

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

13 september 2018

**VOORSTEL TOT HERZIENING VAN  
DE GRONDWET**

**teneinde de voorrang van het positief recht  
op elk religieus of levensbeschouwelijk  
voorschrift te versterken, de mensenrechten,  
de fundamentele vrijheden en de gelijkheid  
van man en vrouw beter te waarborgen  
alsook de laïciteit van de  
Belgische Staat te verankeren**

(ingediend door  
mevrouw Laurette Onkelinx c.s.)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

13 septembre 2018

**PROPOSITION DE RÉVISION DE  
LA CONSTITUTION**

**visant à renforcer la primauté du droit positif  
sur toute prescription religieuse  
ou philosophique, à mieux garantir  
les droits de l'homme, les libertés  
fondamentales et l'égalité des femmes et  
des hommes et à consacrer la laïcité  
de l'État belge**

(déposée par  
Mme Laurette Onkelinx et consorts)

**SAMENVATTING**

*Dit voorstel tot herziening van de Grondwet beoogt de voorrang van het positief recht op elk religieus of levensbeschouwelijk voorschrift te versterken, de mensenrechten, de fundamentele vrijheden en de gelijkheid van man en vrouw beter te waarborgen alsook de laïciteit van de Belgische Staat te verankeren.*

**RÉSUMÉ**

*La présente proposition de révision de la Constitution vise à renforcer la primauté du droit positif sur toute prescription religieuse ou philosophique, à mieux garantir les droits de l'homme, les libertés fondamentales et l'égalité des femmes et des hommes et à consacrer la laïcité de l'État belge.*

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i>	
DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 <sup>e</sup> zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 <sup>e</sup> législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Beknopt Verslag	CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)	CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN:	Plenum	PLEN:	Séance plénière
COM:	Commissievergadering	COM:	Réunion de commission
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>		<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>	
Bestellingen: Natieplein 2 1008 Brussel Tel. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.dekamer.be e-mail : publicaties@dekamer.be		Commandes: Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.lachambre.be courriel : publications@lachambre.be	
De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier		Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC	

## TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor de Herziening van de Grondwet van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft uit eigen beweging hoorzittingen gehouden over de laïciteit en de formulering van een preambule voor de Grondwet.

De indieners van dit voorstel tot herziening van de Grondwet hebben zich op die hoorzittingen gebaseerd om een wijziging van de grondtekst van België voor te stellen, teneinde de eigenschappen van onze Staat te verduidelijken.

De vrijheid van mening, van geweten en van meningsuiting zijn verankerd in de Grondwet.

Te midden van die fundamentele vrijheden is het onaantastbare recht om al dan niet bij een eredienst of een niet-confessionele levensbeschouwing aan te sluiten, vastgelegd in bepalingen die niet de minste twijfel doen rijzen.

Maar het Belgische grondwettelijk stelsel gaat zelfs nog verder, want het voorziet in een subsidieregeling voor de bedienaren van de erediensten en voor de afgevaardigden van de niet-confessionele organisaties. In dat opzicht raakt dat stelsel aan de organisatie van de “erediensten”, doch met inachtneming van artikel 21 van de Grondwet, ingevolge waarvan de inmenging van de Staat in religieuze of levensbeschouwelijke aangelegenheden verboden is.

Het huidige stelsel is dus geen zuivere scheiding van Kerk en Staat. Veeleer is het een systeem van wederzijdse afhankelijkheid en inschikkelijke neutraliteit. Dat neutraliteitsbegrip is echter dubbelzinnig. Tijdens de hoorzittingen in de Kamer van volksvertegenwoordigers over het karakter van de Staat en de fundamentele waarden van de samenleving hebben sommige deskundigen dat begrip op velerlei manieren gedefinieerd<sup>1</sup>. Daarom moet de Belgische grondtekst worden verduidelijkt en meer bepaald de laïciteit uitdrukkelijk worden verankerd in de Grondwet.

De laïciteit is een grondbeginsel van elke democratie. Volgens de indieners van dit voorstel moet de term “laïciteit” worden begrepen als een laïciteit die bevrijdt,

<sup>1</sup> Kamer van volksvertegenwoordigers, Inleidend verslag op parlementair initiatief, Het karakter van de Staat en de fundamentele waarden van de samenleving, 24 januari 2018.

## DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La Commission de révision de la Constitution de la Chambre des représentants a, d’initiative, organisé des auditions relatives à la laïcité et à la formulation d’un préambule à la Constitution.

Les auteurs de la présente proposition de révision de la Constitution se sont fondés sur ces auditions pour formuler une modification de notre texte fondateur afin de clarifier les caractères de notre État.

La liberté d’opinion, la liberté de conscience et la liberté d’expression sont consacrées dans la Constitution.

Au cœur de ces libertés fondamentales, le droit intangible d’adhérer ou de ne pas adhérer à un culte ou à une philosophie non confessionnelle est consacré par des dispositions qui ne laissent planer aucun doute.

Notre régime constitutionnel va plus loin en ce qu’il organise un régime de subventionnement des ministres des cultes et des délégués laïques. En ce sens, il s’intéresse à l’organisation des “cultes” tout en interdisant au sein de l’article 21 de la Constitution l’immixtion de l’État dans les affaires religieuses ou philosophiques.

Le système actuel n’est dès lors pas une séparation pure des Églises et de l’État. Il est plutôt un régime d’indépendance mutuelle et de neutralité bienveillante. Néanmoins, ce concept de neutralité est ambigu. Lors des auditions à la Chambre des représentants sur le caractère de l’État et les valeurs fondamentales de la société, certains spécialistes se sont livrés à en donner maintes définitions<sup>1</sup>. C’est pourquoi il convient, afin de clarifier notre texte fondateur, de désormais consacrer explicitement la laïcité au sein de notre Constitution.

La laïcité est un principe fondateur de toute démocratie. Aux yeux des auteurs de la présente proposition, le terme de laïcité doit être compris comme une laïcité

<sup>1</sup> Chambre des représentants, Rapport introductif d’initiative parlementaire, Le caractère de l’État et les valeurs fondamentales de la société du 24 janvier 2018.

die emancipeert, die elke burger gelijk behandelt en die staat voor non-discriminatie en voor vrije keuze.

Het laïciteitsbeginsel beheerst de organisatie van de betrekkingen tussen de Staat, de godsdiensten en de individuen en verankert het principe van de scheiding van Staat en religie, zodat de Staat zich niet mengt in het individuele geweten. De levensbeschouwelijke keuzen en de godsdienstige praktijken behoren uitsluitend tot de privésfeer.

De hier bedoelde laïciteit moet algemeen worden opgevat en onderscheidt zich van de laïciteit in de zin van de wet van 21 juni 2002 betreffende de Centrale Raad der niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen van België, de afgevaardigden en de instellingen belast met het beheer van de materiële en financiële belangen van de erkende niet-confessionele levensbeschouwelijke gemeenschappen.

### **Gelijkheid op het stuk van gewetensvrijheid**

Geen enkele burger kan worden verplicht om al dan niet gelovig te zijn. Niemand mag worden gediscrimineerd of voorgetrokken naargelang van zijn innerlijke overtuiging, ongeacht de manier waarop hij zijn engagement tot uiting brengt.

Tijdens de hoorzitting in de Kamer heeft emeritus-hoogleraar Guy Haarscher het volgende gesteld: "Hoewel alle voorwaarden voor de uitoefening van een spiritueel engagement vervuld moeten zijn, moet dat engagement persoonlijk blijven. Het al dan niet aangaan van een engagement mag ten aanzien van de Staat geen voordeel, noch een nadeel opleveren."

De constitutionele verankering van die gedachte moet de individuele burgers beschermen tegen nadrukkelijke, agressieve of opdringerige bekeringsijver en ervoor zorgen dat het verboden is een wettelijke verplichting niet na te leven om religieuze redenen.

De laïciteit moet eveneens een middel zijn om de strikte en daadwerkelijke inachtneming van de gelijkheid tussen vrouwen en mannen te bewerkstelligen. Hoewel die gelijkheid nog al te vaak theoretisch blijft, is dat gelijkheids criterium één van de wezenlijke grondwaarden van ons land; het staat centraal in ons democratisch bestel en maakt de vrijheidsuitdaging voor eenieder sterker en tastbaar.

