

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

21 oktober 2024

WETSVOORSTEL

betreffende de door de neutraliteit
van de Staat gewaarborgde individuele
vrijheden, teneinde meer bepaald
de neutraliteit en onpartijdigheid
van de ambtenaren van de openbare diensten
van de federale Staat te waarborgen en
hen te verbieden tijdens de uitoefening
van hun functie zichtbare tekens
van een geloofs- of levensovertuiging te dragen

(ingediend door
de heer Daniel Bacquelaine c.s.)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

21 octobre 2024

PROPOSITION DE LOI

LIGNE ("Libertés Individuelles
Garanties par la Neutralité de l'État")
visant à assurer la neutralité et
l'impartialité des agents
des services publics de l'État fédéral
et à interdire le port
de signes convictionnels ostensibles
dans l'exercice de leurs fonctions

(déposée par
M. Daniel Bacquelaine et consorts)

SAMENVATTING

Om de neutraliteit en onpartijdigheid van de ambtenaren van de openbare diensten van de federale Staat te waarborgen, beoogt dit wetsvoorstel hen te verbieden tijdens de uitoefening van hun functie zichtbare tekens van een geloofs- of levensovertuiging te dragen.

RÉSUMÉ

Afin de garantir la neutralité et l'impartialité des agents des services publics, la présente proposition de loi leur interdit de porter des signes convictionnels ostensibles dans l'exercice de leurs fonctions.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beige gekleurd papier)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel neemt, met een aantal aanpassingen, de tekst over van wetsvoorstel DOC 55 2092/001.

Opdat mensen met elkaar kunnen samenleven in een maatschappij waarvan de leden er volkomen legitiem eigen overtuigingen en gevoeligheden op nahouden, moet duidelijk worden aangegeven vanaf welke grens het collectieve belang primeert op eenieders individuele belangen. Alleen zo kan worden gewaarborgd dat ze kunnen bestaan en dat ervoor kan worden opgekomen in een open, verdraagzame en pluralistische samenleving.

In België zijn er momenteel meer dan 180 nationaliteiten; hoe kunnen mensen met zulke uiteenlopende geloofs- en levensbeschouwelijke overtuigingen, achtergronden, culturen en waardesystemen vreedzaam met elkaar leven? Zulks lijkt vanzelfsprekend te zijn, maar is in werkelijkheid zonder meer een verworvenheid van de beschaving. Het is immers niet altijd zo geweest en er zou evengoed een einde aan kunnen komen als, zoals nu, de grondslagen van deze hoogst ingewikkelde sociale constructie onderuit worden gehaald. Dit vreedzaam met elkaar leven is in de eerste plaats slechts mogelijk dankzij het grondwettelijk beginsel van neutraliteit van de Belgische openbare diensten, dat zelf is ingebed in een ruimer systeem, namelijk een democratische rechtsstaat die grondrechten beschermt, waarden nastreeft en op beginselen stoelt. Alle bestanddelen van dat systeem zijn even waardevol als kwetsbaar. In de woorden van de Amerikaanse president Thomas Jefferson vergen zij van ons “eeuwige waakzaamheid”.

De Belgische rechtsstaat waarborgt in de eerste plaats dat het recht boven de politieke macht staat en dat iedereen, regeerders en geregeerden, de wet dient te gehoorzamen. Aldus kan de gelijkheid van de burgers in rechte worden gewaarborgd, tussen alle categorieën van burgers (autochtonen en allochtonen, mannen en vrouwen enzovoort). Die juridische gelijkheid wordt voorts gewaarborgd op politiek niveau en – aanvullend – door de democratie, die inhoudt dat de vertegenwoordigers van het volk regelmatig worden aangewezen en die tevens regels omvat om – nationale, religieuze, culturele en andere – minderheden te beschermen.

Daarenboven zijn onze rechten en vrijheden verankerd in de verklaringen van de rechten van de mens. Naast de vrijheid van mening en van meningsuiting omvatten zij ook de vrijheid van godsdienst, dat wil zeggen de vrijheid om zelf een godsdienst te kiezen en, meer ten

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition reprend, en l’adaptant, le texte de la proposition DOC 55 2092/001.

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 lui-même dans un dispositif plus vaste; à savoir, un État de droit démocratique protégeant des droits fondamentaux, poursuivant des valeurs et structuré par des principes. Tous les éléments de ce dispositif sont aussi précieux que vulnérables. Nous devons les chérir et les protéger. Comme le disait le président américain Thomas Jefferson, ils impliquent de notre part une “vigilance éternelle”.

Notre État de droit, d’abord, garantit la prééminence du droit sur le pouvoir politique et l’obéissance de tous, gouvernants et gouvernés, à la loi. Il permet ainsi d’assurer l’égalité en droit 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

gronde, de vrijheid om te geloven en niet te geloven. Tot die rechten behoort ook het recht te worden beschermd tegen racistische daden en woorden.

De universele waarden die worden nagestreefd en waarvan op het aanhangen ervan voortdurend moet worden aangestuurd, zijn pluralisme, verdraagzaamheid en openheid. Die waarden zijn broos en kunnen pas na lang insijpelen en dankzij een onophoudelijke strijd in een maatschappij worden begrepen, aanvaard, nageleefd en in stand gehouden. Zij vormen een erfgoed dat elk individu de gelegenheid biedt in contact te komen met andere mensen en met andere ideeën, zichzelf ter discussie te stellen, kritiek te uiten, met zichzelf de spot te drijven, keuzes te maken, zich te doen gelden; kortom, te emanciperen.

Tot slot is de Belgische democratische samenleving gebouwd op zowel het beginsel van scheiding van Kerk en Staat (en dus op de niet-inmenging van de Staat in godsdienstige aangelegenheden en omgekeerd) als, meer ten gronde, de beginselen van onpartijdigheid en van neutraliteit van de Staat. Onpartijdigheid betekent dat mensen die in eenzelfde situatie verkeren (bijvoorbeeld iedereen die een teken van een geloofs- of levensovertuiging draagt, ongeacht het teken en de overtuiging), op eenzelfde manier worden behandeld. Neutraliteit, daarentegen, bestaat in de verplichting voor de Staat (en diens ambtenaren) om voor geen enkele levenswijze een voorkeur uit te spreken. Aldus verankert dat beginsel op het niveau van de Staat dat het "rechtvaardige" absoluut voorrang krijgt op het "goede". Het "goede" is het wereldbeeld dat ieder mens het recht heeft te kiezen, alsook de morele regels die hij verkiest te volgen. Het "rechtvaardige" is het geheel van de rechtsregels die voor iedereen gelden en die er juist voor zorgen dat die verschillende wereldbeelden in deze of gene maatschappij vreedzaam naast elkaar kunnen bestaan. Een levenswijze kiezen is een privaataangelegenheid; daarentegen komt het de overheid toe die keuzes te beschermen en ervoor te zorgen dat iedereen ze vrij kan maken. Hoewel ambtenaren ook burgers zijn die – en gelukkig maar – er in hun privéleven heel verschillende wereldbeelden op na kunnen houden, zijn zij tijdens de uitoefening van hun functie verplicht hun opvattingen achterwege te laten. Doen zij dat niet, dan ondermijnen zij zowel de neutraliteit van de Staat als de onpartijdigheid die deze in zijn optreden aan de dag moet leggen. Wil de Staat het draagvlak bij de burgers handhaven, dan moet hij immers niet alleen onpartijdig handelen maar ook het gevoel van onpartijdigheid in de hand werken. Als het op neutraliteit aankomt, moet de Staat dus onberispelijk zijn. Kortom: het is zaak niet alleen onpartijdig te zijn maar van die onpartijdigheid ook blijkt te geven.

et de ne pas croire. Parmi ces droits figure aussi le droit à être protégé contre les actes et paroles racistes.

