PARLEMENT BRUXELLOIS
BRUSSELS PARLEMENT

A-380/1 – 2020/2021

SESSION ORDINAIRE 2020-2021

6 JUIN 2021

PARLEMENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

PROPOSITION D'ORDONNANCE

LIGNE (« Libertés Individuelles Garanties par la Neutralité de l'État ») visant à assurer la neutralité et l'impartialité des agents des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale et à interdire le port de signes convictionnels ostentatoires dans l'exercice de leurs fonctions

(déposée par Mme Alexia BERTRAND (F), M. David LEISTERH (F), Mme Viviane TEITELBAUM (F), MM. Gaëtan VAN GOIDSENHOVEN (F) et Vincent DE WOLF (F))

Développements

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 180 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 notre pays, qui s'inscrit

GEWONE ZITTING 2020-2021

6 JUIN 2021

BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK PARLEMENT

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

IVGNS ("Individuele Vrijheden Gewaarborgd door de Neutraliteit van de Staat") ertoe strekkende de neutraliteit en de onpartijdigheid van de ambtenaren van de openbare diensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te verzekeren en het dragen van opzichtige tekenen van geloofs- of levensovertuiging bij de uitoefening van hun functies te verbieden

(ingediend door mevrouw Alexia BERTRAND (F), de heer David LEISTERH (F), mevrouw Viviane TEITELBAUM (F), de heren Gaëtan VAN GOIDSENHOVEN (F) en Vincent DE WOLF (F))

Toelichting

Om ervoor te zorgen dat de mensen kunnen samenleven in een samenleving waarvan de leden op legitieme wijze verschillende overtuigingen en gevoeligheden hebben, is het van essentieel belang duidelijk te bepalen vanaf welke lijn 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 180 nationaliteiten. Hoe is het vreedzaam naast elkaar bestaan van mensen met zulke uiteenlopende opvattingen, overtuigingen, achtergronden, culturen en waardesystemen mogelijk ? Dit lijkt vanzelfsprekend, maar in werkelijkheid is het een echte verworvenheid van de beschaving. Dit is niet altijd het geval geweest, en het zou heel goed kunnen ophouden als, zoals nu het geval is, de grondslagen van dit zeer ingewikkelde sociale construct ondermijnd worden. Dit naast elkaar bestaan kan in de eerste plaats verklaard worden dankzij het grondwettelijk principe van neutraliteit van de

lui-même dans un dispositif plus vaste : un Etat 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. Nous devons les chérir et les protéger. Comme le disait le président américain Thomas Jefferson, ils impliquent de notre part une « vigilance éternelle ».

Notre Etat 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 des citoyens. Entre toutes les catégories de citoyens (autochtones et allochtones, hommes et femmes, etc.). 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 à la fois le principe de séparation de l'Eglise et de l'Etat (et donc la non-intervention de l'Etat dans les affaires religieuses et inversement) et, aussi, plus fondamentalement, les principes de l'impartialité et de la neutralité de l'Etat.

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'Etat (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 », c'est la conception du monde que chaque personne a le droit de choisir et les règles morales qu'elle choisit d'observer. Le « juste », c'est 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

openbare diensten in ons land, dat zelf 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. Wij moeten ze koesteren en beschermen. Zoals de Amerikaanse president Thomas Jefferson zei, vereisen zij dat wij « eeuwig waakzaam » zijn.

Onze rechtsstaat waarborgt in de eerste plaats dat het recht boven de politieke macht staat en dat iedereen, regeerders en geregeerden, gehoorzaam is aan het recht. Op die manier kan de gelijkheid van de burgers voor de wet worden gewaarborgd. Tussen alle categorieën van burgers (autochtonen en allochtonen, mannen en vrouwen enz.). Deze juridische gelijkheid wordt ook op politiek niveau - en op aanvullende wijze - gewaarborgd door de democratie, die de regelmatige benoeming van de vertegenwoordigers verzekert, en die ook regelingen ter bescherming van de minderheden (nationale, religieuze, culturele enz.) omvat.

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, d.w.z. de vrijheid om zijn 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 worden nagestreefd en waaraan voortdurend moet worden vastgehouden, zijn die van pluralisme, verdraagzaamheid en openheid. Deze broze waarden worden in een maatschappij begrepen, aanvaard, nageleefd en bewaard als resultaat van een lange impregnatie en dankzij een permanente strijd. Zij vormen een erfgoed dat elk individu in staat stelt in contact te komen met andere personen, andere ideeën, zichzelf in vraag te stellen, te bekritiseren, te spotten, te kiezen, zich te doen gelden, in één woord, zich te emanciperen.

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

Onpartijdigheid betekent dat mensen die in dezelfde situatie verkeren (bijvoorbeeld iedereen die een levensbeschouwelijk of religieus symbool draagt, wat dat symbool ook moge zijn en wat die levensbeschouwing ook moge zijn) op dezelfde manier behandeld worden. Neutraliteit daarentegen bestaat in de verplichting voor de Staat (en zijn ambtenaren) om geen voorkeur uit te spreken voor een levenswijze. Het legt dus de absolute voorrang vast van het « rechtvaardige » op het « goede » in de staat. Het « goede » is 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 het vreedzame samenleven van deze verschillende wereldbeelden mogelijk maakt. Het kiezen van een levenswijze is een privé-aangelegenheid. Deze keuzes

les agents de l'Etat sont par ailleurs – et c'est heureux – 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 les laisser au vestiaire. Faute de quoi, ils portent à la fois atteinte à la neutralité de l'Etat et à l'impartialité qu'il doit conserver quand il agit. En effet, s'il veut continuer à bénéficier du sentiment d'adhésion des citoyens, l'Etat 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 d'ordonnance 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 à tout fonctionnaire public, quel que soit son genre ou ses convictions philosophiques, politiques ou religieuses, d'assurer 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.

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 d'apporter 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 la Région de Bruxelles-Capitale, mais aussi son administration et ses 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.

beschermen en ervoor zorgen dat iedereen ze vrij kan maken, is een verantwoordelijkheid van de overheid. Ook al zijn overheidsambtenaren - 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. Immers, wil de Staat het gevoel van steun van de burgers 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 bestaan vandaag. Zij maken deel uit van ons positief recht. Vandaag de dag lijkt het erop dat sommigen ze opnieuw ter discussie willen stellen, in naam van de individuele en onvoorwaardelijke uitoefening van de rechten op non-discriminatie, diversiteit en sociale promotie. Een dergelijke invraagstelling bedreigt het recht van de samenleving als geheel om op harmonische en vreedzame wijze te leven, op een respectvolle manier en met waarborging van ieders vrijheden.

Dit voorstel van ordonnantie heeft geen betrekking op een specifieke levensbeschouwing. Het doel is de neutraliteit en onpartijdigheid van de staat te verdedigen en van alle overheidsambtenaren, ongeacht hun geslacht of hun filosofische, politieke of godsdienstige overtuigingen, te vragen de neutrale en onpartijdige werking van de Staat te verzekeren, zodat de individuele vrijheden en de filosofische, politieke en godsdienstige overtuigingen van elke burger gewaarborgd worden.

Dit principe van neutraliteit, dat bestaat en is vastgelegd in ons positief recht en bevestigd door de Raad van State, wordt nu bedreigd. Het moet nog uitdrukkelijker worden bevestigd, gezien de pogingen van sommigen om deze fundamentele principes, waarvoor alle democratische partijen in dit land decennia lang gestreden hebben, te ondermijnen. Wanneer de Staat zijn rol als neutrale en onpartijdige organisator van de uitoefening van de verschillende politieke en filosofische overtuigingen, godsdiensten, erediensten en geloofsovertuigingen verliest, brengt hij de vreedzame co-existentie van individuen in gevaar en splijt hij het samenleven. Daarom is het van belang nog explicieter wettelijk vast te leggen dat het grondwettelijk principe van de neutraliteit van de overheden inhoudt dat niet alleen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, maar ook zijn administratie en zijn openbare diensten alle waarborgen van neutraliteit moeten bieden en het uiterlijk van neutraliteit moeten vertonen, zodat de burger, de gebruiker, niet aan die neutraliteit kan twijfelen.