België is dus een democratische Staat die het pluralisme op cultureel en levensbeschouwelijk vlak hoog in het vaandel draagt. Dat beginsel is onbetwistbaar een vrijking, op voorwaarde dat elke burger erachter staat.

qui libère, qui émancipe, qui traite chaque citoyen en égal, qui s'engage à la non-discrimination et à la non-contrainte.

Elle assure l'organisation des relations entre l'État, les religions et les individus et consacre le principe de séparation entre l'État et la religion, de sorte que l'État ne se mêle pas de la conscience des individus. Les choix philosophiques et les pratiques religieuses relèvent exclusivement de la sphère privée.

La laïcité visée ici s'entend de manière générale et se distingue de la laïcité organisée au sens de la loi du 21 juin 2002 relative au Conseil central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues.

### **Une égale liberté de conscience**

Aucun citoyen ne peut être obligé de croire ou de ne pas croire. Quels que soient ses engagements en la matière, il ne peut pas être discriminé ou préféré en fonction de ses convictions intimes.

Comme l'énonçait le professeur émérite Guy Haarscher, lors de son audition à la Chambre: "Toutes des conditions de l'exercice d'un engagement spirituel doivent être réunies, mais cet engagement doit rester personnel. L'engagement ou le non-engagement ne doivent ni offrir un avantage ni causer un désavantage par rapport à l'État."

Cette consécration doit assurer la protection des individus contre un prosélytisme insistant, agressif ou intrusif et l'interdiction de se soustraire à une obligation légale pour motif religieux.

La laïcité doit également constituer un moyen de mettre en œuvre le respect rigoureux et effectif de l'égalité entre les femmes et les hommes. Même si cette égalité est encore trop souvent théorique, il n'en reste pas moins que dans les valeurs fondamentales de la Belgique, ce critère d'égalité est essentiel: au cœur de notre régime démocratique, il vient renforcer et rendre tangible pour tous, le défi de la liberté.

La Belgique est donc un État démocratique qui consacre le pluralisme culturel et convictionnel. Ce principe est une richesse incontestable à la condition que chaque citoyen y adhère.

De hier beoogde verduidelijking van de eigenschappen van de Belgische Staat is ook de gelegenheid om in de basisregels die het fundament van onze Staat vormen, de mensenrechten, de fundamentele vrijheden en de gelijkheid van vrouwen en mannen letterlijk te bevestigen.

### Een emanciperende en bevrijdende laïciteit

Laïciteit moet hier niet worden begrepen als een strikte scheiding tussen Kerk en Staat, maar als een wederzijdse onafhankelijkheid.

Tijdens voormelde hoorzittingen heeft filoloog, filosoof en theoloog Jean Leclercq aangegeven dat de laïciteit ver staat “van de onrechtmatige en ongezonde toepassingen ervan, met andere woorden de wansmakelijke en populistische extremistische discours, die een stigmatiserend effect hebben en de resultaten van de strijd voor gelijkheid, vrijheid en waardigheid tenietdoen.

De laïciteit is aan die fundamentele rechten ontsproten en heeft raakvlakken met het absolute recht van de waardigheid; om die reden zijn de strijd tegen elke vorm van discriminatie alsmede de vereisten van het respect voor de andere en van de broederlijkheid tussen de burgers aan haar inherent.

Laïciteit wordt hier dus vooropgesteld als een politiek beginsel, dat het leven van de burger in de gemeenschap bevordert, aan de hand van een krachtig paradigma: “Des te groter de diversiteit, des te sterker de nood aan laïciteit”. Hij voegde daaraan toe dat die vorm van laïciteit niet antireligieus of atheïstisch is, aangezien ze gegrond is op een democratische ethiek, met een universele boodschap van openheid en respect. Die opvatting van de laïciteit is “noch vrijheidsberovend, noch stigmatiserend, noch verlamdend, noch uitsluitend, noch discriminerend; aldus zou zij echt de sociale cohesie kunnen versterken en de burgeremancipatie kunnen bevorderen”.

Hij is niet de enige met die overtuiging, want filosofe Tinneke Beeckman meent dat een seculiere Staat geen atheïstisch project is: “Seculier wil zeggen dat je je als burger niet in eerste instantie vanuit een geloof bepaalt. Eerst ben je lid van een gemeenschap, dan pas gelovige, van welk (niet-)geloof ook.”.

