KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.738/1
VAN 12 JULI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 20 mei 2011 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem, van advies te dienen over een voorstel van decreet 'houdende de vrijwaring van de religieuze, levensbeschouwelijke, filosofische en politieke neutraliteit van de gemeentelijke en provinciale besturen' (*Parl.St.* Vl. Parl. 2010-11, nr. 1024/1), heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORSTEL

1. Met het om advies voorgelegde voorstel van decreet beogen de indieners ervan de neutraliteit van de gemeentelijke en provinciale besturen (met inbegrip van de districtsbesturen) te waarborgen en op dit vlak het constitutioneel beginsel van de neutraliteit van de overheid een duidelijke invulling te geven.

De initiatiefnemers willen dit bereiken, eensdeels, door de betrokken besturen te verbieden om bij "contact met de bevolking" gebruik te maken van "onroerende goederen die voor het beoefenen van een eredienst gebruikt worden" (zie artikel 2 van het voorstel) en, anderdeels, door te bepalen dat de personeelsleden[1] van de betrokken besturen verplicht zijn zich te onthouden van "uiterlijke kentekenen" van religieuze, levensbeschouwelijke, filosofische of politieke aard wanneer zij de overheid vertegenwoordigen (artikel 3).

Luidens artikel 1 van het voorstel wordt een gewestaangelegenheid geregeld. Dat betekent dat de voorgestelde regeling geen toepassing vindt op het door de Vlaamse Gemeenschap gesubsidieerd onderwijzend personeel dat tewerkgesteld is in de onderwijsinstellingen van de betrokken besturen.

2. De toelichting bij het voorstel stemt op een aantal punten niet overeen met de voorgestelde tekst.

Zo is in artikel 2 bijvoorbeeld sprake van "onroerende goederen die voor het beoefenen van de eredienst gebruikt worden" terwijl in de commentaar bij het artikel gewag wordt gemaakt van "onroerende goederen die worden gebruikt bij de eredienst of die worden ingezet in het kader van religieuze, levensbeschouwelijke, filosofische of politieke doelstellingen".

Een ander voorbeeld is de omschrijving van "uiterlijke kentekenen". Volgens het commentaar bij artikel 3 zou het om meer dan louter kentekens gaan, vermits daaronder ook gedragingen en uitspraken te begrijpen zijn. Dat strookt evenwel niet met de spraakgebruikelijke betekenis van het woord "kenteken" dat in artikel 3 van het voorstel wordt gebruikt.[2]

---

[1] In artikel 3 van het voorstel wordt aangegeven dat het zowel om de statutaire als om de contractuele personeelsleden gaat.

[2] Zie bv. het *van Dale*-woordenboek: "kenteken: 1. teken waaraan men iem. of iets kan kennen - synoniem: kenmerk; 2. onderscheidingsteken, bv. van voer- en vaartuigen, m.n. cijfer- en lettercombinatie waaronder motorvoertuigen geregistreerd zijn; 3. gesteldheid, eigenschap waaruit het bestaan of aanwezig-zijn van iets blijkt, waaruit men iets kan afleiden". Het Grondwettelijk Hof heeft het in zijn arrest nr. 40/2011 van 15 maart 2011 (B.2) over het "dragen van zichtbare religieuze en levenbeschouwelijke kentekens", en doelt daarbij geenszins op uitspraken of gedragingen.

De toelichting bij het voorstel dient afgestemd te zijn op de voorgestelde wettekst. Voor het onderzoek van het voorstel is derhalve uitgegaan van de voorgestelde artikelen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Uit de toelichting blijkt dat de indieners van het voorstel het neutraliteitsbeginsel met betrekking tot de gemeentelijke en provinciale besturen en de districtsbesturen beogen te bevestigen.

De neutraliteit van de overheid is 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,[3] 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 filosofische of politieke overtuiging. Om die reden mag dan ook van de personeelsleden van de overheid in beginsel 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.