Cette neutralité de l'Etat 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, ce dont nous pouvons nous réjouir, plus le besoin de neutralité de l'Etat 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'Etat 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. Par contre, une personne qui occupe une fonction publique ne peut exprimer ses convictions dans le cadre professionnel. Précisons que cette interdiction se limite 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, en définitive, de limiter – partiellement et temporairement – la liberté.

La récente décision ponctuelle du tribunal de travail de Bruxelles à l'égard de la 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, 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'Etat l'a rappelé avec force, par exemple dans son avis 44.521/AG du 20 mai 2008, lorsqu'il énonce que « *(…) Dans un Etat 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*

Deze neutraliteit van de Staat is een noodzakelijke voorwaarde voor een pluralistische samenleving, waarin iedereen zich gerespecteerd 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, wat wij kunnen toejuichen, des te groter is de behoefte van de staat om neutraal te zijn.

Maar dit principe van neutraliteit is niet alleen bedoeld om de sociale vrede te bewaren. Het streeft een nog ambitieuzer doel na: vrijheid en, in het bijzonder, vrijheid van levensovertuiging, of die nu politiek, filosofisch of religieus is. Door zijn ambtenaren te verplichten geen levensbeschouwelijke en religieuze tekenen te dragen, kan de staat de samenleving een pluralistisch kader bieden waarin de vrijheid van meningsuiting, of die nu politiek, filosofisch of godsdienstig van aard is, op de meest optimale en vruchtbare wijze kan gedijen.

Laten wij dit punt benadrukken: de vrijheid om zijn overtuigingen te uiten is een fundamentele vrijheid. Deze vrijheid is de regel en het is de beperking ervan die de uitzondering blijft. 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 levensovertuigingen niet in de beroepscontext uiten. Er zij op gewezen dat dit verbod 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 overheidsambtenaren om tijdens de uitoefening van hun ambt hun levensovertuigingen 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 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 geloofs- of levensovertuiging in het Brussels overheidsorgaan Actiris toegestaan, ondanks het in het intern reglement opgelegd 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 het volgende stelde « *(…) 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*

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. ».

La Cour constitutionnelle a 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 du 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 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 d'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. (nous soulignons) ».

Dans un arrêt rendu le 21 décembre 2010 (l'affaire concernait une enseignante de Charleroi opposée à une interdiction de port de signe convictionnel prise par la Ville de Charleroi), le Conseil d'Etat 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*. ».

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 ».

Het Grondwettelijk Hof heeft het neutraliteitsbeginsel in de zin van artikel 24 van de Grondwet kunnen definiëren in een arrest van 4 juni 2020, toen het diende na te gaan of het absolute verbod op het dragen van tekenen van geloofs- of levensovertuiging, opgelegd aan meerderjarige studenten in het hoger onderwijs, van dien aard was dat het 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 mutatis mutandis kan worden toegepast in de administratieve 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 het volgende : « […] omvat de vrijheid van geweten en godsdienst onder meer vrijheid om hetzij alleen, hetzij met anderen, zijn godsdienst of zijn overtuiging tot uiting te brengen, maar beschermt zij 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 […], het kan 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. (wij onderlijnen) »

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

Au niveau fédéral, l'arrêté royal du 14 juin 2007 modifiant l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant statut des agents de l'Etat 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 (*nous soulignons*) qui pourrait être de nature à ébranler la confiance du 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 observées 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 (nous soulignons) (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 (nous soulignons) 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'usager dans l'exercice impartial, neutre et loyal de leur fonction (nous soulignons) ».

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'Etat est essentielle pour garantir les libertés individuelles de chacun.

Au niveau bruxellois, l'article 3*bis*, § 4, de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant sur le statut des agents de l'État dispose que : « L'agent traite les usagers de ces services avec bienveillance. Dans la manière dont il répond aux demandes des usagers ou dont il

Op federaal niveau vermeldt het koninklijk besluit van 14 juni 2007 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, in zijn artikel 8 het volgende: « 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 met het publiek vermijdt de rijksambtenaar elk woord, elke houding, elk voorkomen (wij onderlijnen) die van dien 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 Wet houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie en houdende de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen vermeldt de fundamentele deontologische en ethische beginselen en ook de gedragsregels die dienen te worden opgevolgd in het kader van de uitoefening van een openbare functie. 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 (wij onderlijnen) (artikel 3.5). Zij handelen integer, en dit houdt onder meer in eerlijkheid, loyaliteit, discretie, eerbaarheid, billijkheid, onpartijdigheid (wij onderlijnen) en onomkoopbaarheid (artikel 4.2).

De omzendbrief nr. 573 van 17 augustus 2007 met betrekking tot het deontologisch kader voor de ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt verduidelijkt over dit punt: « 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. (wij onderlijnen) ».

Deze bepalingen zijn allemaal toepassingen van het beginsel dat een ieder als burger recht heeft op zijn of haar overtuigingen en op het uitdrukken ervan. Wanneer ze echter een openbaar ambt uitoefenen, worden deze zelfde burgers onderworpen aan bijzondere plichten die voortvloeien uit de vervulling van hun openbare taak, die hen onderwerpt aan een verplichting van neutraliteit, onpartijdigheid, terughoudendheid en reële en zichtbare objectiviteit. Deze neutraliteit van de Staat is onontbeerlijk om de individuele vrijheden van iedereen te waarborgen.

Op het niveau van Brussel bepaalt artikel 3*bis*, § 4, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende het statuut van het overheidspersoneel het volgende: « De ambtenaar behandelt de gebruikers van zijn diensten met welwillendheid. In de manier waarop hij de

traite les dossiers, il respecte strictement les principes de neutralité (nous soulignons), 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. ».

Il est important de rappeler 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 d'ordonnance vise exclusivement au respect du principe de neutralité dans les services publics.

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 Cour européenne des droits de l'homme (la Cour), 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 1er 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 laissées 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.

vragen van de gebruikers beantwoordt of waarop hij de dossiers behandelt, eerbiedigt hij op een strikte manier de beginselen van neutraliteit (wij onderlijnen), 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. »

Het is van belang eraan te herinneren dat het dragen van een filosofisch, politiek of religieus teken als zodanig een uiting is van een door artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens beschermde oprechte overtuiging. Iedereen heeft het recht om zijn/haar overtuigingen te uiten. Er is hier geenszins sprake van een totaal verbod op alle filosofische, politieke of religieuze kleding of symbolen in de persoonlijke levenssfeer. Dit voorstel van ordonnantie sterkt is uitsluitend gericht op de eerbiediging van het neutraliteitsbeginsel in de openbare diensten.

Het feit dat een openbare instelling niet aanvaardt dat haar werknemer ongeacht diens geslacht, een uiterlijk symbool van filosofische, politieke of godsdienstige overtuiging draagt, houdt wel degelijk een inmenging in van het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. 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 bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het Hof heeft er in dit verband regelmatig 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 geen bescherming biedt tegen iedere handeling die wordt ingegeven of geïnspireerd door godsdienst of overtuiging. In een democratische samenleving waar binnen eenzelfde bevolking verschillende godsdiensten naast elkaar bestaan, kan het noodzakelijk zijn beperkingen te stellen 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 filosofische, politieke of religieuze overtuigingen tot uiting te brengen, kan beperken.