Professor Jean Leclercq is het daarmee eens: “Vooral het burgerschap is een verbindende factor, een gemeenschappelijke noemer die een Unie kan vormen tussen personen [die] een verschillende religie aanhangen.”.

Cette clarification des caractéristiques de l'État belge est aussi l'occasion de consacrer littéralement les droits de l'homme, les libertés fondamentales et l'égalité des femmes et des hommes en normes fondamentales et constitutives de notre État.

### Une laïcité qui émancipe, qui libère

Il n'est pas ici question d'une laïcité de séparation stricte entre l'État et l'Église mais bien d'une indépendance réciproque.

Lors des auditions susmentionnées, Jean Leclercq, philologue, philosophe et théologien définissait la laïcité comme celle qui “s'éloigne de ses usages abusifs et malsains, ceux des discours nauséux et populistes extrémistes, qui stigmatisent et ruinent le fruit des combats pour l'égalité, la liberté et la dignité.

La laïcité émane de ces droits fondamentaux et elle touche à ce droit absolu qu'est la dignité, raison pour laquelle elle porte en elle la lutte contre toute forme de discrimination et les exigences du respect d'autrui et de la fraternité citoyenne.

La laïcité est donc ici un principe politique, favorisant la vie du citoyen dans la Cité, au gré d'un paradigme fort: “Plus il y a de diversité, plus il doit y avoir de laïcité.”. Et d'ajouter encore que nous ne sommes pas dans l'anti-religieux ou dans l'athéisme puisque cette laïcité est construite sur une éthique démocratique universaliste d'ouverture et de respect. Cette laïcité n'est “ni liberticide, ni stigmatisante, ni anesthésiante, ni excluante, ni discriminante, cette compréhension de la laïcité pourrait véritablement conforter la cohésion sociale et favoriser l'émancipation citoyenne”.

Mais il n'était pas le seul à l'estimer puisque que pour la philosophe Tinneke Beeckman un État séculier n'est pas un projet athée. “Séculier” signifie qu'en tant que citoyen, vous ne vous déterminez pas en premier lieu à partir d'une croyance. Vous êtes d'abord membre d'une communauté et seulement ensuite croyant, quelle que soit cette (non)-croyance.”.

Le professeur Jean Leclercq a également abondé dans le même sens en disant que “c'est surtout la citoyenneté qui est un facteur de cohésion, un dénominateur commun susceptible de constituer une Union entre des personnes de différentes religions.”.

Ook voor Laurent de Briey, hoogleraar aan de universiteit van Namen, mag die laïciteit niet worden gezien als een “militante laïciteit en als een afwijzing van de oprechte religieuze overtuigingen van heel wat Belgen”. Het gaat om laïciteit die tot inclusieve neutraliteit leidt, waardoor de gelijke behandeling van diverse levensbeschouwelijke groeperingen wordt gewaarborgd. België heeft gekozen voor dialoog met de religieuze overheden en ons land moet aan die keuze vasthouden.

De uitoefening van de aan de Belgen toegekende rechten en vrijheden moet zonder discriminatie worden gewaarborgd. In artikel 11 van de Grondwet wordt daar al naar verwezen, maar de indieners van dit voorstel tot de herziening van de Grondwet wensen zich uitdrukkelijk af te stemmen op artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM), dat beter de mogelijk bedoelde discriminatievormen aangeeft. Een aanpassing in die zin heeft een pedagogische werking en geeft een duidelijker invulling aan die te vage bepaling.

### Het primaat van de civiele wet

Het lijkt na de hoorzittingen eveneens gepast om het primaat van de civiele wet op de religieuze wet nog concreter vast te leggen. De Staat waarborgt als enige de gelijke behandeling van de burgers.

Edouard Delruelle, hoogleraar politieke filosofie aan de Universiteit van Luik, geeft twee betekenissen aan het primaat van de Staat: “de Staat stelt terechte grenzen vast voor godsdienstuiting. Gelijke gewetensvrijheid – de vrijheid om te geloven of niet te geloven – is slechts mogelijk in een gemeenschappelijke ruimte die niet verzadigd is door de geloofsovertuigingen. Daarnaast moet de Staat erop toezien dat de religieuze praktijken en betogen niet gepaard gaan met het overbrengen van geweld, onverdraagzaamheid en obscurantisme, met andere woorden dat ze in overeenstemming zijn met de democratie”.