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

Enfin, les principes structurant notre société démocratique, ce sont ici à la fois le principe de séparation de l'Église et de l'État (et donc la non-intervention de l'État dans les affaires religieuses et inversement) et, aussi, plus fondamentalement, les principes de l'impartialité et de la neutralité de l'État. L'impartialité consiste à traiter de manière similaire les personnes se trouvant dans une situation similaire (par exemple toute personne arborant un signe convictionnel, quel que ce soit ce signe et quelle que soit cette conviction). La neutralité, elle, consiste en l'obligation pour l'État (et ses agents) de n'affirmer aucune préférence quant à un mode de vie. Elle consacre ainsi dans l'État l'absolue priorité du "juste" sur le "bien". Le "bien", 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 les agents de l'État 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 laisser ces dernières au vestiaire. Faute de quoi, ils portent à la fois atteinte à la neutralité de l'État et à l'impartialité qu'il doit conserver quand il agit. En effet, s'il veut continuer à bénéficier du sentiment d'adhésion des citoyens, l'État doit non seulement agir de manière impartiale mais également inspirer le sentiment d'impartialité. Il doit, dès lors, être irréprochable au niveau de la neutralité. En résumé, il ne suffit pas d'être impartial. Il faut encore apparaître impartial.

Het gaat om beginselen die al bestaan en die deel uitmaken van ons positief recht. Thans lijken sommigen ze evenwel opnieuw ter discussie te willen stellen, uit naam van de individuele en onvoorwaardelijke uitoefening van het recht op non-discriminatie, op diversiteit en op het recht om maatschappelijk op te klimmen. Wie die beginselen aldus ter discussie stelt, doorkruist het recht van de samenleving als geheel om harmonisch, vreedzaam en respectvol te leven, met waarborging van eenieders vrijheden.

Dit wetsvoorstel is niet gericht op deze of gene geloofs- of levensovertuiging. Het komt erop aan de neutraliteit en de onpartijdigheid van de Staat te verdedigen en van alle ambtenaren, ongeacht hun geslacht of hun levensbeschouwelijke, politieke of religieuze overtuiging, te vragen de neutrale en onpartijdige werking van de Staat te helpen gestalten te geven, opdat de individuele vrijheden en de levensbeschouwelijke, politieke en religieuze overtuigingen van elke burger worden gewaarborgd.

Dit – bestaande – neutraliteitsbeginsel, dat in ons positief recht is verankerd en door de Raad van State is bekrachtigd, wordt thans bedreigd. Zulks dient des te uitdrukkelijker te worden gesteld nu sommigen pogen om deze fundamentele beginselen, waarvoor alle democratische partijen in dit land decennialang hebben gestreden, te ondermijnen. Wanneer de Staat zijn rol als neutrale en onpartijdige organisator van de uitoefening van de verschillende politieke en levensbeschouwelijke overtuigingen, godsdiensten, erediensten en geloofsovertuigingen opgeeft, brengt hij de vreedzame co-existentie van individuen in gevaar en drijft hij een wig in het samenleven. Daarom is het van belang nog explicieter bij wet vast te leggen dat het grondwettelijk beginsel van neutraliteit van de overheid inhoudt dat niet alleen de Federale Staat maar ook diens administratie en openbare diensten alle waarborgen van neutraliteit bieden en er de uiterlijke kenmerken van hebben, zodat de burger-gebruiker niet aan die neutraliteit hoeft te twifelen.

Deze neutraliteit van de Staat is een noodzakelijke voorwaarde voor een pluralistische samenleving waarin eenieder zich in zijn of haar anders-zijn, overtuiging, cultuur of godsdienst gerespecteerd voelt. Door die neutraliteit ter discussie te stellen, zal altijd het pad worden geëffend voor verzuiling en voor wat ons verdeelt in plaats van verenigt. Des te veelzijdiger en diverser een samenleving – wat toe te juichen valt –, des te pangender de nood aan een neutrale Staat.

Dit neutraliteitsbeginsel dient echter niet alleen om de sociale vrede te bewaren. Het heeft een nog ambitieuzer doel: vrijheid en met name vrijheid van overtuiging, zowel politiek als levensbeschouwelijk en religieus.

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

La présente proposition de loi 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 butoir 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, des diverses convictions philosophiques, des diverses religions, des divers cultes et des diverses croyances, il met en danger la coexistence pacifique des individus et fissure le vivre-ensemble. C'est la raison pour laquelle il est important de consacrer juridiquement de manière encore plus explicite le fait que le principe constitutionnel de neutralité des pouvoirs publics implique non seulement que l'État fédéral 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 pas douter de cette neutralité.

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

Mais ce principe de neutralité n'a pas uniquement pour objectif de préserver la paix sociale. Il poursuit un but encore plus ambitieux: la liberté et, notamment, la liberté des convictions, qu'elles soient politiques,

Door zijn ambtenaren te verplichten geen tekens van een geloofs- of levensovertuiging te dragen, kan de Staat de samenleving een pluralistisch kader bieden waarin de vrijheid van meningsuiting, op zowel politiek als levensbeschouwelijk en religieus vlak, op de meest optimale en vruchtbare wijze kan gedijen.

Nogmaals: de vrijheid een overtuiging te uiten, is een fundamentele vrijheid. Die vrijheid is de regel en de inperking ervan nog altijd de uitzondering. Zij kan uiteraard in de privésfeer worden geuit, maar ook in de openbare ruimte en zelfs op de werkplek als de privé-werkgever daar geen bezwaar tegen heeft. Anderzijds mag iemand die een openbare functie bekleedt, de eigen overtuigingen niet in de beroepscontext uiten. Er zij op gewezen dat dit verbod beperkt is tot de tijd dat men in die hoedanigheid aan het werk is. Maar ook dan behoudt de betrokkene uiteraard de gewetensvrijheid. Alleen door de mogelijkheid voor ambtenaren om hun overtuiging tijdens de uitoefening van hun functie te uiten aan banden te leggen, kan per slot van rekening een maximale vrijheid van meningsuiting in de samenleving vreedzaam worden ontplooid. 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, is misschien niet de enige jurisprudentie ter zake, maar toont aan dat de neutraliteit van het overheidspersoneel dringend voort moet worden uitgeklaard en stevig moet worden gewaarborgd. De MIVB heeft recent immers beslist niet tegen die uitspraak in beroep te gaan. Eerder, in 2015, had de arbeidsrechtbank van Brussel het dragen van tekens van een geloofs- of levensovertuiging bij de Brusselse overheidsinstelling Actiris toegestaan, tegen het verbod in diens eigen intern reglement in.

