrokken tussen regale functies en operationele functies, wanneer de burger in geen van beide gevallen de keuze heeft om zich tot andere diensten te wenden en dus tegen zijn wil geconfronteerd wordt met de uiting van een levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging, terwijl hij recht heeft op een neutrale en onpartijdige dienst of een dienst die blijk van neutraliteit of onpartijdigheid geeft, teneinde de voorwaarden voor een harmonieus en vreedzaam samenleven te garanderen?

In eerdere adviezen hechtte de Raad van State trouwens veel belang aan het argument van de goede werking van de dienst en aan het argument dat verschillende regels voor verschillende personeelscategorieën kunnen leiden tot organisatorische moeilijkheden en bijgevolg tot ongelijke behandelingen.

In zijn adviezen 48 146/AV en 48 147/AV merkt de Raad van State 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.»

Ce texte n'a pas pour objet de priver un agent public d'avoir et de 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 entre usagers du service public.

Il est important de rappeler que le fonctionnaire, qu'il le veuille ou non, mais aussi d'une certaine façon parce qu'il l'a voulu, appartient d'abord à la sphère publique, dont les raisons d'être sont le service de l'intérêt général et le traitement égalitaire de tous les usagers. La neutralité du service est conçue avant tout pour les usagers. C'est au nom du respect de leurs convictions que l'État est neutre afin de permettre leur pleine expression. C'est cette fonction sociale qui justifie que l'individu que continue d'être l'agent public, s'efface derrière le dépositaire d'une parcelle de l'autorité publique, derrière le fonctionnaire investi d'une mission dans le service public et de service public. Il serait à cet égard impraticable de parvenir à une solution différenciée selon la nature des fonctions et le degré de maturité du public concerné, en raison de la variété et même de la variabilité dans le temps des situations envisageables.

Nous ne voyons pas en outre pourquoi la liberté de conscience d'un agent justifierait, par une revendication excessive au service de ses convictions philosophiques, politiques ou religieuses, une atteinte à la liberté de conscience dont bénéficient également ses collègues de travail: l'intérêt du service justifie ce faisant que, même en l'absence de contact direct avec les usagers, la liberté d'expression des convictions d'un agent soit limitée.

Pour ces différentes raisons, la présente proposition de résolution vise à demander aux différents gouvernements composant l'État fédéral de développer un cadre normatif visant à interdire le port ostentatoire de tout signe convictionnel dans la fonction publique, qu'il soit évocateur d'une appartenance philosophique, politique ou religieuse.

La présente proposition de résolution 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

Deze tekst strekt er niet toe een beambte het recht te ontnemen om culturele, religieuze, politieke of levensbeschouwelijke overtuigingen te hebben en te uiten, maar strekt ertoe hem te verplichten om bij de uitoefening van zijn openbare opdracht, namelijk bij de handelingen die hij stelt, terughoudendheid aan de dag te leggen, teneinde de neutraliteit van de aan de burger verleende dienst te garanderen en de gelijkheid tussen de gebruikers van de openbare dienst te vrijwaren.

Er zij aan herinnerd dat de ambtenaar willens nillens, maar ook in zekere zin omdat hij dat wilde, in de eerste plaats behoort tot de openbare sfeer, waarvan de bestaansredenen de dienst van algemeen belang en de gelijke behandeling van alle gebruikers zijn. De neutraliteit van de dienst is in de eerste plaats voor de gebruikers bedoeld. Het is uit eerbied voor hun overtuigingen dat de Staat neutraal is, opdat zij zich ten volle kunnen uiten. Het is deze sociale functie die rechtvaardigt dat een beambte weliswaar een individu blijft, maar zich wegcijfert achter de drager van een deel van het openbaar gezag, achter de beambte die in de openbare dienst belast is met een openbaredienststopdracht. In dat opzicht zou het niet haalbaar zijn om te komen tot een gedifferentieerde oplossing volgens de aard van de functies en de mate van maturiteit van het betrokken publiek, omdat de situaties die zich kunnen voordoen nu eenmaal te verscheiden zijn en zelfs veranderlijk in de tijd.

Bovendien zien we niet in waarom de gewetensvrijheid van een beambte, die zich uit door buitensporige eisen met het oog op zijn levensbeschouwelijke, politieke of religieuze overtuigingen, een schending zou rechtvaardigen van de gewetensvrijheid die zijn collega's in de dienst ook hebben. Het belang van de dienst rechtvaardigt dat, zelfs als er geen rechtstreeks contact met de gebruikers is, de vrijheid van een beambte om zijn overtuigingen te uiten, wordt beperkt.