Het Grondwettelijk Hof heeft – weliswaar specifiek in de context van het onderwijs ingericht door de gemeenschap, dat neutraal dient te zijn (artikel 24, § 1, derde lid, van de Grondwet) – het neutraliteitsbeginsel als volgt omschreven:

> "B.9.5. (…)
>
> Het in artikel 24, § 1, derde lid, van de Grondwet vervatte begrip « neutraliteit » vormt aldus een nadere verwoording in onderwijsaangelegenheden van het grondwettelijke beginsel van de neutraliteit van de overheid, dat nauw samenhangt met het discriminatieverbod in het algemeen en het beginsel van de benuttigingsgelijkheid van de openbare dienst in het bijzonder.
>
> B.9.6. Het neutraliteitsbeginsel brengt voor de bevoegde overheid evenwel niet alleen een onthoudingsplicht met zich mee – in de zin van een verbod om filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen te benadelen, te bevoordelen of op te leggen –, maar ook, in bepaalde omstandigheden, een positieve verplichting, voortvloeiende uit de grondwettelijk gewaarborgde keuzevrijheid van de ouders, om het gemeenschapsonderwijs op dusdanige wijze te organiseren dat de « positieve erkenning en waardering van de verscheidenheid van meningen en houdingen » er niet in het gedrang komt."[4]

---

[3] In die zin bv. Adv. RvS 44.351/1/2/3/4 gegeven op 21 april 2008 over een voorontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen (I)', opmerking over artikel 40 van het voorontwerp (*Parl.St.* Kamer, 2007-08, nr. 52-1200/1, 249).

[4] GwH nr. 40/2011, 15 maart 2011, B.9.5.

De rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) met betrekking tot de neutraliteit van de overheid gaat in dezelfde richting.[5] In het arrest Lautsi van 18 maart 2011 stelt het EHRM:

> "(…) Article 9 of the Convention (see, for example, Folgerø, cited above, § 84), which guarantees freedom of thought, conscience and religion, including the freedom not to belong to a religion, and which imposes on Contracting States a « duty of neutrality and impartiality ». In that connection, it should be pointed out that States have responsibility for ensuring, neutrally and impartially, the exercise of various religions, faiths and beliefs. Their role is to help maintain public order, religious harmony and tolerance in a democratic society, particularly between opposing groups (see, for example, Leyla Şahin v. Turkey [GC], no. 44774/98, § 107, ECHR 2005-XI). That concerns both relations between believers and non-believers and relations between the adherents of various religions, faiths and beliefs."[6]

Het om advies voorgelegde voorstel schrijft zich in in het neutraliteitsbeginsel, zoals het hiervoor is omschreven. Uit de rechtspraak van het EHRM volgt bovendien dat het tot de appreciatiemarge van de overheid behoort om naargelang de omstandigheden zelf maatregelen te nemen om de naleving van het Europees verdrag voor de rechten van de mens te verzekeren.[7]

2. Het voorstel betracht ook de neutraliteit in de "uiterlijke kentekenen": wanneer zij de overheid waarbij zij tewerkgesteld zijn vertegenwoordigen, dienen de betrokken personeelsleden zich te onthouden van "uiterlijke kentekenen van religieuze, levensbeschouwelijke, filosofische of politieke aard".[8] Daarmee wordt bedoeld dat de betrokken personeelsleden zich niet mogen gedragen, geen uitspraken mogen doen of kleding of symbolen dragen derwijze dat hun voorkeur blijkt voor een bepaalde religie, levensbeschouwing, filosofie of politieke overtuiging. Het voorstel impliceert dat de vrijheid van die personeelsleden om door "uiterlijke kentekenen" hun voorkeur te uiten wordt beperkt.