In België is de neutraliteit van de overheid een ongeschreven grondwettelijk beginsel waarvan het bestaan al veelvuldig is erkend. Het hangt nauw samen met het verbod op discriminatie in het algemeen en met 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 wordt gesteld: “In een democratische rechtsstaat dient de overheid neutraal te zijn, omdat zij de overheid is van en voor alle burgers en omdat zij deze in beginsel gelijk dient te behandelen zonder te discrimineren op grond van hun religie, hun levensbeschouwing of hun voorkeur voor een gemeenschap of partij. Om die reden mag dan ook van de overheidsbeambten worden verwacht dat ook zij

philosophiques ou religieuses. En effet, en imposant à ses agents de s’abstenir d’afficher des signes convictionnels, il permet à l’État d’assurer à la société un cadre pluraliste dans lequel peut se déployer la liberté d’expression, politique, philosophique ou religieuse, de la manière la plus optimale et la plus féconde.

Insistons bien sur ce point: la liberté d’exprimer ses convictions est une liberté fondamentale. Cette liberté est la règle et c’est sa limitation qui demeure l’exception. Elle peut s’exprimer évidemment dans la sphère privée mais aussi dans l’espace public et même dans le cadre du travail si l’employeur privé n’y voit pas d’inconvénient. 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’État l’a rappelé avec force, par exemple dans son avis 44.521/AG du 20 mai 2008, lorsqu’il énonce que “(...) Dans un État de droit démocratique, l’autorité se doit d’être neutre, parce qu’elle est l’autorité de tous les citoyens et pour tous les citoyens et qu’elle doit, en principe, les traiter de manière égale sans discrimination basée sur leur religion, leur conviction ou leur préférence pour une communauté ou un parti. Pour ce motif, on peut dès lors attendre des agents des pouvoirs publics que, dans l’exercice de leurs fonctions, ils observent

zich in de uitoefening van hun functie ten aanzien van 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 aan meerderjarige studenten van het hoger onderwijs opgelegde absolute verbod tekens van een geloofs- of levensovertuiging te dragen, van dien aard was dat het in strijd was met de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet. Over een dergelijke inmenging in de vrijheid van godsdienst, die *mutatis mutandis* kan worden toegepast in bestuurlijke context, heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld: “Er kan worden aangenomen dat die door de in het geding zijnde bepaling toegelaten inmenging in de vrijheid van godsdienst de in artikel 9, lid 2, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens vermelde doelstellingen betreffende de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en betreffende de bescherming van de openbare orde nastreeft.” Het Grondwettelijk Hof argumenteerde voorts: “Zoals is vermeld (...) omvat de vrijheid van geweten en godsdienst onder meer de 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 (...), kan het in een democratische samenleving waarin meerdere religies en overtuigingen aanwezig zijn, noodzakelijk zijn de vrijheid om een overtuiging tot uiting te brengen, aan beperkingen te onderwerpen, met het oog op het verzoenen van de belangen van verschillende groepen, evenals met het oog op het verwezenlijken van respect voor eenieders overtuiging (...). Het pluralisme en de democratie dienen te steunen op de dialoog en een geest van compromis, die noodzakelijkerwijs vanwege de individuen diverse toegevingen inhouden die verantwoord zijn met het oog op het vrijwaren en bevorderen van de idealen en waarden van een democratische samenleving.” De aandacht zij gevestigd op de twee laatste zinnen van voormelde passage.

In een arrest van 21 december 2010 (zaak van een leerkracht uit Charleroi die gekant was tegen het door de stad Charleroi uitgevaardigde verbod om tekens van een geloofs- of levensovertuiging te dragen) heeft de Raad van State ook bevestigd dat dit neutraliteitsbeginsel geldt voor alle ambtenaren: “Om die reden mag dan ook

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 de port de signes convictionnels imposée à des élèves majeurs de l’enseignement supérieur était de nature à méconnaître les articles 10, 11 et 23 de la Constitution. La Cour a estimé qu’une telle ingérence dans la liberté de religion, qui peut être appliquée *mutatis mutandis* dans le cadre administratif, “poursuit les objectifs relatifs à la protection des droits et libertés d’autrui et à la protection de l’ordre public mentionnés à l’article 9, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l’homme”. La Cour continue son argumentation en ces termes: “La liberté de conscience et de religion comprend, entre autres, la liberté d’exprimer sa religion ou sa conviction, soit seul, soit avec autrui, mais elle ne protège pas tout acte inspiré par une religion ou par une conviction. Elle ne garantit pas non plus en toutes circonstances le droit de se comporter selon les prescriptions religieuses ou selon sa conviction. (...) Bien que la démocratie ne puisse être réduite à la suprématie constante de l’opinion d’une majorité et bien qu’elle commande un équilibre qui assure aux individus minoritaires un traitement juste et qui évite tout abus d’une position dominante (...), il peut se révéler nécessaire, dans une société démocratique où plusieurs religions et convictions coexistent, d’assortir de restrictions la liberté de manifester ses convictions en vue de concilier les intérêts de divers groupes et à assurer le respect des convictions de chacun (...). Le pluralisme et la démocratie doivent s’appuyer sur le dialogue et sur un esprit de compromis, qui requièrent nécessairement de la part des individus des concessions diverses qui se justifient aux fins de la sauvegarde et de la promotion des idéaux et valeurs d’une société démocratique”. Nous soulignons les deux dernières phrases de l’extrait précité.

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’État a également affirmé que ce principe de neutralité s’impose à tous les fonctionnaires: “Pour ce motif, on peut dès lors attendre

van de overheidsbeambten worden verwacht dat ook zij zich in de uitoefening van hun functie ten aanzien van de burgers strikt houden aan deze neutraliteit en aan het beginsel van de benuttingsgelijkheid.”.

Op federaal niveau wijzigt hoofdstuk I van het koninklijk besluit van 14 juni 2007 houdende wijziging van verscheidene reglementaire bepalingen artikel 8 van het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 tot de volgende tekst: “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, 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 gedrag zouden kunnen brengen.”.

De Deontologische Code voor de openbare mandatarissen (bijlage van de wet van 6 januari 2014 houdende oprichting van een Federale Deontologische Commissie) vermeldt de fundamentele deontologische en ethische beginselen alsook de gedragsregels die bij de uitoefening van een openbare functie in acht moeten worden genomen. De grondbeginselen weerspiegelen de waarden die worden geacht ten grondslag te liggen aan de uitoefening van de taken van de openbare mandatarissen: het algemeen belang, de gelijkheid en de waardigheid (artikel 3). Die beginselen houden met name in dat de openbare mandatarissen ten dienste staan van alle burgers, zonder enige vorm van discriminatie. In hun houding of gedrag geven zij geenszins blijk van vooroordelen en stereotypen (artikel 3.5). De integriteit van de openbare mandatarissen houdt onder meer eerlijkheid, trouw, kiesheid, rechtschapenheid, billijkheid, onpartijdigheid en onomkoopbaarheid in (artikel 4.2).