Dans l'affaire Ebrahimian v. 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 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.* ».

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 op het niveau van de overheidsdiensten andere verdergaande 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 overheidsdiensten 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 mogen dragen, zelfs indien zij geen enkele daad van proselitisme stellen. Het Hof benadrukt de 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 overheidsambtenaren te rechtvaardigen. Het is hun status van overheidsambtenaar, die hen onderscheidt van gewone burgers die geenszins 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 de schijn van neutraliteit 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.* ».

Notons pour le surplus, au niveau de la jurisprudence européenne, que la Cour de justice de l'Union européenne 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 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 la Région de Bruxelles-Capitale, 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 bus de la STIB ? 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'Eglise 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.

La présente proposition d'ordonnance entend ainsi confirmer le principe de neutralité en ce qu'il s'applique aux agents et préposés des pouvoirs publics de la Région de Bruxelles-Capitale. En vertu du principe constitutionnel de neutralité des pouvoirs publics et d'égalité des usagers, tel que reconnu par le Conseil d'État, l'autorité bruxelloise se doit d'être neutre et doit 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.

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 moslima 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 politieke, filosofische of religieuze overtuiging 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 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, filosofische, politieke of religieuze affiniteiten van een openbaar ambtenaar. Hieruit volgt dat eenieder die deelneemt aan de uitoefening van het bestuur blijk moet geven van deze neutraliteit in zijn houding, gedrag en kleding.

Deze rechtspraak en deze beginselen zijn van toepassing op elke werknemer van de overheidsdiensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ongeacht zijn geslacht en ongeacht de overtuigingen die hij aan de dag legt en de aard van deze overtuigingen (filosofisch, 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 bus van de MIVB 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 van veel ruimere aard en betreft universele beginselen.

Dit voorstel van ordonnantie heeft dus tot doel het neutraliteitsbeginsel te bevestigen, voor zover het van toepassing is op het overheidspersoneel van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Krachtens het door de Raad van State erkende grondwettelijke beginsel van neutraliteit van de overheid en gelijkheid van de gebruikers, moet de Brusselse overheid neutraal zijn en alle burgers gelijk behandelen, zonder discriminatie op grond van hun levensbeschouwelijke, politieke of godsdienstige overtuiging. Daarom moeten de personeelsleden van de overheid 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 geloofs- of levensovertuiging door personeelsleden van de overheid kan bij de gebruikers de indruk wekken dat zij hun functie niet op onpartijdige wijze uitoefenen.

Par « ostentatoires », nous entendons les signes qui sont portés de manière excessive ou indiscrète, avec ou sans intention d'être remarqués, mais conduisant à faire manifestement 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 consacrent 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 existe 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 sont mutées, promues ou changent de fonction. Comment expliquer qu'en début de carrière une personne puisse porter des signes convictionnels et que, suite à une promotion, 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 service public (où le port de signes convictionnels serait autorisé) : dès lors que la

Onder « opzichtig » verstaan wij tekens die op buitensporige of weinig discrete 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 schijn van neutraliteit. De dienstverlening door de overheidsmedewerker moet neutraal zijn in haar uiting, maar ook in de schijn ervan. Deze schijn van neutraliteit betreft alle 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.

Enerzijds moet iedere medewerker 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 overheidsinstanties het gevoel hebben dat de neutraliteit en de onpartijdigheid van de overheidsmedewerkers bestaan bij de uitoefening van elk van de uitgeoefende 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 medewerkers. Als er binnen een organisatie medewerkers zouden zijn die opzichtige tekens mogen dragen en anderen die dat niet mogen, zou dit leiden tot discriminatie en ongelijke behandeling van het personeel.

Tenslotte zou een eventueel onderscheid leiden tot organisatorische moeilijkheden, aangezien de medewerkers zich niet noodzakelijkerwijs beperken tot een gesloten ruimte en 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 opleggen. Het probleem blijft ook bestaan, vooral als deze personen worden overgeplaatst, bevorderd of van functie veranderen. Hoe valt het te verklaren dat iemand aan het begin van zijn loopbaan tekenen van overtuiging kan 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 geloofs- of levensovertuiging verboden zou zijn) en functies voor de operationele uitvoering van openbaredienstopdrachten

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 assurent 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. ».

Ce texte n'a pas pour objet de priver un agent public d'avoir et de manifester des convictions culturelles, religieuses, politiques ou philosophiques. Il 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, quelque part 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

(waar het dragen van tekenen van geloofs- of levensovertuiging toegestaan zou zijn): zodra de openbaredienstopdracht 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 openbaredienstopdrachten op een neutrale en onpartijdige wijze uitvoeren. Hoe kan er bovendien een grens worden getrokken tussen regale functies en operationele functies, zodra de burger in beide gevallen niet de keuze heeft om zich tot andere diensten te wenden en tegen zijn wil geconfronteerd zou worden met de uiting van een levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging, hoewel 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 vrijwaren ?

In zijn vorige adviezen heeft de Raad van State trouwens veel belang gehecht aan het argument van de goede werking van de dienst en aan het argument dat verschillende reglementen voor verschillende personeelscategorieën kunnen leiden tot organisatorische moeilijkheden en bijgevolg tot ongelijke behandelingen.

In de adviezen 48.146/AV en 48.147/AV merkt de Raad van State het volgende op: « Aangezien niet geraakt wordt aan het wezen zelf van de in het geding zijnde vrijheden wat het overheidspersoneel in kwestie betreft, lijkt aanvaard te kunnen worden dat overwegingen betreffende de goede werking van de openbare dienst deel kunnen uitmaken van de gegevens die in overweging moeten worden genomen in het licht van de naleving van het proportionaliteitsbeginsel. Voor zover de wetgever, die ter zake over enige marge voor appreciatie beschikt, op een overtuigende wijze kan aantonen dat het inderdaad, gelet op de concrete omstandigheden inzake de organisatie en de werking van de openbare dienst, uitermate moeilijk of onmogelijk is om binnen eenzelfde openbare dienst een onderscheid te maken tussen de verschillende personeelsleden, zou een algemeen verbod wel kunnen worden verantwoord. ».

Deze tekst strekt er niet toe een ambtenaar 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 wenste, 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 ze zich ten volle kunnen uiten. Het is deze sociale functie die rechtvaardigt dat een ambtenaar weliswaar een individu blijft, maar zich wegcijfert achter de drager van een deel van

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 d'ordonnance vise à interdire le port ostentatoire de tout signe convictionnel dans la fonction publique de la Région de Bruxelles-Capitale, qu'il soit évocateur d'une appartenance philosophique, politique ou religieuse.

La présente proposition d'ordonnance prend soin, dans ce cadre, de veiller au principe de proportionnalité entre, d'une part, la liberté d'expression et la liberté religieuse et philosophique garanties par la Constitution et, d'autre part, l'obligation de neutralité des pouvoirs publics, en ce qu'elle limite l'interdiction aux signes convictionnels ostentatoires.

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

Dès lors, la présente proposition d'ordonnance consacre l'obligation d'impartialité, de neutralité et d'apparence de neutralité dans l'exercice de leurs fonctions par les agents des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale, 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.

La présente proposition d'ordonnance précise et complète l'application et la portée du principe constitutionnel de neutralité des pouvoirs publics au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale et répond aux carences et aux décisions judiciaires ci-avant évoquées.

Elle vise également à ce que ce principe de neutralité s'applique à l'ensemble des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale et des entités à l'égard desquelles celle-ci exerce sa tutelle afin d'éviter le développement d'une « neutralité à la carte », que ce soit d'une commune à une autre ou d'un organisme public à un autre.