Om die reden dient te worden nagegaan of voldaan is aan de voorwaarden die in de Grondwet en in de internationale verdragen zijn gesteld aan de beperking van de vrijheid van

---

[5] Over het in aanmerking nemen van het neutraliteitsbeginsel in de door de Staat uitgeoefende functies, zie inzonderheid: EHRM, Dahlab t. Zwitserland (besliss.), 15 februari 2001; Kurtulmus (besliss.), 24 januari 2006; Grote Kamer, Folgero e.a. t. Noorwegen, 29 juni 2007, § 84; Grote Kamer, Lautsi e.a. t. Italië, 18 maart 2011, § 60.

[6] EHRM, Grote Kamer, Lautsi e.a. t. Italië, 18 maart 2011, § 60.

[7] EHRM, Grote Kamer, Lautsi e.a. t. Italië, 18 maart 2011, § 61.

[8] Dit onderdeel van het advies is grotendeels gebaseerd op het advies 44.521/AV dat de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 20 mei 2008 heeft gegeven over een voorstel van wet 'houdende toepassing van de scheiding van de Staat en de religieuze of niet-confessionele levensbeschouwelijke organisaties of gemeenschappen' (*Parl.St.* Senaat 2007-08, nr. 4-351/2). In 2010 heeft de algemene vergadering advies gegeven over verschillende voorstellen van decreet en ordonnantie in verband met het dragen van tekenen van overtuiging. Voor een overzicht en bespreking van deze adviezen kan worden verwezen naar: Raad van State, *Jaarverslag 2009-2010*, 35-68, te raadplegen via de website van de Raad van State (www.raadvanstate.be).

meningsuiting enerzijds en de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing anderzijds. Deze beperkingsvoorwaarden zijn bepaald in artikel 19 van de Grondwet, in de artikelen 9, lid 2, en 10, lid 2, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en in de artikelen 18, lid 3, en 19, lid 3, van het Internationaal Verdrag voor burgerrechten en politieke rechten. Uit deze bepalingen volgt dat de beperkingen aan de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing en aan de vrijheid van meningsuiting bij wet moeten worden bepaald, dat ze nodig dienen te zijn in een democratische samenleving en dat ze in het belang dienen te zijn van één van de rechtsgoederen die uitdrukkelijk in die bepalingen zijn genoemd.[9]

Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat het Hof het belang van het religieus en levensbeschouwelijk pluralisme in een democratische samenleving benadrukt. De in artikel 9 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens gewaarborgde vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing impliceert ook het recht om die godsdienst of levensbeschouwing te manifesteren. Het Hof stelt :

> "Si la liberté religieuse relève d'abord du for intérieur, elle implique de surcroît, notamment, celle de manifester sa religion. Le témoignage, en paroles et en actes, se trouve lié à l'existence de convictions religieuses".[10]

Het Hof acht het dan ook steeds nodig na te gaan of er werkelijk een "dwingende sociale behoefte", "un besoin social impérieux", een "pressing social need", bestaat aan een beperking en of daarbij ook het evenredigheidsbeginsel wordt geëerbiedigd.

In zijn rechtspraak over het verbod om een hoofddoek te dragen, heeft het Hof steeds *in concreto* een afweging gemaakt van enerzijds de doelstelling die met het verbod wordt nagestreefd en anderzijds de weerslag die dit verbod op de vrijheid van godsdienst heeft.

Zo diende het Hof in zijn beslissing van 15 februari 2001 in de zaak Dahlab t. Zwitserland te oordelen over een verbod dat aan een onderwijzeres in het basisonderwijs was opgelegd om de hoofddoek te dragen op school. Met het verbod beoogde de overheid de levensbeschouwelijke neutraliteit van de school en de rechten van de kinderen en hun ouders te handhaven. Het Hof oordeelde dat het verbod kon worden verantwoord en hield daarbij o.m. rekening met de lage leeftijd (4 tot 8 jaar) van de kinderen. Het Hof stelde:

---

[9] Wat de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing betreft gaat het om "de openbare veiligheid, de openbare orde, de gezondheid of zedelijkheid of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen" (artikel 9, lid 2, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens). Wat de vrijheid van meningsuiting betreft worden uitdrukkelijk genoemd : "'s lands veiligheid, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen" (artikel 10, lid 2, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens).