De ministeriële omzendbrief nr. 706 van 5 juli 2022 met betrekking tot het deontologisch kader voor federale ambtenaren zegt onder meer dat zij moeten zorgen voor een gelijke behandeling van alle betrokken personen of organisaties en neutraliteit hoog in het vaandel moeten dragen (punten 9 en 10 van voornoemde ministeriële omzendbrief).

Die bepalingen zijn één voor één toepassingen van het beginsel dat eenieder als burger recht heeft op zijn of haar overtuigingen en op het uiten ervan. Wanneer burgers echter een openbaar ambt uitoefenen, gelden

des agents des pouvoirs publics que, dans l'exercice de leurs fonctions, ils observent strictement, à l'égard des citoyens, les principes de neutralité et d'égalité des usagers.”.

Au niveau fédéral, l'arrêté royal du 14 juin 2007 modifiant l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant statut des agents de l'État énonce également en son article 8 que: “L'agent de l'État respecte strictement les principes de neutralité, d'égalité de traitement et de respect des lois, règlements et directives. Lorsqu'il est, dans le cadre de ses fonctions, en contact avec le public, l'agent de l'État évite toute parole, toute attitude, toute présentation qui pourrait être de nature à ébranler la confiance du 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; à savoir, l'intérêt général, l'égalité et la dignité (article 3). Ces principes emportent notamment que les mandataires publics sont au service de tous les citoyens, sans discrimination d'aucune sorte. Dans leur attitude ou comportement, ils s'abstiennent de manifester des préjugés ou des stéréotypes (article 3.5). Ils agissent avec intégrité ce qui comprend, dans leur chef, notamment l'honnêteté, la loyauté, la délicatesse, la probité, l'équité, l'impartialité (NDLR, nous soulignons) et l'incorruptibilité (article 4.2).

La circulaire ministérielle n° 706 du 5 juillet 2022 relative au cadre déontologique pour les fonctionnaires fédéraux indique, entre autres, que ces derniers se doivent de veiller à un traitement égal de toutes les personnes ou organisations concernées et de préserver la neutralité (points 9 et 10 de la circulaire ministérielle précitée).

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

voor hen bijzondere plichten die voortvloeien uit de vervulling van hun openbare taak, ingevolge waarvan zij een verplichting van neutraliteit, onpartijdigheid, terughoudendheid en reële en zichtbare objectiviteit in acht moeten nemen. Die neutraliteit van de Staat is onontbeerlijk om eenieder individuele vrijheden te waarborgen.

Op gewestelijk niveau bepaalt artikel 8 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren van de gewestelijke overheidsdiensten van Brussel: “De ambtenaar 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. 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.”

Er zij op gewezen dat het dragen van een levensbeschouwelijk, politiek of religieus teken als zodanig een uiting is van een door artikel 9 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) beschermde oprechte overtuiging. Eenieder heeft het recht de eigen overtuiging tot uiting te brengen. Hier wordt geenszins een totaalverbod op eender welke levensbeschouwelijke, politieke of religieuze kleding of dito teken in de persoonlijke levenssfeer beoogd. Dit wetsvoorstel strekt uitsluitend tot de eerbiediging van het neutraliteitsbeginsel bij de openbare diensten.

Dat een openbare instelling niet aanvaardt dat haar ambtenaren, ongeacht hun geslacht, een zichtbaar teken van een levensbeschouwelijke, politieke of religieuze overtuiging dragen, is inderdaad een inmenging in iemands recht de eigen geloofs- of levensovertuiging tot uiting te brengen. Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (het Hof) is een dergelijke inmenging geoorloofd en wordt daarmee het legitieme doel van bescherming van andermans rechten en vrijheden nagestreefd. Het Hof heeft er in dit verband regelmatig op gewezen dat de vrijheid van geweten en godsdienst weliswaar een van de grondslagen van een “democratische samenleving” vormt, maar dat artikel 9 van het Verdrag daarom niet elke handeling beschermt die door een godsdienst of overtuiging wordt ingegeven of geïnspireerd. In een democratische samenleving, waar binnen eenzelfde bevolking verschillende godsdiensten naast elkaar bestaan, kan het noodzakelijk blijken de vrijheid de eigen

toutefois soumis à des devoirs particuliers résultant de l’accomplissement de leur mission publique, qui les soumet à un devoir de neutralité, d’impartialité, de réserve et d’objectivité, réelle et apparente. Cette neutralité de l’État est essentielle pour garantir les libertés individuelles de chacun.

Au niveau régional, l’article 8 de l’arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles 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 traite les dossiers, il respecte strictement les principes de neutralité (NDLR: 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 de loi 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 ostensible 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

godsdienst of overtuiging te beleven te beperken om de belangen van de verschillende groepen met elkaar te verzoenen en de eerbiediging van eenieders overtuigingen te waarborgen. Zulks volgt zowel uit artikel 9, § 2, als uit de positieve verplichtingen die de Staat krachtens artikel 1 van het EVRM heeft 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 meermaals uitgesproken over de ruime beoordelingsmarge waarmee de Staten de neutraliteit van de openbare diensten kunnen waarborgen; die neutraliteit kan immers worden beschouwd als een legitieme doelstelling die iemands vrijheid om de eigen levensbeschouwelijke, politieke of religieuze overtuiging tot uiting te brengen, kan beperken.

In de zaak *Ebrahimian t. Frankrijk* (2015) heeft het Hof geoordeeld dat de beslissing van een openbaar ziekenhuis om de arbeidsovereenkomst van een maatschappelijk werkster niet te verlengen na haar weigering van het dragen van de hoofddoek af te zien, in overeenstemming was met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. In dat verband heeft het Hof bevestigd dat de vereisten van neutraliteit bij de openbare diensten andere verstrekendere gevolgen kunnen hebben. Het Hof heeft gesteld dat Frankrijk zijn beoordelingsmarge niet had overschreden door het beginsel van neutraliteit van de openbare diensten te doen voorgaan op de vrijheid van verzoekster 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 van de openbare diensten vereist dat de personeelsleden geen enkel religieus teken mogen dragen, ook niet zonder enige bekeringsijver. 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 de openbare orde, de godsdienstvrede en de verdraagzaamheid in een democratische samenleving helpt 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 van welke wijze ook waarop die tot uiting worden gebracht, en het Hof is van oordeel dat de Staat ingevolge die verplichting ervoor moet zorgen dat andersdenkende groepen verdraagzaam met elkaar omgaan. De rol van de overheid bestaat er hier dus niet in 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 verdragen.

la fois du paragraphe 2 de l'article 9 et des obligations positives qui incombent à l'État en vertu de l'article 1^{er} de la Convention européenne des droits de l'homme (la CEDH) de reconnaître à toute personne relevant de sa juridiction les droits et libertés définis dans la CEDH.

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

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

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

Het Hof aanvaardt dat Staten zich op het beginsel van neutraliteit van de Staat kunnen beroepen om beperkingen op het dragen van religieuze tekens door ambtenaren te rechtvaardigen. Door hun rechtspositie van ambtenaar zijn zij niet gewoon 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”, en moeten zij zich als gevolg daarvan godsdienstig neutraal opstellen.

Wat de blijk 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.”.