Alexia BERTRAND (F)
David LEISTERH (F)
Viviane TEITELBAUM (F)
Gaëtan VAN GOIDSENHOVEN (F)
Vincent DE WOLF (F)

het openbaar gezag, achter de ambtenaar die in de openbare dienst belast is met een openbaredienstopdracht. 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 wegens de verscheidenheid en zelfs de veranderlijkheid in de tijd van de situaties die zich kunnen voordoen. Bovendien zien we niet in waarom de gewetensvrijheid van een ambtenaar, via een buitensporige eis ten dienste van zijn levensbeschouwelijke, politieke of religieuze overtuigingen, een schending zou verantwoorden 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 ambtenaar om zijn overtuigingen te uiten wordt beperkt.

Om die verschillende redenen strekt dit voorstel van ordonnantie ertoe het dragen van uiterlijke tekenen van een religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging in het openbaar ambt van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te verbieden, ongeacht of het gaat om een levensbeschouwelijke, politieke of religieuze overtuiging.

In dit kader ziet het voorstel van ordonnantie 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 van de overheden, doordat het verbod wordt beperkt tot de opzichtige tekenen van geloofs- of levensovertuiging .

De neutraliteit van de Staat en de scheiding tussen Kerk en Staat zijn fundamentele en onontbeerlijke bakens voor een samenleving in het belang van iedereen.

Bijgevolg bevestigt dit voorstel van ordonnantie de verplichting tot onpartijdigheid, neutraliteit en schijn van neutraliteit in de uitoefening van hun functie voor de personeelsleden van de overheidsdiensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, alsook het verbod op het dragen van opzichtige tekenen van een levensbeschouwelijke, politieke of religieuze overtuiging tijdens de uitoefening van hun functie.

Dit voorstel van ordonnantie verduidelijkt en vervolledigt de toepassing en strekking van het grondwettelijk beginsel van neutraliteit van de overheden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en komt tegemoet aan de voornoemde tekortkomingen en rechterlijke beslissingen.

Het voorstel strekt er eveneens toe dat het neutraliteitsbeginsel toegepast wordt op alle overheidsdiensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en op de instanties waarop het Gewest toezicht uitoefent, om te vermijden dat er een « neutraliteit à la carte » ontstaat, die verschilt volgens gemeente of overheidsdienst.

Commentaire des articles

Article 1er

Le présent article ne nécessite aucun commentaire particulier.

Article 2

Le présent article porte les définitions utiles à l'application de la présente ordonnance.

Article 3

Le présent article porte l'obligation d'impartialité, de neutralité et d'apparence de neutralité dans l'exercice de leurs fonctions par les agents des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que, en exécution de ce principe, l'interdiction du port de signes convictionnels ostentatoires pour tout agent de la Région de Bruxelles-Capitale.

Article 4

Le présent article ne nécessite aucun commentaire particulier.

Alexia BERTRAND (F)
David LEISTERH (F)
Viviane TEITELBAUM (F)
Gaëtan VAN GOIDSENHOVEN (F)
Vincent DE WOLF (F)

Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen bijzondere commentaar.

Artikel 2

Dit artikel bevat de definities die nuttig zijn voor de toepassing van de ordonnantie.

Artikel 3

Dit artikel voorziet in de verplichting van onpartijdigheid, neutraliteit en schijn van neutraliteit bij de uitoefening van hun functie voor de personeelsleden van de overheidsdiensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, alsook, ter uitvoering van dat principe, in het verbod op het dragen van opzichtige tekenen van geloofs- of levensovertuiging voor alle personeelsleden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Artikel 4

Dit artikel behoeft geen commentaar.

PROPOSITION D'ORDONNANCE

LIGNE (« Libertés Individuelles Garanties par la Neutralité de l'État ») visant à assurer la neutralité et l'impartialité des agents des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale et à interdire le port de signes convictionnels ostentatoires dans l'exercice de leurs fonctions

Article 1er

La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution.

Article 2

Pour l'application de la présente ordonnance, on entend par :

1. « agent » : tout dirigeant, commissaire du gouvernement, membre du personnel, agent ou préposé des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale, qu'il soit ou non en contact avec les citoyens ou les usagers du service public ;

2. « services publics de la Région de Bruxelles-Capitale » : les services publics de la Région de Bruxelles-Capitale, les entités à l'égard desquelles elle exerce sa tutelle (en ce compris les pouvoirs locaux et 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 la Région de Bruxelles-Capitale et qui assurent une mission de service public ;

3. « signe convictionnel ostentatoire » : tout vêtement ou accessoire exprimant une conviction ou une identité politique, philosophique ou religieuse porté de manière excessive ou indiscrète, avec ou sans intention d'être remarqué, mais conduisant à se faire manifestement reconnaître par les convictions qu'il expose.

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

IVGNS ("Individuele Vrijheden Gewaarborgd door de Neutraliteit van de Staat") ertoe strekkende de neutraliteit en de onpartijdigheid van de ambtenaren van de openbare diensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te verzekeren en het dragen van opzichtige tekenen van geloofs- of levensovertuiging bij de uitoefening van hun functies te verbieden

Artikel 1

Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Artikel 2

Voor de toepassing van deze ordonnantie zijn de volgende definities van toepassing:

1. « ambtenaar »: een leidinggevende, regeringscommissaris, medewerker, ambtenaar of aangestelde van de overheidsdiensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ongeacht of hij al dan niet in contact treedt met de burgers of de gebruikers van de openbare dienst ;
2. « overheidsdiensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest »: de overheidsdiensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de instanties waarop het Gewest toezicht uitoefent (met inbegrip van de plaatselijke besturen en de aanverwante overheden) alsook de overheidsbedrijven belast met een openbaredienstopdracht, de instellingen van openbaar nut en de instanties die ressorteren onder het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en een openbaredienstopdracht vervullen ;

3. « opzichtig teken van geloofs- of levensovertuiging »: een kledingstuk of accessoire dat een politieke, levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging of identiteit uitdrukt en op een opvallende of indiscrete wijze wordt gedragen, met of zonder de bedoeling te worden opgemerkt, maar ertoe leidt dat de overtuigingen die daarmee worden uitgedragen, duidelijk herkenbaar zijn.

Article 3

Dans l'exercice de leur fonction et de leur mission, les agents des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale agissent dans l'intérêt général et dans l'intérêt de la population. Ils sont au service de tous les citoyens, sans discrimination d'aucune sorte. Dans leur attitude, comportement ou vêtement, ils s'abstiennent de manifester des préjugés ou des stéréotypes. Ils sont tenus d'exercer leur fonction et missions avec impartialité, neutralité et apparence de neutralité. En particulier, il est interdit aux agents des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale d'afficher tout signe convictionnel ostentatoire dans l'exercice de leurs fonctions.

Artikel 3

Bij de uitoefening van hun functie en opdracht handelen de ambtenaren van de overheidsdiensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in het algemeen belang en het belang van de bevolking. Ze staan ten dienste van alle burgers zonder enige vorm van discriminatie. In hun houding, gedrag of kleding onthouden ze zich van het uiten van vooroordelen of stereotypen. Ze moeten hun functie en opdracht onpartijdig en neutraal uitvoeren en daarbij blijk van neutraliteit geven. In het bijzonder is het de ambtenaren van de overheidsdiensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verboden om bij de uitoefening van hun functie een opzichtig teken van geloofs- of levensovertuiging te dragen.