De rechten en vrijheden zijn immers niet absoluut, maar worden begrensd door de rechten en vrijheden van anderen. Men dient dus duidelijker aan te geven binnen welke grenzen de autonomie van de eredienssten geldt. Tevens moet onomwonden worden gesteld dat geloofsovertuigingen niet mogen worden aangevoerd om zich aan een wettelijke verplichting te onttrekken.

Guy Haarscher formuleerde het als volgt: “Die burgerlijke wet moet worden opgevat als een wet die de grondwetsbeginselen in acht neemt. Men moet voorkomen dat een soort van officieel atheïsme ontstaat. [...] De waarden van een staat kunnen niet religieus zijn. Zo schrijft het pluralisme het voor.”

De même, pour le professeur de l’UCL Laurent De Briey, il ne faudrait pas voir cette laïcité comme une “laïcité militante et comme un rejet des convictions religieuses sincères de nombreux belges.”. C’est une laïcité constitutive de neutralité inclusive qui garantit l’égalité de traitement de différents groupements philosophiques. La Belgique a fait le choix du dialogue avec les autorités religieuses et c’est ce choix qui doit perdurer.

Concernant la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges, elle doit être assurée sans discrimination. L’article 11 de la Constitution y fait déjà référence mais les auteurs de la présente proposition de révision de la Constitution souhaitent s’aligner explicitement sur l’article 14 de la Convention européenne des droits de l’homme (CEDH) qui précise mieux les discriminations potentielles visées. Cette adaptation permet de faire œuvre pédagogique et de clarifier cette disposition trop vague quant à ce qu’elle implique.

### Primauté de la loi civile

Il paraît également opportun, à la suite des auditions, de consacrer, de manière encore plus concrète, la primauté de la loi civile sur la loi religieuse. L’État est le seul garant de l’égalité de traitement entre les citoyens.

Edouard Delruelle, professeur en philosophie politique à l’Université de Liège, donne deux significations à la primauté de l’État: “L’État fixe les limites légitimes à l’expression des religions. L’égale liberté de conscience (de croire ou de ne pas croire) n’est possible que dans un espace commun qui n’est pas saturé par les croyances. Ensuite, l’État doit veiller à ce que les pratiques et les discours religieux ne soient pas vecteurs de violence, d’intolérance et d’obscurantisme, c’est-à-dire qu’ils soient en phase avec la démocratie.”

Les droits et libertés ne sont, en effet, pas absolus et trouvent leurs limites dans les droits et libertés d’autrui. Il convient donc d’explicitier plus clairement les limites de l’autonomie des cultes et d’énoncer formellement que les prescrits convictionnels ne peuvent être invoqués pour se soustraire à une obligation légale.

Pour Guy Haarscher, cette loi civile “doit s’entendre de celle qui respecte les principes constitutionnels. Il faut éviter une forme d’athéisme officiel. [...] Les valeurs d’un État ne sauraient être religieuses. Ainsi le dicte le pluralisme.”



## Onpartijdigheid van de Staat

Het spreekt voor zich dat de neutraliteit geldt voor de ambtenaren en niet voor de burgers. Het gelijkheidsbeginsel en het neutraliteitsbeginsel gaan hand in hand als zij een niet-discriminerende behandeling van alle burgers beogen te waarborgen. Die burgers moeten in alle onpartijdigheid worden ontvangen én behandeld.

Volgens ULB-hoogleraar Guy Haarscher moet de overheid niet alleen op papier onpartijdig zijn, maar daar ook blijk van geven. De Raad van State heeft daar eveneens op gewezen in zijn arrest nr. 225 605 van 26 november 2013 (zaak Mertz): *“le principe général de droit de l'impartialité s'applique à l'administration active, singulièrement, mais pas exclusivement, en matière disciplinaire; (...) ce principe est, en outre, d'ordre public; (...) il requiert que l'autorité offre les apparences de l'impartialité (impartialité objective) et qu'elle soit effectivement impartiale (impartialité subjective)”*.

Het spreekt voor zich dat de neutraliteit alleen moet gelden voor de inrichters van de openbare dienst en niet voor de burgers of hun politieke vertegenwoordigers.

Tot slot mag die neutraliteit niet alleen tot uiting komen in het verbod op het dragen van de sluier, maar moet zij zonder uitzondering op alle tekenen van geloof betrekking hebben.