[10] EHRM, Dahlab t. Zwitserland (besliss.), 15 februari 2001, nr. 42393/98.

> "Partant, mettant en balance le droit de l'instituteur de manifester sa religion et la protection de l'élève à travers la sauvegarde de la paix religieuse, la Cour estime que dans les circonstances données et vu surtout le bas âge des enfants dont la requérante avait la charge en tant que représentante de l'Etat, les autorités genevoises n'ont pas outrepassé leur marge d'appréciation et que donc la mesure qu'elles ont prise n'était pas déraisonnable."

Het was met andere woorden in het licht van de concrete omstandigheden dat het Hof oordeelde dat de Zwitserse overheid kon menen dat het hoofddoekverbod en het er op volgend ontslag van de leerkracht nodig waren ter bescherming van de "rechten van anderen", de "openbare veiligheid" en de "openbare orde".

Ook in de arresten van het Hof van 29 juni 2004 en van de Grote Kamer van het Hof van 10 november 2005 in de zaak Sahin t. Turkije, over het verbod voor studenten om de hoofddoek te dragen op de universiteit, vinden we een gelijkaardige afweging van de in het geding zijnde rechten, belangen en waarden terug, waarbij de specifieke politieke en religieuze context in Turkije van doorslaggevend belang was.[11] Het Hof hield er met name rekening mee dat de neutraliteit van de Turkse Staat slechts een relatief recente verworvenheid is en dat er in Turkije extremistische groepen actief zijn die hun religieuze symbolen en hun religieus gefundeerde opvatting over de samenleving willen opleggen aan heel de samenleving. Het Hof aanvaardde dat in die omstandigheden de Staat van oordeel kan zijn dat een hoofddoekverbod nodig is, om te verhinderen dat religieuze fundamentalisten druk uitoefenen op anders- of niet-gelovige studenten of op islamitische studenten die de hoofddoek niet wensen te dragen.[12]

Ten slotte diende het Hof in zijn beslissing van 24 januari 2006 in de zaak Kurtulmus t. Turkije[13] te oordelen over het verbod opgelegd aan de docenten van het officieel en neutraal universitair onderwijs om de hoofddoek te dragen. Het Hof stelde enerzijds dat de Staat gelegitimeerd is om overheidsbeambten omwille van hun statuut te onderwerpen aan een verplichting tot discretie in de openbare uiting van religieuze overtuigingen, doch voegde er anderzijds meteen aan toe dat ook de overheidsbeambten de bescherming van artikel 9 van het

---

[11] "*Vu le contexte décrit ci-dessus*, c'est le principe de laïcité, tel qu'interprété par la Cour Constitutionnelle qui est la considération primordiale ayant motivé l'interdiction du port d'insignes religieux dans les universités. *Dans un tel contexte*, où les valeurs de pluralisme, de respect des droits d'autrui et, en particulier, d'égalité des hommes et des femmes devant la loi sont enseignées et appliquées dans la pratique, on peut comprendre que les autorités compétentes considèrent comme contraire à ces valeurs d'accepter le port d'insignes religieux y compris, comme en l'espèce, que les étudiantes se couvrent la tête d'un foulard islamique dans les locaux universitaires" (§ 110) (onze cursiveringen). Zie dezelfde passage in EHRM, Grote Kamer, Leyla Sahin t. Turkije, 10 november 2005, § 116.

[12] EHRM, Leyla Sahin t. Turkije, 29 juni 2004; EHRM, Grote Kamer, Leyla Sahin t. Turkije, 10 november 2005; zie ook reeds ECRM, nr. 16.278/90, Karaduman t. Turkije, 3 mei 1993.