Wat voorts de Europese rechtspraak betreft, zij er nog op gewezen dat het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn arrest *Achbita* van 14 maart 2017 heeft bevestigd dat het verbod om als moslima op de werkplek een hoofddoek te dragen geen rechtstreekse discriminatie vormt wanneer de bij de werkgever geldende regel alle werknemers verbiedt op de werkplek zichtbare tekens van een politieke, levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging van welke aard ook te dragen.

Onlangs nog heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie in zijn arrest *OP t. Gemeente Ans* van 28 november 2023 bevestigd “dat een interne regel van een gemeentebestuur die op algemene en niet-gedifferentieerde wijze de personeelsleden van dat gemeentebestuur verbiedt om op het werk zichtbare tekens te dragen waaruit met name levensbeschouwelijke of religieuze overtuigingen blijken, kan worden gerechtvaardigd door de wens van het gemeentebestuur om, rekening houdend met de specifieke eigen context, een volkomen neutrale overheidsomgeving tot stand te brengen, mits die regel geschikt, noodzakelijk en evenredig is in het licht van die context en gelet op de verschillende rechten en belangen die in het geding zijn.”.

In elk geval moet de uitoefening van het openbare ambt volstrekt onpartijdig geschieden. De openbare diensten hebben de plicht zich neutraal op te stellen bij de uitoefening van de diensten die zij aan de gebruikers verlenen, alsook in hun betrekkingen met hen. De burger mag op geen enkel moment in een positie belanden waarin zijn of haar rechten of plichten zouden worden bepaald of beïnvloed door de culturele, levensbeschouwelijke,

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

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

Notons, pour le surplus, en ce qui concerne 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.

Plus récemment encore, dans l'arrêt *OP. c. Commune d'Ans*, du 28 novembre 2023, la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé qu' “une règle interne d'une administration communale interdisant, de façon générale et indifférenciée, aux membres du personnel de cette administration le port visible, sur le lieu de travail, de tout signe révélant, notamment, des convictions philosophiques ou religieuses peut être justifiée par la volonté de ladite administration d'instaurer, compte tenu du contexte qui est le sien, un environnement administratif totalement neutre pour autant que cette règle soit apte, nécessaire et proportionnée au regard de ce contexte et compte tenu des différents droits et intérêts en présence.”.

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

politieke of religieuze voorkeur van een ambtenaar. Als gevolg daarvan moet eenieder die aan de uitoefening van het bestuur deelneemt, van deze neutraliteit blijk geven in houding, gedrag en kleding.

Deze rechtspraak en deze beginselen zijn van toepassing op elke ambtenaar van de Federale Staat, ongeacht het geslacht en ongeacht de overtuiging van de betrokkene en de aard ervan (levensbeschouwelijk, politiek of religieus). Stel je voor dat iemand met een T-shirt van een politieke organisatie (ter linker- of rechterzijde of uit het centrum) het loket van een overheidsdienst bemant of een trein van de NMBS bestuurt; dat iemand met een vakbondsspeldje opleidingen of lessen geeft waarvoor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd is, of vuilnis ophaalt. Is het op federaal niveau denkbaar dat iemand aan het postloket een pin draagt waaruit lidmaatschap van Scientology blijkt? Het debat kan niet tot één categorie van mensen worden verengd; het reikt veel verder en raakt aan universele beginselen.

Dit wetsvoorstel beoogt derhalve het neutraliteitsbeginsel te bevestigen en te doen toepassen op de ambtenaren en aangestelden van de Federale Staat. Krachtens de door de Raad van State erkende grondwettelijke beginselen van neutraliteit van de overheid en van benuttingsgelijkheid moet de Federale Staat neutraal zijn en alle burgers gelijk behandelen, zonder onderscheid naar levensbeschouwelijke, politieke of religieuze overtuiging. Daarom moeten de personeelsleden van de overheid tijdens de uitoefening van hun functie de beginselen van neutraliteit, van blijk van neutraliteit en van onpartijdigheid in acht nemen ten opzichte van de burgers.

Een ambtenaar die een zichtbaar teken van een geloofs- of levensovertuiging draagt, kan bij de gebruiker de indruk wekken zijn of haar functie niet onpartijdig uit te oefenen.

Door te kiezen voor de term “zichtbaar” (als synoniem voor “waarneembaar”) kan elke uiting van een ideologische, levensbeschouwelijke, politieke of religieuze overtuiging algemeen en ongedifferentieerd worden behandeld, in overeenstemming met het arrest *OP t. Gemeente Ans* van 28 november 2023, dat de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie bevestigt (arrest van 14 maart 2017, *G4S Secure Solutions*, C-157/15, EU:C:2017:203, punten 30 en 32, en van 15 juli 2021, *WABE en MH Müller Handel*, C-804/18 en C-341/19, EU:C:2021:594, punt 52).

Zoals hierboven aangegeven, belemmert dit soort van praktijken de emancipatie van het individu. Neutraliteit

ou religieus d'un fonctionnaire public. Il s'ensuit que toute personne qui participe à l'exercice de l'administration doit refléter cette neutralité dans son attitude, son comportement et ses vêtements.

Cette jurisprudence et ces principes s'appliquent à tout agent des services publics de l'État fédéral quel que soit son genre et quelles que soient les convictions que cet agent affiche et la nature de celles-ci (philosophique, politique ou religieuse). Imagine-t-on une personne vêtue d'un T-shirt d'une organisation politique (de gauche, de droite ou du centre) au guichet d'une administration, ou conduisant un train de la SNCB? Imagine-t-on une personne arborant un pin d'une organisation syndicale donnant des cours de formation ou d'apprentissage dépendant de la Région de Bruxelles-Capitale ou assurant la relève des déchets ménagers? Imagine-t-on, au fédéral, une personne arborant un signe confirmant son appartenance à l'Église de Scientology 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 de loi entend ainsi confirmer le principe de neutralité en ce qu'il s'applique aux agents et préposés des pouvoirs publics de l'État fédéral. 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 fédérale 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 ostensibles peut susciter, auprès des usagers, le sentiment que ceux-ci n'exercent pas leur fonction d'une manière impartiale.

Le terme “ostensible” (synonyme de “visible”) est une terminologie qui permet de traiter indifféremment toute manifestation de conviction idéologique, philosophique, politique ou religieuse de manière générale et indifférenciée et, ce, conformément à l'arrêt *OP. c. Commune d'Ans* du 28 novembre 2023 qui confirme la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (arrêts du 14 mars 2017, *G 4S Secure Solutions*, C-157/15, EU:C:2017:203, points 30 et 32, ainsi que du 15 juillet 2021, *WABE et MH Müller Handel*, C-804/18 et C-341/19, EU:C:2021:594, point 52).

Ce type de pratique constitue, comme déjà indiqué, un frein à l'émancipation des individus. La neutralité

moet ook worden opgevat in de zin van blijk van neutraliteit. De dienstverlening door de ambtenaar moet niet alleen neutraal zijn in de wijze waarop ze wordt geuit, maar ook in die waarop ze overkomt. Deze blijk van neutraliteit gaat zonder onderscheid alle ambtenaren aan.

De openbare diensten vormen immers een geheel. Er kan geen sprake van zijn om voor ambtenaren onderling andere regels te doen gelden naargelang zij in hun functie al dan niet met het publiek in contact komen of al dan niet een leidinggevende functie hebben.