Om die verschillende redenen strekt dit voorstel van resolutie ertoe de verschillende regeringen van de Federale Staat te vragen om een normatief kader uit te werken dat ertoe strekt het dragen van opzichtige tekenen van een politieke, geloofs- of levensovertuiging in openbare diensten te verbieden.

In dit verband ziet het voorstel van resolutie erop toe dat het proportionaliteitsbeginsel wordt geëerbiedigd tussen, enerzijds, de door de Grondwet gewaarborgde vrijheid van meningsuiting en vrijheid van religie en levensbeschouwing en, anderzijds, de neutraliteitsplicht

ce qu'elle limite l'interdiction aux signes convictionnels ostentatoires.

La neutralité de l'État et la séparation entre l'Église et l'État sont des balises fondamentales et cardinales d'un vivre-ensemble dans l'intérêt de tous.

Dès lors, la présente proposition de résolution consacre l'obligation de neutralité et d'impartialité dans l'exercice de leurs fonctions par les agents des services publics et des organismes d'intérêt public qui en dépendent ainsi que, en exécution de ce principe, l'interdiction du port de signes convictionnels philosophiques, politiques ou religieux ostentatoires dans l'exercice de leur fonction.

*
* *

van de overheden, doordat het verbod wordt beperkt tot de opzichtige tekenen van een politieke, geloofs- of levensovertuiging.

De neutraliteit van de Staat en de scheiding tussen kerk en Staat zijn fundamentele en onontbeerlijke bakens voor het samen leven, in het belang van iedereen.

Bijgevolg bevestigt dit voorstel van resolutie de verplichting tot onpartijdigheid, neutraliteit en een neutraal voorkomen in de uitoefening van hun functie voor de beambten van de overheidsdiensten en de instellingen van openbaar nut die daarvan afhangen, alsook, ter uitvoering van dit beginsel, het verbod op het dragen van opzichtige tekenen van een politieke, geloofs- of levensovertuiging tijdens de uitoefening van hun functie.

*
* *

PROPOSITION DE RÉOLUTION

Le Sénat,

A. vu l'avis 44 521/AG du 20 mai 2008 de la section de législation du Conseil d'État relatif à la proposition de loi visant à appliquer la séparation de l'État et des organisations et communautés religieuses et philosophiques non confessionnelles (doc. Sénat, n° 4-351/2);

B. vu l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 81/2020 du 4 juin 2020 dans lequel elle a été appelée à déterminer si l'interdiction absolue de port de signes convictionnels imposée à des élèves majeurs de l'enseignement supérieur était de nature à méconnaître les articles 10, 11 et 23 de la Constitution;

C. vu la décision du tribunal de travail de Bruxelles du 3 mai 2021 à l'égard de la Société des transports intercommunaux de Bruxelles (STIB) pour discrimination fondée sur les convictions religieuses et sur le genre;

D. vu la décision du tribunal du travail de Bruxelles du 16 novembre 2015 à l'égard d'Actiris (Office régional bruxellois de l'emploi) pour discrimination sur le lieu de travail;

E. vu l'arrêt n° 210 000 rendu par le Conseil d'État le 21 décembre 2010 relatif à une affaire concernant une enseignante de Charleroi opposée à une interdiction de port de signe convictionnel prise par la ville de Charleroi;

F. vu l'arrêté royal du 14 juin 2007 portant modification de diverses dispositions réglementaires modifiant, en particulier l'article 1^{er}, l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant sur le statut des agents de l'État;

G. vu la circulaire ministérielle n° 573 du 17 août 2007 relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale;

H. vu l'article 8 de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale;

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

A. gelet op advies 44 521/AV van 20 mei 2008 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State over het wetsvoorstel houdende toepassing van de scheiding van de Staat en de religieuze of niet-confessionele levensbeschouwelijke organisaties of gemeenschappen (doc. Senaat, nr. 4-351/2);

B. gelet op arrest nr. 81/2020 van het Grondwettelijk Hof van 4 juni 2020 waarin het Hof werd verzocht vast te stellen of het totaalverbod op het dragen van tekenen van geloofs- of levensovertuiging dat wordt opgelegd aan meerderjarige studenten in het hoger onderwijs, een schending inhoudt van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet;