[13] EHRM, Kurtulmus t. Turkije, 24 januari 2006 (besliss.). Zie ook later de beslissingen van 3 april 2007 van het Europees Hof in de zaken Karaduman t. Turkije, Tandogan t. Turkije, Caglayan t. Turkije en Yilmaz t. Turkije, telkens over het verbod de hoofddoek te dragen in het officieel onderwijs, waarbij het Hof enerzijds wees op het belang van het respect van de neutraliteit in het officieel onderwijs en anderzijds op de marge voor appreciatie die aan de Staten is gelaten.

Europees Verdrag voor de rechten van de mens genieten. Het komt er dus op aan, zoals het Hof stelt, te onderzoeken "si un juste équilibre a été respecté entre le droit fondamental de l'individu à la liberté de religion et l'intérêt légitime d'un État démocratique à veiller à ce que sa fonction publique œuvre aux fins énoncées à l'article 9 §2 [de la Convention]".[14] Het Hof stelt in deze beslissing ook, zoals het al had gedaan in het arrest in de eerder vermelde zaak Leyla Sahin[15], dat, "lorsque se trouvent en jeu des questions sur les rapports entre l'État et les religions, sur lesquelles de profondes divergences peuvent raisonnablement exister dans une société démocratique, il y a lieu d'accorder une importance particulière au rôle du décideur national". Dit laatste betekent echter niet dat deze nationale instantie, het weze zelfs de wetgever, ter zake over een algehele marge voor appreciatie beschikt. Uit het arrest blijkt immers dat deze om zijn optreden te verantwoorden niet alleen het bestaan moet aantonen van "de profondes divergences [pouvant] raisonnablement exister dans une société démocratique" "sur les rapports entre l'État et les religions", maar dat daarenboven, zoals ook reeds bleek uit de rechtspraak van het Hof in de eerder vermelde zaken Dahlab t. Zwitserland en Leyla Sahin t. Turkije, bij het zoeken van een evenwicht tussen het recht van het individu en het belang van de Staat, rekening dient te worden gehouden met de omstandigheden van elke zaak. Zoals in het arrest in de zaak Leyla Sahin, legde het Hof *in casu* opnieuw, in zijn beslissing Kurtulmus, de nadruk op de rol die het beginsel van de laïciteit als "principe fondateur" speelt in de Turkse Staat. Tevens wees het op de loyauteit die van ambtenaren kan worden verwacht aan de basisbeginselen waarop de Staat rust en legde het meer bepaald de nadruk op het belang van de neutraliteit van het openbaar onderwijs. In de beslissing beklemtoont het Hof verder dat er in de Staten verschillende reglementeringen inzake het dragen van de hoofddoek kunnen bestaan en binnen de nationale marge voor appreciatie kunnen vallen.[16]

Uit de rechtspraak van het Hof blijkt m.a.w. dat, ook al wordt er een zekere rol toegekend aan de nationale instantie die ter zake over de bevoegdheid beschikt, het niet gaat om een afweging *in abstracto*, doch wel om een afweging *in concreto*, waarbij rekening dient te

[14] EHRM, Kurtulmus c. Turkije, 24 januari 2006.

[15] EHRM, Grote Kamer, Leyla Sahin t. Turkije, 10 november 2005, § 109.

[16] Zie over deze marge voor appreciatie en over de verschillen die er inzake de reglementering van de hoofddoeken in de verschillende Staten bestaan: A. Nieuwenhuis, "European Court of Human Rights: State and Religion, Schools and Scarves. An Analysis of the Margin of Appreciation as Used in the Case of Leyla Sahin v. Turkey", *Eur. Const. L. Rev*., 2005, 495. Er dient te worden benadrukt dat de beoordelingsmarge die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aan de staten lijkt te laten inzake de relatie tussen de Staat en de godsdiensten en de levensbeschouwelijke opvattingen, moet worden gezien binnen het bestek van de subsidiaire toetsing die het Europees Hof verricht ten aanzien van de interne praktijken en dat ze in het interne recht dus niet noodzakelijkerwijs betekent dat, in het kader van de preventieve toetsing verricht door de afdeling Wetgeving van de Raad van State en van de toetsing die eventueel *a posteriori* verricht wordt door het Grondwettelijk Hof, geen striktere eis wordt gesteld wat betreft naleving van de grondwettelijke beginselen verbonden aan de vrijheid van denken, meningsuiting en godsdienst. Evenzo komt het beginsel van neutraliteit van de Staat hoofdzakelijk voor in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in verband met het recht op onderwijs en is het niet zeker dat het dezelfde betekenis heeft voor de andere functies van de Staat, en dit des te minder daar dit beginsel, zoals hierboven uiteengezet, verenigbaar moet zijn met de vereisten van godsdienstvrijheid en gewetensvrijheid.