Aan de ene kant moet iedere ambtenaar de zekerheid hebben dat alle collega's hun functie in dezelfde geest van neutraliteit en onpartijdigheid uitoefenen, en dat de leden van eenzelfde dienst, entiteit of administratie op gelijke voet worden behandeld.

Aan de andere kant moeten de gebruikers van de openbare diensten het gevoel hebben dat de ambtenaar inderdaad neutraal en onpartijdig is tijdens de uitoefening van eender welke functie, ongeacht of daar contact met het publiek bij komt kijken.

Bovendien moet een gelijke behandeling de regel zijn. Anders zou dit leiden tot discriminatie tussen de ambtenaren. Mochten bij een instelling sommige personeelsleden wél en andere geen zichtbare tekens mogen dragen, dan zou zulks leiden tot discriminatie tussen en ongelijke behandeling van personeelsleden.

Tot slot zou een eventueel onderscheid organisatorische moeilijkheden meebrengen, aangezien de ambtenaren niet noodzakelijkerwijze in een afgesloten ruimte werken en vaak ook elders in het gebouw komen en er gebruikers tegenkomen. Voorts zou de vraag rijzen hoe lokalen en diensten met een back- en frontoffice moeten worden ingericht en georganiseerd. Daarenboven zou met een eventueel onderscheid onvermijdelijk een andere regeling gepaard gaan binnen eenzelfde dienst of entiteit. Maar ook als de betrokkenen zouden worden overgeplaatst, bevorderd of een andere functie toegewezen krijgen, blijft het probleem hetzelfde. Hoe zou immers uit te leggen vallen dat iemand wel tekens van een overtuiging mag dragen in het begin van de loopbaan maar na een bevordering niet meer?

Het zou eveneens zinloos zijn met betrekking tot openbaredienststopdrachten te pogen een onderscheid te maken tussen gezags- of kernfuncties (waar het dragen van tekens van een geloofs- of levensovertuiging verboden zou zijn) en operationele functies (waar het dragen van tekens van een geloofs- of levensovertuiging wel zou mogen); vanaf het opnemen van de

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 ostensibles 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, à la suite d'une promotion, cela ne soit plus possible?

Il serait vain également de tenter une distinction entre des fonctions d'autorité ou régaliennes (où le port de signes convictionnels serait interdit), et des fonctions d'exécution opérationnelle de missions de services publics (où le port de signes convictionnels serait autorisé); dès lors que la mission de service public est engagée, quelle que soit sa nature, le citoyen a droit au respect

openbaredienststopdracht, ongeacht de aard ervan, heeft de burger recht op eerbiediging van de eigen individuele vrijheden en overtuigingen en mag hij of zij van eenieder die een dergelijke opdracht uitvoert, verwachten de eigen overtuiging niet te tonen en de openbaredienststopdracht neutraal en onpartijdig uit te voeren. Hoe kan bovendien de grens tussen een gezagsfunctie en een operationele functie worden getrokken als de burger in geen van beide gevallen de keuze heeft zich tot een andere dienst te wenden, en dus onvermijdelijk met de uiting van een levensbeschouwelijke of religieuze overtuiging wordt geconfronteerd, hoewel hij recht heeft op een dienst die neutraal en onpartijdig is of daar blijk van geeft, opdat de voorwaarden voor een harmonieus en vreedzaam samenleven zouden worden gevrijwaard?

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

In zijn adviezen nrs. 48.146/AV en 48.147/AV wijst de Raad van State op het volgende: “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.”.

Dit wetsvoorstel strekt er niet toe de ambtenaren te ontczegen culturele, religieuze, politieke of levensbeschouwelijke overtuigingen te hebben en te uiten, maar wel te verplichten tijdens de uitoefening van hun openbare functie, namelijk bij de handelingen die zij daartoe stellen, terughoudendheid aan de dag te leggen om de neutraliteit van de aan de burger verleende dienst te waarborgen en de gelijkheid tussen de gebruikers van de openbare dienst te vrijwaren.

Er zij op gewezen dat een ambtenaar willens nillens maar ten dele ook vrijwillig in de eerste plaats behoort tot de openbare sfeer, waarvan het dienen van het algemeen belang en de gelijke behandeling van alle gebruikers de bestaansredenen zijn. De neutraliteit van de openbare

de ses libertés et convictions individuelles et d’attendre de la part de tous ceux qui exercent ces missions qu’ils s’abstiennent d’afficher leurs propres convictions et d’assurer l’exécution des missions de service public de manière neutre et impartiale. Comment au surplus tracer la ligne de démarcation entre autorité régaliennne 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 n^{os} 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. Elle vise à lui demander, dans l’exercice de sa mission publique, à savoir dans les actes qu’il pose, de faire preuve d’une certaine réserve afin de garantir la neutralité du service rendu au citoyen et de préserver l’égalité entre usagers du service public.

Il est important de rappeler que le fonctionnaire, qu’il le veuille ou non, mais aussi, 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

dienst moet in de eerste plaats de gebruikers dienen. Het is uit eerbied voor hun overtuigingen dat de Staat neutraal is, zodat die overtuigingen ten volle tot uiting kunnen worden gebracht. Het is deze sociale functie die rechtvaardigt dat een ambtenaar weliswaar een individu blijft, maar met een deel van het openbaar gezag is bekleed en met een opdracht in en van de openbare dienst is belast. In dat opzicht zou het onwerkbaar zijn een gedifferentieerde oplossing naargelang van de aard van de functie en van de mate van maturiteit van het betrokken publiek toe te passen in het licht van de vele mogelijke en mettertijd veranderende situaties. Bovendien rechtvaardigt de gewetensvrijheid van een ambtenaar die ten gunste van de eigen levensbeschouwelijke, politieke of religieuze overtuiging buitensporige eisen stelt, volgens ons niet dat diezelfde gewetensvrijheid bij de collega's zou worden ingeperkt: aldus rechtvaardigt het belang van de dienst dat, zelfs als er geen rechtstreeks contact met de gebruikers is, de vrijheid van een ambtenaar om de eigen overtuiging te uiten wordt beperkt.

Om alle hierboven aangehaalde redenen strekt dit wetsvoorstel ertoe het dragen van eender welk zichtbaar teken van een overtuiging in het openbaar ambt van de Federale Staat te verbieden, te weten elk kledingstuk of accessoire dat een ideologische of levensbeschouwelijke strekking of een politieke of religieuze overtuiging zou kunnen uitdrukken, gedragen met of zonder de bedoeling de aandacht te trekken maar wel op dusdanige wijze dat de uitgedragen overtuiging onmiskenbaar duidelijk wordt.

Tegen die achtergrond ziet dit wetsvoorstel erop toe dat het beginsel van proportionaliteit tussen de door de Grondwet gewaarborgde vrijheden van meningsuiting en van religie en levensbeschouwing, enerzijds, en de neutraliteitsplicht van de overheid, anderzijds, wordt geëerbiedigd doordat het verbod wordt beperkt tot de zichtbare tekens van een geloofs- of levensovertuiging.