Article 4

La présente ordonnance entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Artikel 4

Deze ordonnantie treedt in werking de dag waarop ze wordt bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

Alexia BERTRAND (F)
David LEISTERH (F)
Viviane TEITELBAUM (F)
Gaëtan VAN GOIDSENHOVEN (F)
Vincent DE WOLF (F)

PARLEMENT BRUXELLOIS
BRUSSELS PARLEMENT

A-380/1 – 2020/2021

SESSION ORDINAIRE 2020-2021

6 JUIN 2021

PARLEMENT DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

PROPOSITION D'ORDONNANCE

LIGNE (« Libertés Individuelles Garanties par la Neutralité de l'État ») visant à assurer la neutralité et l'impartialité des agents des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale et à interdire le port de signes convictionnels ostentatoires dans l'exercice de leurs fonctions

(déposée par Mme Alexia BERTRAND (F), M. David LEISTERH (F), Mme Viviane TEITELBAUM (F), MM. Gaëtan VAN GOIDSENHOVEN (F) et Vincent DE WOLF (F))

Développements

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 180 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 notre pays, qui s'inscrit

GEWONE ZITTING 2020-2021

6 JUIN 2021

BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK PARLEMENT

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

IVGNS ("Individuele Vrijheden Gewaarborgd door de Neutraliteit van de Staat") ertoe strekkende de neutraliteit en de onpartijdigheid van de ambtenaren van de openbare diensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te verzekeren en het dragen van opzichtige tekenen van geloofs- of levensovertuiging bij de uitoefening van hun functies te verbieden

(ingediend door mevrouw Alexia BERTRAND (F), de heer David LEISTERH (F), mevrouw Viviane TEITELBAUM (F), de heren Gaëtan VAN GOIDSENHOVEN (F) en Vincent DE WOLF (F))

Toelichting

Om ervoor te zorgen dat de mensen kunnen samenleven in een samenleving waarvan de leden op legitieme wijze verschillende overtuigingen en gevoeligheden hebben, is het van essentieel belang duidelijk te bepalen vanaf welke lijn 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 180 nationaliteiten. Hoe is het vreedzaam naast elkaar bestaan van mensen met zulke uiteenlopende opvattingen, overtuigingen, achtergronden, culturen en waardesystemen mogelijk ? Dit lijkt vanzelfsprekend, maar in werkelijkheid is het een echte verworvenheid van de beschaving. Dit is niet altijd het geval geweest, en het zou heel goed kunnen ophouden als, zoals nu het geval is, de grondslagen van dit zeer ingewikkelde sociale construct ondermijnd worden. Dit naast elkaar bestaan kan in de eerste plaats verklaard worden dankzij het grondwettelijk principe van neutraliteit van de

lui-même dans un dispositif plus vaste : un Etat 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. Nous devons les chérir et les protéger. Comme le disait le président américain Thomas Jefferson, ils impliquent de notre part une « vigilance éternelle ».

Notre Etat 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 des citoyens. Entre toutes les catégories de citoyens (autochtones et allochtones, hommes et femmes, etc.). 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 à la fois le principe de séparation de l'Eglise et de l'Etat (et donc la non-intervention de l'Etat dans les affaires religieuses et inversement) et, aussi, plus fondamentalement, les principes de l'impartialité et de la neutralité de l'Etat.

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'Etat (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 », c'est la conception du monde que chaque personne a le droit de choisir et les règles morales qu'elle choisit d'observer. Le « juste », c'est 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

openbare diensten in ons land, dat zelf 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. Wij moeten ze koesteren en beschermen. Zoals de Amerikaanse president Thomas Jefferson zei, vereisen zij dat wij « eeuwig waakzaam » zijn.

Onze rechtsstaat waarborgt in de eerste plaats dat het recht boven de politieke macht staat en dat iedereen, regeerders en geregeerden, gehoorzaam is aan het recht. Op die manier kan de gelijkheid van de burgers voor de wet worden gewaarborgd. Tussen alle categorieën van burgers (autochtonen en allochtonen, mannen en vrouwen enz.). Deze juridische gelijkheid wordt ook op politiek niveau - en op aanvullende wijze - gewaarborgd door de democratie, die de regelmatige benoeming van de vertegenwoordigers verzekert, en die ook regelingen ter bescherming van de minderheden (nationale, religieuze, culturele enz.) omvat.

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, d.w.z. de vrijheid om zijn 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 worden nagestreefd en waaraan voortdurend moet worden vastgehouden, zijn die van pluralisme, verdraagzaamheid en openheid. Deze broze waarden worden in een maatschappij begrepen, aanvaard, nageleefd en bewaard als resultaat van een lange impregnatie en dankzij een permanente strijd. Zij vormen een erfgoed dat elk individu in staat stelt in contact te komen met andere personen, andere ideeën, zichzelf in vraag te stellen, te bekritiseren, te spotten, te kiezen, zich te doen gelden, in één woord, zich te emanciperen.

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

Onpartijdigheid betekent dat mensen die in dezelfde situatie verkeren (bijvoorbeeld iedereen die een levensbeschouwelijk of religieus symbool draagt, wat dat symbool ook moge zijn en wat die levensbeschouwing ook moge zijn) op dezelfde manier behandeld worden. Neutraliteit daarentegen bestaat in de verplichting voor de Staat (en zijn ambtenaren) om geen voorkeur uit te spreken voor een levenswijze. Het legt dus de absolute voorrang vast van het « rechtvaardige » op het « goede » in de staat. Het « goede » is 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 het vreedzame samenleven van deze verschillende wereldbeelden mogelijk maakt. Het kiezen van een levenswijze is een privé-aangelegenheid. Deze keuzes

les agents de l'Etat sont par ailleurs – et c'est heureux – 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 les laisser au vestiaire. Faute de quoi, ils portent à la fois atteinte à la neutralité de l'Etat et à l'impartialité qu'il doit conserver quand il agit. En effet, s'il veut continuer à bénéficier du sentiment d'adhésion des citoyens, l'Etat 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 d'ordonnance 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 à tout fonctionnaire public, quel que soit son genre ou ses convictions philosophiques, politiques ou religieuses, d'assurer 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.

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 d'apporter 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 la Région de Bruxelles-Capitale, mais aussi son administration et ses 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.

beschermen en ervoor zorgen dat iedereen ze vrij kan maken, is een verantwoordelijkheid van de overheid. Ook al zijn overheidsambtenaren - 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. Immers, wil de Staat het gevoel van steun van de burgers 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 bestaan vandaag. Zij maken deel uit van ons positief recht. Vandaag de dag lijkt het erop dat sommigen ze opnieuw ter discussie willen stellen, in naam van de individuele en onvoorwaardelijke uitoefening van de rechten op non-discriminatie, diversiteit en sociale promotie. Een dergelijke invraagstelling bedreigt het recht van de samenleving als geheel om op harmonische en vreedzame wijze te leven, op een respectvolle manier en met waarborging van ieders vrijheden.

Dit voorstel van ordonnantie heeft geen betrekking op een specifieke levensbeschouwing. Het doel is de neutraliteit en onpartijdigheid van de staat te verdedigen en van alle overheidsambtenaren, ongeacht hun geslacht of hun filosofische, politieke of godsdienstige overtuigingen, te vragen de neutrale en onpartijdige werking van de Staat te verzekeren, zodat de individuele vrijheden en de filosofische, politieke en godsdienstige overtuigingen van elke burger gewaarborgd worden.

Dit principe van neutraliteit, dat bestaat en is vastgelegd in ons positief recht en bevestigd door de Raad van State, wordt nu bedreigd. Het moet nog uitdrukkelijker worden bevestigd, gezien de pogingen van sommigen om deze fundamentele principes, waarvoor alle democratische partijen in dit land decennia lang gestreden hebben, te ondermijnen. Wanneer de Staat zijn rol als neutrale en onpartijdige organisator van de uitoefening van de verschillende politieke en filosofische overtuigingen, godsdiensten, erediensten en geloofsovertuigingen verliest, brengt hij de vreedzame co-existentie van individuen in gevaar en splijt hij het samenleven. Daarom is het van belang nog explicieter wettelijk vast te leggen dat het grondwettelijk principe van de neutraliteit van de overheden inhoudt dat niet alleen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, maar ook zijn administratie en zijn openbare diensten alle waarborgen van neutraliteit moeten bieden en het uiterlijk van neutraliteit moeten vertonen, zodat de burger, de gebruiker, niet aan die neutraliteit kan twijfelen.