C. gelet op de beslissing van de arbeidsrechtbank van Brussel van 3 mei 2021 ten aanzien van de Maatschappij voor intercommunaal vervoer te Brussel (MIVB) wegens discriminatie op grond van geloofsovertuiging en geslacht;

D. gelet op de beslissing van de arbeidsrechtbank van Brussel van 16 november 2015 ten aanzien van Actiris (Brusselse Gewestelijke Dienst voor arbeidsbemiddeling) wegens discriminatie op het werk;

E. gelet op arrest nr. 210 000 van de Raad van State van 21 december 2010 in een zaak betreffende een onderwijzeres in Charleroi die zich verzette tegen een verbod van de stad Charleroi om tekenen van een politieke, geloofs- of levensovertuiging te dragen;

F. gelet op het koninklijk besluit van 14 juni 2007 houdende wijziging van verscheidene reglementaire bepalingen, in het bijzonder artikel 1, tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel;

G. gelet op ministeriële omzendbrief nr. 573 van 17 augustus 2007 met betrekking tot het deontologisch kader voor de ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt;

H. gelet op artikel 8 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 21 maart 2018 houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de instellingen van openbaar nut van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;

I. vu l'arrêté du gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le Code de la fonction publique wallonne;

J. vu les articles 1^{er} et 9 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) respectivement relatifs à la reconnaissance des droits et libertés définis dans la CEDH et à la liberté de pensée, de conscience et de religion;

K. vu l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 26 novembre 2015 relatif à l'affaire *Ebrahimian c. France*;

L. vu l'arrêt *Achbita* de la Cour européenne de justice du 14 mars 2017;

M. vu l'avis 48 146/AG du 13 juillet 2010 sur une proposition d'ordonnance 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. Parlement Région Bruxelles-Capitale, n° A-50/2 – 2009/2010);

N. vu l'avis 48 147/AG du 13 juillet 2010 sur une proposition d'ordonnance 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 personnel des centres publics d'action sociale de la Région de Bruxelles-Capitale et des associations hospitalières de la Région de Bruxelles-Capitale (doc. Assemblée réunie Commission communautaire commune, n° B-10/2 – 2009/2010);

O. considérant la nécessité que l'État doit non seulement agir de manière impartiale mais également inspirer le sentiment d'impartialité;

P. considérant la nécessité que tout fonctionnaire public, quel que soit son genre ou ses convictions philosophiques, politiques ou religieuses, assure le fonctionnement de l'État de manière neutre et impartiale afin de garantir les libertés individuelles et les convictions philosophiques, politiques et religieuses de chaque citoyen;

Q. considérant que la neutralité doit s'entendre également au sens de l'apparence de neutralité;

I. gelet op het besluit van de regering van het Waalse Gewest van 18 december 2003 houdende de Waalse Ambtenarencode;

J. gelet op de artikelen 1 en 9 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) respectievelijk met betrekking tot de erkenning van de in het EVRM omschreven rechten en vrijheden en de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst;

K. gelet op het arrest van het Europees Hof voor de rechten van de mens van 26 november 2015 in de zaak *Ebrahimian vs. Frankrijk*;

L. gelet op het arrest *Achbita* van het Europees Hof van Justitie van 14 maart 2017;

M. gelet op advies 48 146/AV van 13 juli 2010 over een voorstel van ordonnantie tot wijziging van artikel 27bis van de wet van 22 december 1986 betreffende de intercommunales tot verbod op het dragen van tekenen van overtuiging door de personeelsleden van de intercommunales in het Brussels Gewest (doc. Brussels Hoofdstedelijk Parlement, nr. A-50/2 – 2009/2010);

N. gelet op advies 48 147/AV van 13 juli 2010 over een voorstel van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn ertoe strekkende een verbod in te voeren op het dragen van tekenen van overtuiging door de personeelsleden van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de ziekenhuisverenigingen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (doc. Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, nr. B-10/2 – 2009/2010);

O. overwegende dat de Staat niet alleen onpartijdig moet optreden, maar ook een gevoel van onpartijdigheid moet oproepen;

P. overwegende dat alle overheidsambtenaren, ongeacht hun geslacht of politieke, geloofs- of levensovertuiging, de werking van de Staat op neutrale en onpartijdige wijze moeten waarborgen, om de individuele vrijheden en de politieke, geloofs- of levensovertuiging van elke burger te waarborgen;