worden gehouden met de specifieke omstandigheden waarin het hoofddoekverbod wordt uitgevaardigd, zoals bv. het ambt waarvoor het hoofddoekverbod geldt en met de constitutionele, politieke en religieuze context van de samenleving waarin het wordt uitgevaardigd.

Die noodzakelijk concrete benadering van een rechtscollege als het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, betekent niet dat het de wetgever verboden zou zijn zich in die aangelegenheden te mengen, maar de regels die hij ter zake zou uitvaardigen moeten gemotiveerd kunnen worden met inachtneming van de zonet in herinnering gebrachte beginselen, willen ze de grondwettigheidstoetsing en de toetsing aan het verdragsrecht kunnen doorstaan. Bovendien lijkt uit de rechtspraak van het Europees Hof[17] te volgen dat het evenwicht dat er moet zijn tussen vrijheid van godsdienst en de dwingende omstandigheden die verklaren waarom de Staat gegronde redenen tot inmenging heeft, zoals genoemd in lid 2 van de artikelen 9 en 10 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, alleen door desbetreffende wetgeving mag worden geregeld, wanneer het - niet misschien, maar daadwerkelijk en beslist - gaat om moeilijkheden wegens bijvoorbeeld het in gevaar komen van de neutraliteit van de Staat in ruime zin en van zijn organen.[18]

3. In dit licht dient de verantwoording te worden onderzocht die in de toelichting bij het voorstel van decreet wordt geboden voor de verplichting voor de betrokken personeelsleden wanneer zij de overheid vertegenwoordigen om zich van uiterlijke kentekenen van religieuze, levensbeschouwelijke, filosofische of politieke aard te onthouden.

Die toelichting luidt als volgt:

> "Artikel 3 strekt ertoe eens en voor altijd het neutraliteitsbeginsel te bevestigen ten aanzien van de contractuele personeelsleden en de beambten van de lokale en provinciale besturen. Zij onthouden zich van uiterlijke kentekenen van religieuze, levensbeschouwelijke, filosofische of politieke aard wanneer ze de gemeente of de provincie vertegenwoordigen. Onder uiterlijke kentekenen kunnen zowel gedragingen, uitspraken, het dragen van symbolen en/of kledingstukken die een religieuze, levensbeschouwelijke, filosofische of politieke overtuiging kenbaar maken, worden begrepen."

Door de neutraliteit ook voor te schrijven wat "uiterlijke kentekenen" betreft, beogen de indieners van het voorstel het vertrouwen van de burgers in de neutraliteit van het openbaar ambt te bevorderen, vanuit de bezorgdheid dat de perceptie zou kunnen ontstaan dat een

[17] Zie inzonderheid EHRM, Grote Kamer, Leyla Sahin t. Turkije, 10 november 2005, § 109, wat betreft een algemeen voorschrift uitgevaardigd door het universiteitsbestuur betreffende het dragen van een kledingstuk of een voorwerp van religieuze signatuur.

[18] Dat zou bijvoorbeeld het geval zijn wanneer, in bepaalde geledingen van de maatschappij, een tendens van religieus proselitisme zou ontstaan waardoor die neutraliteit in het gedrang komt. Er moet evenwel benadrukt worden dat zulks daadwerkelijk moet vaststaan en het niet mag gaan om gewone veronderstellingen.

personeelslid dat niet neutraal is gekleed, ook niet neutraal zal functioneren. Dat geldt ook voor elk ander uiterlijk vertonen van een religieuze, levensbeschouwelijke, filosofische of politieke voorkeur.