Cette neutralité de l'Etat 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, ce dont nous pouvons nous réjouir, plus le besoin de neutralité de l'Etat 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'Etat 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. Par contre, une personne qui occupe une fonction publique ne peut exprimer ses convictions dans le cadre professionnel. Précisons que cette interdiction se limite 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, en définitive, de limiter – partiellement et temporairement – la liberté.

La récente décision ponctuelle du tribunal de travail de Bruxelles à l'égard de la 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, 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'Etat l'a rappelé avec force, par exemple dans son avis 44.521/AG du 20 mai 2008, lorsqu'il énonce que « *(…) Dans un Etat 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*

Deze neutraliteit van de Staat is een noodzakelijke voorwaarde voor een pluralistische samenleving, waarin iedereen zich gerespecteerd 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, wat wij kunnen toejuichen, des te groter is de behoefte van de staat om neutraal te zijn.

Maar dit principe van neutraliteit is niet alleen bedoeld om de sociale vrede te bewaren. Het streeft een nog ambitieuzer doel na: vrijheid en, in het bijzonder, vrijheid van levensovertuiging, of die nu politiek, filosofisch of religieus is. Door zijn ambtenaren te verplichten geen levensbeschouwelijke en religieuze tekenen te dragen, kan de staat de samenleving een pluralistisch kader bieden waarin de vrijheid van meningsuiting, of die nu politiek, filosofisch of godsdienstig van aard is, op de meest optimale en vruchtbare wijze kan gedijen.

Laten wij dit punt benadrukken: de vrijheid om zijn overtuigingen te uiten is een fundamentele vrijheid. Deze vrijheid is de regel en het is de beperking ervan die de uitzondering blijft. 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 levensovertuigingen niet in de beroepscontext uiten. Er zij op gewezen dat dit verbod 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 overheidsambtenaren om tijdens de uitoefening van hun ambt hun levensovertuigingen 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 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 geloofs- of levensovertuiging in het Brussels overheidsorgaan Actiris toegestaan, ondanks het in het intern reglement opgelegd 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 het volgende stelde « *(…) 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*

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. ».

La Cour constitutionnelle a 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 du 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 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 d'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. (nous soulignons) ».

Dans un arrêt rendu le 21 décembre 2010 (l'affaire concernait une enseignante de Charleroi opposée à une interdiction de port de signe convictionnel prise par la Ville de Charleroi), le Conseil d'Etat 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*. ».

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 ».

Het Grondwettelijk Hof heeft het neutraliteitsbeginsel in de zin van artikel 24 van de Grondwet kunnen definiëren in een arrest van 4 juni 2020, toen het diende na te gaan of het absolute verbod op het dragen van tekenen van geloofs- of levensovertuiging, opgelegd aan meerderjarige studenten in het hoger onderwijs, van dien aard was dat het 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 mutatis mutandis kan worden toegepast in de administratieve 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 het volgende : « […] omvat de vrijheid van geweten en godsdienst onder meer vrijheid om hetzij alleen, hetzij met anderen, zijn godsdienst of zijn overtuiging tot uiting te brengen, maar beschermt zij 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 […], het kan 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. (wij onderlijnen) »

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

Au niveau fédéral, l'arrêté royal du 14 juin 2007 modifiant l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant statut des agents de l'Etat 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 (*nous soulignons*) qui pourrait être de nature à ébranler la confiance du 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 observées 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 (nous soulignons) (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 (nous soulignons) 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'usager dans l'exercice impartial, neutre et loyal de leur fonction (nous soulignons) ».

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'Etat est essentielle pour garantir les libertés individuelles de chacun.

Au niveau bruxellois, l'article 3*bis*, § 4, de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant sur le statut des agents de l'État dispose que : « L'agent traite les usagers de ces services avec bienveillance. Dans la manière dont il répond aux demandes des usagers ou dont il

Op federaal niveau vermeldt het koninklijk besluit van 14 juni 2007 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, in zijn artikel 8 het volgende: « 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 met het publiek vermijdt de rijksambtenaar elk woord, elke houding, elk voorkomen (wij onderlijnen) die van dien 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 Wet houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie en houdende de Deontologische Code voor de openbare mandatarissen vermeldt de fundamentele deontologische en ethische beginselen en ook de gedragsregels die dienen te worden opgevolgd in het kader van de uitoefening van een openbare functie. 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 (wij onderlijnen) (artikel 3.5). Zij handelen integer, en dit houdt onder meer in eerlijkheid, loyaliteit, discretie, eerbaarheid, billijkheid, onpartijdigheid (wij onderlijnen) en onomkoopbaarheid (artikel 4.2).

De omzendbrief nr. 573 van 17 augustus 2007 met betrekking tot het deontologisch kader voor de ambtenaren van het federaal administratief openbaar ambt verduidelijkt over dit punt: « 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. (wij onderlijnen) ».

Deze bepalingen zijn allemaal toepassingen van het beginsel dat een ieder als burger recht heeft op zijn of haar overtuigingen en op het uitdrukken ervan. Wanneer ze echter een openbaar ambt uitoefenen, worden deze zelfde burgers onderworpen aan bijzondere plichten die voortvloeien uit de vervulling van hun openbare taak, die hen onderwerpt aan een verplichting van neutraliteit, onpartijdigheid, terughoudendheid en reële en zichtbare objectiviteit. Deze neutraliteit van de Staat is onontbeerlijk om de individuele vrijheden van iedereen te waarborgen.

Op het niveau van Brussel bepaalt artikel 3*bis*, § 4, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende het statuut van het overheidspersoneel het volgende: « De ambtenaar behandelt de gebruikers van zijn diensten met welwillendheid. In de manier waarop hij de

traite les dossiers, il respecte strictement les principes de neutralité (nous soulignons), 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. ».

Il est important de rappeler 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 d'ordonnance vise exclusivement au respect du principe de neutralité dans les services publics.

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 Cour européenne des droits de l'homme (la Cour), 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 1er 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 laissées 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.

vragen van de gebruikers beantwoordt of waarop hij de dossiers behandelt, eerbiedigt hij op een strikte manier de beginselen van neutraliteit (wij onderlijnen), 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. »

Het is van belang eraan te herinneren dat het dragen van een filosofisch, politiek of religieus teken als zodanig een uiting is van een door artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens beschermde oprechte overtuiging. Iedereen heeft het recht om zijn/haar overtuigingen te uiten. Er is hier geenszins sprake van een totaal verbod op alle filosofische, politieke of religieuze kleding of symbolen in de persoonlijke levenssfeer. Dit voorstel van ordonnantie sterkt is uitsluitend gericht op de eerbiediging van het neutraliteitsbeginsel in de openbare diensten.

Het feit dat een openbare instelling niet aanvaardt dat haar werknemer ongeacht diens geslacht, een uiterlijk symbool van filosofische, politieke of godsdienstige overtuiging draagt, houdt wel degelijk een inmenging in van het recht op vrijheid van godsdienst en levensovertuiging. 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 bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het Hof heeft er in dit verband regelmatig 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 geen bescherming biedt tegen iedere handeling die wordt ingegeven of geïnspireerd door godsdienst of overtuiging. In een democratische samenleving waar binnen eenzelfde bevolking verschillende godsdiensten naast elkaar bestaan, kan het noodzakelijk zijn beperkingen te stellen 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 filosofische, politieke of religieuze overtuigingen tot uiting te brengen, kan beperken.