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

Bijgevolg verankert dit wetsvoorstel ten laste van de ambtenaren van de Federale Staat en van de eronder ressorterende instellingen van openbaar nut de verplichting tot neutraliteit en onpartijdigheid tijdens de uitoefening van hun functie, alsook, wat de tenuitvoerlegging van dat beginsel betreft, het verbod tijdens de uitoefening van hun functie zichtbare tekens van een levensbeschouwelijke, politieke of religieuze overtuiging te dragen.

Dit wetsvoorstel verduidelijkt de toepassing en de strekking van het grondwettelijke beginsel van neutraliteit van de overheden van de Federale Staat, zoals verankerd in de artikelen 10, 11 en 19 van de Grondwet, in het koninklijk

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 continue d'être l'agent public, s'efface derrière le dépositaire d'une parcelle de l'autorité publique, derrière le fonctionnaire investi d'une mission dans le service public et de service public. Il serait à cet égard impraticable de parvenir à une solution différenciée selon la nature des fonctions et le degré de maturité du public concerné, en raison de la variété et même de la variabilité dans le temps des situations envisageables. Nous ne voyons pas en outre pourquoi la liberté de conscience d'un agent justifierait, par une revendication excessive au service de ses convictions philosophiques, politiques ou religieuses, une atteinte à la liberté de conscience dont bénéficient également ses collègues de travail; l'intérêt du service justifie ce faisant que, même en l'absence de contact direct avec les usagers, la liberté d'expression des convictions d'un agent soit limitée.

Pour ces différentes raisons, la présente proposition de loi vise à interdire le port ostensible de tout signe convictionnel dans la fonction publique de l'État fédéral, à savoir tout vêtement ou accessoire susceptible de révéler l'appartenance idéologique ou philosophique ou les convictions politiques ou religieuses avec ou sans intention d'être remarqué, mais conduisant à se faire manifestement reconnaître par les convictions qu'il expose.

La présente proposition de loi 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 ostensibles.

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

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

La présente proposition de loi précise l'application et la portée du principe constitutionnel de neutralité des pouvoirs publics au niveau de l'État fédéral, tel que consacré par les articles 10, 11, et 19 de la Constitution, l'arrêté

besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel en in verschillende specifieke besluiten betreffende bijzondere korpsen, waaronder het koninklijk besluit van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut, alsook het koninklijk besluit van 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, en komt tegemoet aan de voormelde gebreken en rechterlijke uitspraken.

TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen commentaar.

Art. 2

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

Art. 3

Dit artikel voegt ten laste van de ambtenaren en personeelsleden van de federale openbare diensten en van de instellingen van openbaar nut van de Federale Staat een algemene verplichting tot onpartijdigheid, neutraliteit en blijk van neutraliteit tijdens de uitoefening van hun functie in, alsook, wat de tenuitvoerlegging van dat beginsel betreft, ten laste van elke ambtenaar van de Federale Staat, het verbod zichtbare tekens van een geloofs- of levensovertuiging te dragen. Deze nieuwe regel behelst een algemeen beginsel ter verduidelijking van de neutraliteitsverplichting ten laste van de personeelsleden van de openbare diensten van de Federale Staat en van de eronder ressorterende instellingen van openbaar nut, zoals verankerd in de artikelen 10, 11 en 19 van de Grondwet, in het koninklijk besluit van 2 oktober 1937 houdende het statuut van het Rijkspersoneel, en in verschillende specifieke besluiten betreffende bijzondere korpsen, waaronder het koninklijk besluit van 8 januari 1973 tot vaststelling van het statuut van het personeel van sommige instellingen van openbaar nut, alsook het koninklijk besluit van 22 december 2000 tot bepaling van de algemene principes van het administratief

royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, et par différents arrêtés spécifiques relatifs à des corps spéciaux dont l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public, ainsi que l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent et répond aux carences et aux décisions judiciaires ci-avant évoquées.

COMMENTAIRES DES ARTICLES

Article 1^{er}

Le présent article ne nécessite aucun commentaire particulier.

Art. 2

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

Art. 3

Le présent article insère une obligation générale d'impartialité, de neutralité, et d'apparence de neutralité dans l'exercice de leurs fonctions par les agents et membres du personnel au sein des services publics fédéraux et des organismes d'intérêt public de l'État fédéral, ainsi que, en exécution de ce principe, l'interdiction du port de signes convictionnels ostensibles pour tout agent de l'État fédéral. Cette nouvelle règle constitue un principe général qui précise l'obligation de neutralité applicable aux membres du personnel des services publics fédéraux de l'État fédéral et des organismes d'intérêt public qui en dépendent, telle que consacrée par les articles 10, 11, et 19 de la Constitution, l'arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'État, et par différents arrêtés spécifiques relatifs à des corps spéciaux dont l'arrêté royal du 8 janvier 1973 fixant le statut du personnel de certains organismes d'intérêt public, ainsi que par l'arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicables au personnel des services des gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune

en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen, onverminderd de bevoegdheid van de Koning ter zake krachtens artikel 107, tweede lid, van de Grondwet.

et de la Commission communautaire française, et sans porter atteinte à la compétence du Roi en la matière en vertu de l'article 107, alinéa 2, de la Constitution.

Daniel Bacquelaine (MR)
Denis Ducarme (MR)
Catherine Delcourt (MR)

WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder:

1° “ambtenaar”: elke leidinggevende, regeringscommissaris, medewerker, ambtenaar of aangestelde van de openbare diensten van de Federale Staat, ongeacht of de ambtenaar al dan niet in contact treedt met de burgers of de gebruikers van de openbare dienst;

2° “openbare diensten van de Federale Staat”: de openbare diensten van de Federale Staat, de instanties waarop de Federale Staat toezicht uitoefent (met inbegrip van de aanverwante overheden) alsook de met een openbardienstopdracht belaste overheidsbedrijven, de instellingen van openbaar nut en de entiteiten die onder de Federale Staat ressorteren en een openbardienst-opdracht vervullen;

3° “zichtbaar teken van een geloofs- of levensovertuiging”: elk kledingstuk of accessoire dat een ideologische of levensbeschouwelijke strekking of een politieke of religieuze overtuiging zou kunnen uitdrukken, gedragen met of zonder de bedoeling de aandacht te trekken maar wel op dusdanige wijze dat de uitgedragen overtuiging onmiskenbaar duidelijk wordt.

Art. 3

In de uitoefening van hun functie en opdracht handelen de ambtenaren van de Federale Staat in het algemeen belang en in het belang van de bevolking. Zij staan ten dienste van alle burgers, zonder enige vorm van discriminatie. In hun houding, gedrag of kleding onthouden zij zich van het uiten van vooroordelen of stereotypen. Zij oefenen hun functie en opdracht onpartijdig en neutraal uit en geven daarbij blijk van neutraliteit. In het bijzonder is het de ambtenaren van de Federale Staat verboden

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

Pour l'application de la présente loi on entend par:

1° “agent”: tout dirigeant, commissaire du gouvernement, membre du personnel, agent ou préposé des services publics de l'État fédéral, qu'il soit ou non en contact avec les citoyens ou les usagers du service public;

2° “services publics de l'État fédéral”: les services publics de l'État fédéral, les entités à l'égard desquelles il exerce sa tutelle (en ce compris les autorités qui y sont apparentées) ainsi que les entreprises publiques chargées d'une mission de service public, les organismes d'intérêt public et les entités qui dépendent de l'État fédéral et qui assurent une mission de service public;

3° “signe convictionnel ostensible”: tout vêtement ou accessoire susceptible de révéler l'appartenance idéologique ou philosophique ou les convictions politiques ou religieuses avec ou sans intention d'être remarqué, mais conduisant à se faire manifestement reconnaître par les convictions qu'il expose.