Q. overwegende dat neutraliteit ook moet worden begrepen in de zin van een neutraal voorkomen;

R. considérant que le fait, pour des agents des pouvoirs publics, de porter des signes convictionnels ostentatoires peut susciter, auprès des usagers, le sentiment que les agents n'exercent pas leur fonction d'une manière impartiale;

S. considérant que c'est au nom du respect des convictions des usagers des services publics que l'administration publique se doit d'être neutre;

T. considérant que cette neutralité de l'État est une condition nécessaire à une société pluraliste où chacun se sent respecté dans sa différence, ses convictions, sa culture ou sa religion;

U. considérant que cette neutralité de l'État est essentielle pour garantir les libertés individuelles de chacun;

V. considérant que le Conseil d'État a affirmé à plusieurs reprises que l'on pouvait dès lors attendre des agents des pouvoirs publics que, dans l'exercice de leurs fonctions, ils observent strictement, à l'égard des citoyens, les principes de neutralité et d'égalité des usagers;

W. considérant que dans le cadre de l'affaire *Ebrahimian c. France*, la Cour européenne des droits de l'homme a confirmé que le principe de neutralité des services publics impose que l'agent ne puisse porter aucun signe religieux, quel qu'il soit, même s'il ne se livre à aucun acte de prosélytisme;

X. considérant que cette proposition n'a pas pour objet de priver un agent public d'avoir et de manifester des convictions culturelles, religieuses, politiques ou philosophiques, mais qu'elle vise plutôt 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 entre usagers du service public;

Y. considérant la nécessité 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,

R. overwegende dat het dragen van opzichtige tekenen van politieke, geloofs- of levensovertuiging door overheidsbeambten bij de gebruikers de indruk kan wekken dat de beambten hun functie niet onpartijdig uitvoeren;

S. overwegende dat de overheid uit respect voor de overtuigingen van de gebruikers van openbare diensten neutraal moet zijn;

T. overwegende dat deze neutraliteit van de Staat een noodzakelijke voorwaarde is voor een pluralistische samenleving waarin iedereen zich geëerbiedigd voelt in zijn eigenheid, overtuigingen, cultuur of godsdienst;

U. overwegende dat deze neutraliteit van de Staat van wezenlijk belang is om de individuele vrijheden van eenieder te waarborgen;

V. overwegende dat de Raad van State herhaaldelijk heeft verklaard dat men derhalve van overheidsbeambten mag verwachten dat zij, tegenover de burger, bij de uitoefening van hun functie de beginselen van neutraliteit en gelijkheid van gebruikers strikt in acht nemen;

W. overwegende dat het Europees Hof voor de rechten van de mens in de zaak *Ebrahimian vs. Frankrijk* heeft bevestigd dat het neutraliteitsbeginsel in overheidsdiensten vereist dat beambten geen religieuze tekenen van welke aard ook mogen dragen, zelfs wanneer zij geen enkele daad van proselitisme stellen;

X. overwegende dat dit voorstel niet tot doel heeft overheidsbeambten te beletten culturele, religieuze, politieke of levensbeschouwelijke overtuigingen te hebben en te uiten, maar hen wel te verplichten bij de uitoefening van hun openbare taken – namelijk in de handelingen die zij stellen – een zekere terughoudendheid aan de dag te leggen, teneinde de neutraliteit van de dienstverlening aan de burger te waarborgen en de gelijkheid tussen de gebruikers van de openbare dienst in stand te houden;

Y. overwegende dat het beginsel moet worden gewaarborgd van evenredigheid tussen de door de Grondwet gewaarborgde vrijheid van meningsuiting en vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing enerzijds en de neutraliteitsplicht van de overheid anderzijds, waarbij deze het verbod beperkt tot opzichtige tekenen van politieke, geloofs- of levensovertuiging,

I. Entend qu'il est essentiel d'assurer la neutralité et l'apparence de neutralité des agents des services publics afin de garantir une société pluraliste où chacun se sent respecté dans sa différence, ses convictions, sa culture ou sa religion;