Dans l'affaire Ebrahimian v. 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 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.* ».

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 op het niveau van de overheidsdiensten andere verdergaande 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 overheidsdiensten 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 mogen dragen, zelfs indien zij geen enkele daad van proselitisme stellen. Het Hof benadrukt de 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 overheidsambtenaren te rechtvaardigen. Het is hun status van overheidsambtenaar, die hen onderscheidt van gewone burgers die geenszins 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 de schijn van neutraliteit 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.* ».

Notons pour le surplus, au niveau de la jurisprudence européenne, que la Cour de justice de l'Union européenne 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 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 la Région de Bruxelles-Capitale, 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 bus de la STIB ? 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'Eglise 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.

La présente proposition d'ordonnance entend ainsi confirmer le principe de neutralité en ce qu'il s'applique aux agents et préposés des pouvoirs publics de la Région de Bruxelles-Capitale. En vertu du principe constitutionnel de neutralité des pouvoirs publics et d'égalité des usagers, tel que reconnu par le Conseil d'État, l'autorité bruxelloise se doit d'être neutre et doit 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.

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 moslima 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 politieke, filosofische of religieuze overtuiging 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 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, filosofische, politieke of religieuze affiniteiten van een openbaar ambtenaar. Hieruit volgt dat eenieder die deelneemt aan de uitoefening van het bestuur blijk moet geven van deze neutraliteit in zijn houding, gedrag en kleding.

Deze rechtspraak en deze beginselen zijn van toepassing op elke werknemer van de overheidsdiensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ongeacht zijn geslacht en ongeacht de overtuigingen die hij aan de dag legt en de aard van deze overtuigingen (filosofisch, 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 bus van de MIVB 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 van veel ruimere aard en betreft universele beginselen.

Dit voorstel van ordonnantie heeft dus tot doel het neutraliteitsbeginsel te bevestigen, voor zover het van toepassing is op het overheidspersoneel van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Krachtens het door de Raad van State erkende grondwettelijke beginsel van neutraliteit van de overheid en gelijkheid van de gebruikers, moet de Brusselse overheid neutraal zijn en alle burgers gelijk behandelen, zonder discriminatie op grond van hun levensbeschouwelijke, politieke of godsdienstige overtuiging. Daarom moeten de personeelsleden van de overheid 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 geloofs- of levensovertuiging door personeelsleden van de overheid kan bij de gebruikers de indruk wekken dat zij hun functie niet op onpartijdige wijze uitoefenen.

Par « ostentatoires », nous entendons les signes qui sont portés de manière excessive ou indiscrète, avec ou sans intention d'être remarqués, mais conduisant à faire manifestement 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 consacrent 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 existe 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 sont mutées, promues ou changent de fonction. Comment expliquer qu'en début de carrière une personne puisse porter des signes convictionnels et que, suite à une promotion, 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 service public (où le port de signes convictionnels serait autorisé) : dès lors que la

Onder « opzichtig » verstaan wij tekens die op buitensporige of weinig discrete 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 schijn van neutraliteit. De dienstverlening door de overheidsmedewerker moet neutraal zijn in haar uiting, maar ook in de schijn ervan. Deze schijn van neutraliteit betreft alle 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.

Enerzijds moet iedere medewerker 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 overheidsinstanties het gevoel hebben dat de neutraliteit en de onpartijdigheid van de overheidsmedewerkers bestaan bij de uitoefening van elk van de uitgeoefende 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 medewerkers. Als er binnen een organisatie medewerkers zouden zijn die opzichtige tekens mogen dragen en anderen die dat niet mogen, zou dit leiden tot discriminatie en ongelijke behandeling van het personeel.

Tenslotte zou een eventueel onderscheid leiden tot organisatorische moeilijkheden, aangezien de medewerkers zich niet noodzakelijkerwijs beperken tot een gesloten ruimte en 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 opleggen. Het probleem blijft ook bestaan, vooral als deze personen worden overgeplaatst, bevorderd of van functie veranderen. Hoe valt het te verklaren dat iemand aan het begin van zijn loopbaan tekenen van overtuiging kan 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 geloofs- of levensovertuiging verboden zou zijn) en functies voor de operationele uitvoering van openbaredienstopdrachten

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 assurent 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. ».

Ce texte n'a pas pour objet de priver un agent public d'avoir et de manifester des convictions culturelles, religieuses, politiques ou philosophiques. Il 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, quelque part 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

(waar het dragen van tekenen van geloofs- of levensovertuiging toegestaan zou zijn): zodra de openbaredienstopdracht 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 openbaredienstopdrachten op een neutrale en onpartijdige wijze uitvoeren. Hoe kan er bovendien een grens worden getrokken tussen regale functies en operationele functies, zodra de burger in beide gevallen niet de keuze heeft om zich tot andere diensten te wenden en tegen zijn wil geconfronteerd zou worden met de uiting van een levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging, hoewel 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 vrijwaren ?

In zijn vorige adviezen heeft de Raad van State trouwens veel belang gehecht aan het argument van de goede werking van de dienst en aan het argument dat verschillende reglementen voor verschillende personeelscategorieën kunnen leiden tot organisatorische moeilijkheden en bijgevolg tot ongelijke behandelingen.

In de adviezen 48.146/AV en 48.147/AV merkt de Raad van State het volgende op: « Aangezien niet geraakt wordt aan het wezen zelf van de in het geding zijnde vrijheden wat het overheidspersoneel in kwestie betreft, lijkt aanvaard te kunnen worden dat overwegingen betreffende de goede werking van de openbare dienst deel kunnen uitmaken van de gegevens die in overweging moeten worden genomen in het licht van de naleving van het proportionaliteitsbeginsel. Voor zover de wetgever, die ter zake over enige marge voor appreciatie beschikt, op een overtuigende wijze kan aantonen dat het inderdaad, gelet op de concrete omstandigheden inzake de organisatie en de werking van de openbare dienst, uitermate moeilijk of onmogelijk is om binnen eenzelfde openbare dienst een onderscheid te maken tussen de verschillende personeelsleden, zou een algemeen verbod wel kunnen worden verantwoord. ».

Deze tekst strekt er niet toe een ambtenaar 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 wenste, 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 ze zich ten volle kunnen uiten. Het is deze sociale functie die rechtvaardigt dat een ambtenaar weliswaar een individu blijft, maar zich wegcijfert achter de drager van een deel van

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 d'ordonnance vise à interdire le port ostentatoire de tout signe convictionnel dans la fonction publique de la Région de Bruxelles-Capitale, qu'il soit évocateur d'une appartenance philosophique, politique ou religieuse.

La présente proposition d'ordonnance prend soin, dans ce cadre, de veiller au principe de proportionnalité entre, d'une part, la liberté d'expression et la liberté religieuse et philosophique garanties par la Constitution et, d'autre part, l'obligation de neutralité des pouvoirs publics, en ce qu'elle limite l'interdiction aux signes convictionnels ostentatoires.

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

Dès lors, la présente proposition d'ordonnance consacre l'obligation d'impartialité, de neutralité et d'apparence de neutralité dans l'exercice de leurs fonctions par les agents des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale, 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.

La présente proposition d'ordonnance précise et complète l'application et la portée du principe constitutionnel de neutralité des pouvoirs publics au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale et répond aux carences et aux décisions judiciaires ci-avant évoquées.

Elle vise également à ce que ce principe de neutralité s'applique à l'ensemble des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale et des entités à l'égard desquelles celle-ci exerce sa tutelle afin d'éviter le développement d'une « neutralité à la carte », que ce soit d'une commune à une autre ou d'un organisme public à un autre.