Doordat artikel 3 van het voorstel van decreet beperkt is tot het optreden van personeelsleden "wanneer zij de gemeentelijke of provinciale overheid [of het districtsbestuur] vertegenwoordigen", geldt de regeling in hoofdzaak voor het personeel dat in contact komt met de burgers en bij dit contact. Er wordt evenwel geen onderscheid gemaakt tussen, enerzijds, personeelsleden die een functie uitoefenen waarbij de neutraliteit van de overheid in het geding kan zijn of waarbij er daarover een verkeerde perceptie zou kunnen ontstaan en, anderzijds, de overige personeelsleden. Zo zal artikel 3 zowel gelden voor bv. de gezagsfuncties bij de overheid als voor functies die op louter uitvoerende taken betrekking hebben en waarbij de associatie met het beleid van de overheid minstens niet evident is.

Voor dat aspect wordt in de toelichting geen verantwoording geboden. In de toelichting wordt alleen een algemene stelregel geponeerd: "In alle omstandigheden blijft de overheid neutraal en wordt ze neutraal vertegenwoordigd."[19] De Raad van State herinnert er aan dat, voor zover er relevante verschillen bestaan tussen categorieën van personeelsleden, de ongelijke behandeling van deze categorieën precies verantwoord kan zijn in het licht van het gelijkheidsbeginsel, dat immers ook verbiedt dat personen die zich in verschillende situaties bevinden op identieke wijze worden behandeld zonder dat daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat, en in het licht van het vereiste dat er een "dwingende sociale behoefte" moet bestaan om de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst en levensbeschouwing te beperken.

In het licht van de hiervoor in herinnering gebrachte rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, waaruit blijkt dat een afweging *in concreto* vereist is om te kunnen oordelen of er een "dwingende sociale behoefte" bestaat enerzijds en of de beperking "evenredig" is aan het nagestreefde doel anderzijds, komt het de Raad van State voor dat de indieners van het voorstel onvoldoende het toepassingsgebied van artikel 3 verantwoorden. Met name wordt in de toelichting niet verantwoord dat een zelfde strikte neutraliteit in de uiterlijke verschijningsvorm vereist is voor elk personeelslid, ongeacht de aard van zijn functie. In het licht van het evenredigheidsbeginsel is een dergelijke verantwoording des te meer vereist daar de in artikel 3 opgenomen verplichting kan leiden tot het uitsluiten van burgers van het openbaar ambt, om de enkele reden dat zij een grondrecht uitoefenen, zonder dat afdoende is aangetoond dat deze uitoefening een gevaar oplevert voor "de openbare veiligheid, (...) de openbare orde, de gezondheid of zedelijkheid of (...) de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen" (artikel 9, lid 2, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens) of voor "'s lands

[19] *Parl.St.* Vl.Parl. 2010-11, nr. 1024/1, 2.

veiligheid, de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen, om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen" (artikel 10, lid 2, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens).

De verantwoording moet ook beantwoorden aan de vereisten van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel. Zo is niet duidelijk waarom het voorstel alleen betrekking heeft op bepaalde categorieën personeelsleden van gemeenten, provincies en districtsbesturen en niet, bijvoorbeeld, op de personeelsleden in overheidsdienst die verbonden zijn aan de gewestregering of aan de publiekrechtelijke rechtspersonen die van het gewest afhangen. De decreetgever moet deze verschillende behandeling van de betrokken personeelsleden kunnen rechtvaardigen. Zo niet, staan de voorgestelde teksten bloot aan kritiek in het licht van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, L. DENYS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heren B. STEEN en F. VANNESTE, auditeurs.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A. BECKERS M. VAN DAMME