## Rechtsmisbruik

Artikel 18.2 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 9.1. van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens bieden een vollediger formulering dan het huidige artikel 20 van de Grondwet. Zoals filosoof en politicoloog Vincent de Coorebyter heeft opgemerkt, zou deze meer complete formulering “een opdringerig, agressief of intrusief proselitisme, alsook ethische dwang kunnen voorkomen”.

Evenzo benadrukt Edouard Delruelle het belang van het beginsel dat rechtsmisbruik verboden is, waardoor het mogelijk wordt de voorwaarden voor burgerschap te scheppen.

\*  
\* \*

In aansluiting op de voorstellen van de verschillende experts die werden gehoord in de commissie voor de Herziening van de Grondwet, is het volgens de indieners zeer belangrijk dat de Staat nieuwe constitutionele instrumenten aangereikt krijgt, teneinde:

## Impartialité de l'État

Il va de soi que la neutralité s'adresse aux agents du service public et non à ses administrés. Le principe de l'égalité et le principe de neutralité font consensus s'ils visent à garantir un traitement non discriminatoire de tous les administrés. Ceux-ci doivent tant être accueillis que traités de manière impartiale.

Selon le professeur de l'ULB Guy Haarscher, les pouvoirs publics doivent non seulement être impartiaux mais doivent également donner une apparence d'impartialité. C'est également ce qu'avait souligné le Conseil d'État dans son arrêt n° 225 605 du 26 novembre 2013, affaire Mertz, lorsqu'il a mentionné que “Le principe général de droit de l'impartialité s'applique à l'administration active, mais pas exclusivement, en matière disciplinaire; (...) ce principe est, en outre, d'ordre public; (...) il requiert que l'autorité offre les apparences de l'impartialité (impartialité objective) et qu'elle soit effectivement impartiale (impartialité subjective)”.

Il va de soi que la neutralité ne peut s'appliquer qu'aux dépositaires d'un service public et non aux citoyens ou à leurs représentants politiques.

Enfin, cette neutralité ne peut se manifester uniquement par l'interdiction du port du voile, mais doit toucher l'ensemble des signes convictionnels sans exception.

## Abus de droit

L'article 18.2. du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 9.1. de la Convention européenne des droits de l'homme énoncent une formulation plus complète que l'actuel article 20 de la Constitution. Comme l'a mentionné le philosophe et politologue Vincent de Coorebyter, cette formulation plus complète “permet d'empêcher un prosélytisme insistant, agressif ou intrusif et des contrainte en matière éthique.”.

De même, Edouard Delruelle souligne l'importance du principe de l'interdiction de l'abus de droit qui permet de créer les conditions de la citoyenneté.

\*  
\* \*

Dans le sillage des propositions de différents experts entendus en Commission de révision de la Constitution, il nous paraît essentiel que l'État reçoive de nouveaux outils constitutionnels avec pour objectifs de:

— het vertrouwen van de burgers in de overheden te vergroten;

— de uitoefening van de openbare macht ontgeenzelijk te maken, door te voorkomen dat de legitimiteit ervan op grond van religie of overtuiging wordt betwist;

— te bouwen aan een samenleving waarin de burgers harmonieus met elkaar omgaan, ongeacht hun overtuiging of hun herkomst;

— elke mens te beschermen tegen proselitisme en tegen inperkingen van zijn gewetensvrijheid;

— zich te verzetten tegen misbruik van de fundamentele vrijheden voor doeleinden die haaks staan op onze waarden;

— elke overtuiging op zich te beschermen, indien ze wordt bedreigd door integrisme, sektarische praktijken, discriminatie en enige vorm van fundamentalisme.

### **De Grondwet herzien**

Aangezien titel II van de Grondwet voor herziening vatbaar werd verklaard in het kader van de verklaring tot herziening van de Grondwet van 24 april 2014, kan de Grondwet reeds in deze regeerperiode geldig worden herzien. Dankzij die verklaring tot herziening van de Grondwet kan ze onverwijld worden gewijzigd, teneinde ze aan te vullen met nieuwe bepalingen ter bescherming van de rechten en de vrijheden die worden gewaarborgd bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de aanvullende protocollen ervan.