Alexia BERTRAND (F)
David LEISTERH (F)
Viviane TEITELBAUM (F)
Gaëtan VAN GOIDSENHOVEN (F)
Vincent DE WOLF (F)

het openbaar gezag, achter de ambtenaar die in de openbare dienst belast is met een openbaredienstopdracht. 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 wegens de verscheidenheid en zelfs de veranderlijkheid in de tijd van de situaties die zich kunnen voordoen. Bovendien zien we niet in waarom de gewetensvrijheid van een ambtenaar, via een buitensporige eis ten dienste van zijn levensbeschouwelijke, politieke of religieuze overtuigingen, een schending zou verantwoorden 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 ambtenaar om zijn overtuigingen te uiten wordt beperkt.

Om die verschillende redenen strekt dit voorstel van ordonnantie ertoe het dragen van uiterlijke tekenen van een religieuze of levensbeschouwelijke overtuiging in het openbaar ambt van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te verbieden, ongeacht of het gaat om een levensbeschouwelijke, politieke of religieuze overtuiging.

In dit kader ziet het voorstel van ordonnantie 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 van de overheden, doordat het verbod wordt beperkt tot de opzichtige tekenen van geloofs- of levensovertuiging .

De neutraliteit van de Staat en de scheiding tussen Kerk en Staat zijn fundamentele en onontbeerlijke bakens voor een samenleving in het belang van iedereen.

Bijgevolg bevestigt dit voorstel van ordonnantie de verplichting tot onpartijdigheid, neutraliteit en schijn van neutraliteit in de uitoefening van hun functie voor de personeelsleden van de overheidsdiensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, alsook het verbod op het dragen van opzichtige tekenen van een levensbeschouwelijke, politieke of religieuze overtuiging tijdens de uitoefening van hun functie.

Dit voorstel van ordonnantie verduidelijkt en vervolledigt de toepassing en strekking van het grondwettelijk beginsel van neutraliteit van de overheden in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en komt tegemoet aan de voornoemde tekortkomingen en rechterlijke beslissingen.

Het voorstel strekt er eveneens toe dat het neutraliteitsbeginsel toegepast wordt op alle overheidsdiensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en op de instanties waarop het Gewest toezicht uitoefent, om te vermijden dat er een « neutraliteit à la carte » ontstaat, die verschilt volgens gemeente of overheidsdienst.

Commentaire des articles

Article 1er

Le présent article ne nécessite aucun commentaire particulier.

Article 2

Le présent article porte les définitions utiles à l'application de la présente ordonnance.

Article 3

Le présent article porte l'obligation d'impartialité, de neutralité et d'apparence de neutralité dans l'exercice de leurs fonctions par les agents des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que, en exécution de ce principe, l'interdiction du port de signes convictionnels ostentatoires pour tout agent de la Région de Bruxelles-Capitale.

Article 4

Le présent article ne nécessite aucun commentaire particulier.

Alexia BERTRAND (F)
David LEISTERH (F)
Viviane TEITELBAUM (F)
Gaëtan VAN GOIDSENHOVEN (F)
Vincent DE WOLF (F)

Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen bijzondere commentaar.

Artikel 2

Dit artikel bevat de definities die nuttig zijn voor de toepassing van de ordonnantie.

Artikel 3

Dit artikel voorziet in de verplichting van onpartijdigheid, neutraliteit en schijn van neutraliteit bij de uitoefening van hun functie voor de personeelsleden van de overheidsdiensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, alsook, ter uitvoering van dat principe, in het verbod op het dragen van opzichtige tekenen van geloofs- of levensovertuiging voor alle personeelsleden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Artikel 4

Dit artikel behoeft geen commentaar.

PROPOSITION D'ORDONNANCE

LIGNE (« Libertés Individuelles Garanties par la Neutralité de l'État ») visant à assurer la neutralité et l'impartialité des agents des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale et à interdire le port de signes convictionnels ostentatoires dans l'exercice de leurs fonctions

Article 1er

La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution.

Article 2

Pour l'application de la présente ordonnance, on entend par :

1. « agent » : tout dirigeant, commissaire du gouvernement, membre du personnel, agent ou préposé des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale, qu'il soit ou non en contact avec les citoyens ou les usagers du service public ;

2. « services publics de la Région de Bruxelles-Capitale » : les services publics de la Région de Bruxelles-Capitale, les entités à l'égard desquelles elle exerce sa tutelle (en ce compris les pouvoirs locaux et 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 la Région de Bruxelles-Capitale et qui assurent une mission de service public ;

3. « signe convictionnel ostentatoire » : tout vêtement ou accessoire exprimant une conviction ou une identité politique, philosophique ou religieuse porté de manière excessive ou indiscrète, avec ou sans intention d'être remarqué, mais conduisant à se faire manifestement reconnaître par les convictions qu'il expose.

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

IVGNS ("Individuele Vrijheden Gewaarborgd door de Neutraliteit van de Staat") ertoe strekkende de neutraliteit en de onpartijdigheid van de ambtenaren van de openbare diensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te verzekeren en het dragen van opzichtige tekenen van geloofs- of levensovertuiging bij de uitoefening van hun functies te verbieden

Artikel 1

Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Artikel 2

Voor de toepassing van deze ordonnantie zijn de volgende definities van toepassing:

1. « ambtenaar »: een leidinggevende, regeringscommissaris, medewerker, ambtenaar of aangestelde van de overheidsdiensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ongeacht of hij al dan niet in contact treedt met de burgers of de gebruikers van de openbare dienst ;
2. « overheidsdiensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest »: de overheidsdiensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de instanties waarop het Gewest toezicht uitoefent (met inbegrip van de plaatselijke besturen en de aanverwante overheden) alsook de overheidsbedrijven belast met een openbaredienstopdracht, de instellingen van openbaar nut en de instanties die ressorteren onder het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en een openbaredienstopdracht vervullen ;

3. « opzichtig teken van geloofs- of levensovertuiging »: een kledingstuk of accessoire dat een politieke, levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging of identiteit uitdrukt en op een opvallende of indiscrete wijze wordt gedragen, met of zonder de bedoeling te worden opgemerkt, maar ertoe leidt dat de overtuigingen die daarmee worden uitgedragen, duidelijk herkenbaar zijn.

Article 3

Dans l'exercice de leur fonction et de leur mission, les agents des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale agissent dans l'intérêt général et dans l'intérêt de la population. Ils sont au service de tous les citoyens, sans discrimination d'aucune sorte. Dans leur attitude, comportement ou vêtement, ils s'abstiennent de manifester des préjugés ou des stéréotypes. Ils sont tenus d'exercer leur fonction et missions avec impartialité, neutralité et apparence de neutralité. En particulier, il est interdit aux agents des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale d'afficher tout signe convictionnel ostentatoire dans l'exercice de leurs fonctions.

Artikel 3

Bij de uitoefening van hun functie en opdracht handelen de ambtenaren van de overheidsdiensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in het algemeen belang en het belang van de bevolking. Ze staan ten dienste van alle burgers zonder enige vorm van discriminatie. In hun houding, gedrag of kleding onthouden ze zich van het uiten van vooroordelen of stereotypen. Ze moeten hun functie en opdracht onpartijdig en neutraal uitvoeren en daarbij blijk van neutraliteit geven. In het bijzonder is het de ambtenaren van de overheidsdiensten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verboden om bij de uitoefening van hun functie een opzichtig teken van geloofs- of levensovertuiging te dragen.

Article 4

La présente ordonnance entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

Artikel 4

Deze ordonnantie treedt in werking de dag waarop ze wordt bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.

Alexia BERTRAND (F)
David LEISTERH (F)
Viviane TEITELBAUM (F)
Gaëtan VAN GOIDSENHOVEN (F)
Vincent DE WOLF (F)