II. Demande aux différents gouvernements:

1) de développer un cadre normatif visant à assurer la neutralité, l'apparence de neutralité et l'impartialité des agents des services publics et à interdire le port de signes convictionnels ostentatoires dans l'exercice de leurs fonctions en veillant particulièrement à ce que:

a) les agents des services publics agissent dans l'intérêt général et dans l'intérêt de la population;

b) tous les agents soient au service de tous les citoyens, sans discrimination d'aucune sorte;

c) dans leur attitude, comportement ou vêtement, les agents s'abstiennent de manifester des préjugés ou des stéréotypes. Ils sont tenus d'exercer leurs fonctions et missions avec impartialité, neutralité, et apparence de neutralité;

2) de considérer, dans ce cadre normatif visant à assurer la neutralité, l'apparence de neutralité et l'impartialité des agents des services publics et à interdire aux agents des services publics d'afficher tout signe convictionnel ostentatoire dans l'exercice de leurs fonctions:

a) l'«agent» comme tout dirigeant, commissaire du gouvernement, membre du personnel, agent ou préposé des services publics de l'État fédéral, des Régions et des Communautés, qu'il soit ou non en contact avec les citoyens ou les usagers du service public;

b) les «services publics» comme les services publics de l'État fédéral, des Régions et des Communautés, les entités à l'égard desquelles ils exercent leur tutelle (en ce compris les autorités qui y sont apparentées) ainsi que les entreprises publiques chargées d'une mission de service public, les organismes d'intérêt public et les entités qui dépendent de l'État fédéral, des Régions et des Communautés et qui assurent une mission de service public;

c) le «signe convictionnel ostentatoire» comme tout vêtement ou accessoire exprimant une conviction ou une

I. Begrijpt dat het van essentieel belang is de neutraliteit en een neutraal voorkomen van het overheidspersoneel te waarborgen, om een pluralistische samenleving te waarborgen waarin iedereen zich geëerbiedigd voelt in zijn eigenheid, overtuiging, cultuur of godsdienst;

II. Vraagt de verschillende regeringen:

1) een normatief kader te ontwikkelen om de neutraliteit, een neutraal voorkomen en de onpartijdigheid van de overheidsbeambten te waarborgen en het dragen van opzichtige tekenen van politieke, geloofs- of levensovertuiging bij de uitoefening van hun functie te verbieden, waarbij er in het bijzonder voor moet worden gezorgd dat:

a) overheidsbeambten handelen in het algemeen belang en in het belang van de bevolking;

b) alle beambten ten dienste staan van alle burgers, zonder discriminatie van welke aard ook;

c) de beambten in hun houding, gedrag of kleding geen blijk geven van vooroordelen of stereotypes. Zij dienen hun taken en functies onpartijdig, neutraal en met een neutraal voorkomen uit te voeren;

2) om binnen dit normatieve kader dat dient om de neutraliteit, een neutraal voorkomen en de onpartijdigheid van overheidsbeambten te waarborgen en om overheidsbeambten te verbieden opzichtige tekenen van een politieke, geloofs- of levensovertuiging te dragen bij de uitoefening van hun functies

a) onder «beambte» te verstaan: elke leidinggevende, regeringscommissaris, elk personeelslid, elke beambte of aangestelde van de overheidsdiensten van de Federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen, die al dan niet in contact staat met burgers of gebruikers van de overheidsdienst;

b) onder «openbare diensten» te verstaan: de openbare diensten van de Federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen, de entiteiten voor wie zij optreden (met inbegrip van de hiermee verbonden overheden), alsook de openbare ondernemingen met een opdracht van openbare dienst, de instellingen van openbaar nut en de entiteiten die afhangen van de Federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen en die een opdracht van openbare dienst vervullen;

c) onder «opzichtig teken van een politieke, geloofs- of levensovertuiging» te verstaan: kleding of accessoires

identité politique, philosophique ou religieuse porté de manière excessive ou indiscrete, avec ou sans intention d'être remarqué, mais conduisant à se faire manifestement reconnaître par les convictions qu'il expose.

Le 8 juin 2021.

Gaëtan VAN GOIDSENHOVEN.
Georges-Louis BOUCHEZ.
Sabine LARUELLE.
Jean-Paul WAHL.
Philippe DODRIMONT.
Alexander MIESEN.
Véronique DURENNE.

die een politieke, geloofs- of levensovertuiging of identiteit uitdrukken en die op buitensporige of indiscrete wijze worden gedragen, al dan niet met de bedoeling om opgemerkt te worden, maar die er wel toe leiden dat duidelijk wordt herkend welke overtuiging iemand heeft.

8 juni 2021.