Art. 3

Dans l'exercice de leur fonction et de leur mission, les agents des services publics de l'État fédéral 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

tijdens de uitoefening van hun functie een zichtbaar teken van een geloofs- of levensovertuiging te dragen.

10 september 2024

services publics de l'État fédéral, d'afficher tout signe convictionnel ostensible dans l'exercice de leurs fonctions.

10 septembre 2024

Daniel Bacquelaine (MR)
Denis Ducarme (MR)
Catherine Delcourt (MR)

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

15 december 2025

WETSVOORSTEL

**betreffende de door de neutraliteit
van de Staat gewaarborgde individuele
vrijheden, teneinde meer bepaald
de neutraliteit en onpartijdigheid
van de ambtenaren van de openbare diensten
van de federale Staat te waarborgen en
hen te verbieden tijdens de uitoefening
van hun functie zichtbare tekens
van een geloofs- of levensovertuiging te dragen**

Amendementen

*Zie:*Doc 56 **0428/ (2025/2026):**

001: Wetsvoorstel van de heer Bacquelaine c.s.

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

15 décembre 2025

PROPOSITION DE LOI

**LIGNE (“Libertés Individuelles
Garanties par la Neutralité de l’État”)
visant à assurer la neutralité et
l’impartialité des agents
des services publics de l’État fédéral
et à interdire le port
de signes convictionnels ostensibles
dans l’exercice de leurs fonctions**

Amendements

*Voir:*Doc 56 **0428/ (2025/2026):**

001: Proposition de loi de M. Bacquelaine et consorts.

02683

Nr. 1 van de heer **Thiébaut**

Art. 2

Het bepaalde onder 1° vervangen door:

“1° “ambtenaar”: elke leidinggevende, regerings-commissaris, medewerker, ambtenaar of aangestelde van de openbare diensten van de Federale Staat;”

VERANTWOORDING

Het amendement beoogt rekening te houden met het advies van de Raad van State (nrs 77.609/4 en 77.669/4 van 14 mei 2025), dat werd uitgebracht naar aanleiding van amendement nr. 1 bij het wetsvoorstel betreffende de objectieve neutraliteit van de personeelsleden van het federaal openbaar ambt, waarbij het hun verboden is bij de uitoefening van hun ambt zichtbare tekens van een geloofs- of levensovertuiging te dragen (DOC 56 0149/001).

N° 1 de M. **Thiébaut**

Art. 2

Remplacer le 1° par ce qui suit:

“1° “agent”: tout dirigeant, commissaire du gouvernement, membre du personnel, agent ou préposé des services publics de l’État fédéral;”

JUSTIFICATION

L’amendement prend en compte l’avis du Conseil d’État (n^{os} 77.609/4 et 77.669/4 du 14 mai 2025) rendu à l’occasion de l’examen de l’amendement n° 1 de la proposition de loi relative à la neutralité objective des agents de la fonction publique fédérale et interdisant le port de signes convictionnels visibles dans l’exercice de leurs fonctions (DOC 56 0149/001).

Éric Thiébaut (PS)

Nr. 2 van de heer **Thiébaut**

Art. 3

Dit artikel vervangen door:

“Art. 3. Bij de uitoefening van het ambt bejegt de ambtenaar de gebruikers van de openbare dienst welwillend. De ambtenaar beantwoordt de vragen van de gebruikers en behandelt de dossiers op een wijze die nauwgezet acht slaat op de beginselen van neutraliteit, van gelijke behandeling en van handhaving van wetten, reglementen en richtlijnen.

De ambtenaar ziet bij de uitoefening van het ambt af van elk woord, elke houding en elk voorkomen die van dien aard zouden kunnen zijn dat ze het vertrouwen van het publiek in diens volledige neutraliteit, in diens bekwaamheid of in diens waardigheid aantasten.

De ambtenaar met een gezagsfunctie draagt bij de uitoefening van zijn ambt geen enkel zichtbaar teken van een geloofs- of levensovertuiging wanneer hij in contact staat met het publiek.

De Koning stelt de lijst op van de ambtenaren op wie dit verbod van toepassing is.”

VERANTWOORDING

Volgens de indiener van dit amendement moet een beter evenwicht worden nagestreefd tussen de neutraliteit van het voorkomen van de ambtenaren en de beginselen van gelijkheid en van non-discriminatie. Voor de PS moet het verbod op het dragen van tekens van een geloofs- of levensovertuiging worden gedefinieerd op een manier die evenredig is met de nagestreefde neutraliteit van de Staat. In dat opzicht moet het dragen van tekens van een geloofs- of levensovertuiging in de publieke sector worden verboden voor alle ambtenaren die bekleed zijn met een gezagsfunctie, met andere woorden een functie met beslissings- en dwangbevoegdheden, en die visueel contact hebben met het publiek. Op basis van dat algemene beginsel moet bij elk van de betrokken diensten worden nagegaan welke functies onder het verbod moeten vallen.

N° 2 de M. **Thiébaut**

Art. 3

Remplacer cet article par ce qui suit:

“Art. 3. Dans l'exercice de ses fonctions, l'agent de l'État traite les usagers de ses services avec bienveillance. Dans la manière dont il répond aux demandes des usagers ou dont il traite les dossiers, il respecte strictement les principes de neutralité, d'égalité de traitement et de respect des lois, règlements et directives.

Lorsqu'il est dans le cadre de ses fonctions, l'agent de l'État évite toute parole, toute attitude, toute présentation qui pourraient être de nature à ébranler la confiance du public en sa totale neutralité, en sa compétence ou en sa dignité.

L'agent de l'État qui exerce des fonctions d'autorité s'abstient d'afficher tout signe convictionnel visible dans l'exercice de ses fonctions lorsqu'il se trouve en contact avec le public.

Le Roi établit la liste des agents visés par cette interdiction.”

JUSTIFICATION

Nous pensons qu'un meilleur équilibre doit être trouvé entre la neutralité d'apparence des agents de la fonction publique et le principe d'égalité et de non-discrimination. Pour le PS, l'interdiction de porter des signes convictionnels doit être définie de manière proportionnée par rapport à l'objectif de neutralité de l'État. Dans cet esprit, nous considérons que le port des signes convictionnels doit être interdit dans le secteur public pour tous les agents qui exercent des fonctions d'autorité, c'est-à-dire des fonctions assorties de pouvoirs de décision et de contrainte, et qui sont en contact visuel avec le public. Sur la base de ce principe général, il conviendra d'examiner, dans chacun des services concernés, quelles fonctions doivent faire l'objet de l'interdiction.

Éric Thiébaud (PS)