Daarom stellen de indieners voor in titel II van de Grondwet nieuwe artikelen in te voegen en sommige vigerende artikelen te wijzigen, teneinde:

— de laïciteit van de Belgische Staat te verankeren;

— in de tekst die bij uitstek ten grondslag ligt aan ons Belgisch recht, duidelijk aan te geven dat het positief recht primeert op elk religieus of levensbeschouwelijk gebod;

— aan te geven dat de Staat zich onpartijdig moet opstellen in de omgang met zijn burgers;

— het recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst duidelijk te verankeren;

— alle druk te weren die de uitoefening van die vrijheden beperkt, ongeacht of die pressie afkomstig is van een agressief of intrusief uitgeoefend proselitisme,

— renforcer la confiance des citoyens dans les autorités publiques;

— rendre l'exercice de la puissance publique incontestable en le mettant à l'abri de conflits de légitimité à caractères religieux ou convictionnels;

— organiser la cohabitation harmonieuse entre les citoyens, quelles que soient leurs convictions et origines;

— protéger chaque individu contre le prosélytisme et les contraintes qui bafouent la liberté de conscience;

— s'opposer à l'instrumentalisation des libertés fondamentales à des fins contraires à nos valeurs;

— protéger les convictions elles-mêmes quand elles sont frappées par les intégrismes, les dérives sectaires, les discriminations et toute forme de fondamentalisme.

### **Réviser la Constitution**

Le titre II de la Constitution ayant été ouvert à révision dans le cadre de la déclaration de révision de la Constitution du 24 avril 2014, la Constitution peut d'ores et déjà être valablement révisée sous la présente législature. La déclaration de révision de la Constitution nous permet de modifier celle-ci sans atermoiement pour insérer des dispositions nouvelles qui assurent la protection des droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que ses protocoles additionnels.

Nous proposons dès lors d'insérer au sein du titre II de la Constitution des articles nouveaux et de modifier certains articles existants avec pour objectif:

— de consacrer le principe de laïcité de l'État belge;

— d'affirmer clairement, dans le texte le plus fondamental de notre droit belge, la primauté du droit positif sur toute prescription religieuse ou philosophique;

— d'inscrire l'exigence d'impartialité de l'État dans ses rapports avec ses administrés;

— d'inscrire clairement le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion;

— d'exclure les contraintes qui portent atteinte à l'exercice de ces libertés, qu'il s'agisse de contraintes liées à l'exercice d'un prosélytisme agressif ou intrusif



dan wel het gevolg is van praktijken die afbreuk doen aan het recht om zijn overtuiging te volgen volgens vrij gekozen voorwaarden en regels;

— in de Grondwet de beperkingen van de vrijheden inzake overtuiging te verankeren zoals die zijn vervat in artikel 9.2 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, teneinde integristische uitwassen te voorkomen<sup>2</sup>;

— uitermate belangrijke akten als het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten te bekrachtigen;

— tot slot te voorzien in een duidelijke regel ingeval het recht op uitoefening van de individuele vrijheden wordt misbruikt en aldus de grondslag van de in de Grondwet gewaarborgde rechten wordt ondergraven<sup>3</sup>.

In dit geval ligt het in de bedoeling te voorkomen dat de in de Grondwet vervatte rechten en vrijheden door de tegenstanders van de democratie kunnen worden aangewend om de democratie ten gronde te richten.

Volgens de indieners is artikel 17 van het EVRM in dat opzicht veelzeggend:

“Geen der bepalingen van dit Verdrag mag worden uitgelegd als zou zij voor een Staat, een groep of een persoon het recht inhouden enige activiteit aan de dag te leggen of enige daad te verrichten welke ten doel heeft de rechten of vrijheden welke in dit Verdrag zijn vermeld, te vernietigen of deze rechten en vrijheden meer te beperken dan bij dit Verdrag is voorzien.”

Volgens de indieners van dit voorstel tot herziening van de Grondwet zou de aanneming van een preambule op de Grondwet helpen om die Grondwet beter te bevatten en een groter draagvlak bij de bevolking te geven.

<sup>2</sup> Artikel 9.2 van het EVRM luidt als volgt: “De vrijheid van godsdienst of overtuiging te belijden kan aan geen andere beperkingen zijn onderworpen dan die welke bij de wet zijn voorzien, en die in een democratische samenleving nodig zijn voor de openbare orde, gezondheid of zedelijkheid of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”

<sup>3</sup> Tijdens de hoorzittingen die in de Kamer van volksvertegenwoordigers werden gehouden over de aard van de Staat en de fundamentele waarden van de samenleving, heeft professor emeritus Guy Haarscher zich bediend van de beeldspraak van de wolf in de schaapsstal om aan te klagen dat de in de Grondwet vervatte rechten worden misbruikt om de constitutionele vrijheden op de helling te zetten. Zo wordt misbruik gemaakt van het recht op vrije geloofsbelijdenis om het non-discriminatiebeginsel tussen vrouwen en mannen ter discussie te stellen, te weigeren met een vrouw samen te werken of haar de hand te drukken.

ou qui découlent de pratiques attentatoires au droit de vivre sa conviction selon les conditions et modalités librement consenties;

— d’inscrire dans la Constitution les limites aux libertés convictionnelles telles que prévues à l’article 9.2. de la Convention européenne des droits de l’homme afin de prévenir les dérives intégristes<sup>2</sup>;

— de consacrer des actes internationaux aussi importants que la Convention européenne des droits de l’homme ou le Pacte international relatif aux droits civils et politiques;

— enfin, de prévoir une règle claire liée à l’abus de droit dans l’exercice des libertés individuelles lorsqu’il met en cause le socle des droits garantis dans la Constitution<sup>3</sup>.

Il s’agit ici d’empêcher que les droits et libertés prévus par la Constitution ne deviennent une arme au profit des ennemis de la démocratie.

À cet égard, l’article 17 de la CEDH nous semble inspirant:

“Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d’accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention.”

Les auteurs de la présente proposition de révision de la Constitution estiment que si l’adoption d’un préambule à la Constitution constituerait une avancée positive dans la compréhension de celle-ci et dans

<sup>2</sup> Art 9.2 de la CEDH est libellé comme suit “La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l’objet d’autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l’ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d’autrui.”

<sup>3</sup> Lors des auditions à la Chambre des représentants concernant le caractère de l’État et les valeurs fondamentales de la société, le professeur émérite Guy Haarscher a ainsi repris la figure du loup dans la bergerie pour dénoncer l’utilisation des droits prévus dans la Constitution pour mettre à mal les libertés qui y sont inscrites. Ainsi en est-il de l’utilisation du droit à pratiquer librement sa religion pour mettre à mal le principe de non-discrimination entre les femmes et les hommes en refusant de travailler avec une femme ou de lui serrer la main.

Het mag echter niet blijven bij het louter verwoorden van de fundamentele waarden van onze samenleving; er moeten daarenboven ook concrete juridische gevolgen aan worden gekoppeld. Dat is het doel van dit voorstel tot herziening van de Grondwet.

l'adhésion des citoyens à la Charte fondamentale, il ne suffit pas de se limiter à un symbole, il doit y avoir des conséquences juridiques concrètes à l'énoncé de valeurs fondamentales de la société. Tel est le but de la présente proposition de révision de la Constitution.

Laurette ONKELINX (PS)  
André FRÉDÉRIC (PS)  
Karine LALIEUX (PS)  
Elio DI RUPO (PS)

## VOORSTEL TOT HERZIENING

### Artikel 1

In titel II “De Belgen en hun rechten” van de Grondwet wordt een nieuw artikel 7ter ingevoegd, luidende:

“Art. 7ter. België is een seculiere, democratische rechtsstaat, die de scheiding tussen Kerk en Staat waarborgt, die verzekert dat het positief recht primeert op eender welk godsdienstig of levensbeschouwelijk voorschrift en die de mensenrechten, de fundamentele vrijheden en de gelijkheid tussen vrouw en man als fundamentele normen beschouwt.”.

### Art. 2

In artikel 11 van de Grondwet worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in de eerste zin worden de woorden “zonder discriminatie verzekerd worden” vervangen door de woorden “verzekerd worden zonder discriminatie op grond van geslacht, levensbeschouwing, politieke overtuiging, etnische of nationale afstamming of seksuele geaardheid,”;

2° er wordt een nieuw lid ingevoegd, luidende: “De Staat is onpartijdig in zijn betrekkingen met zijn burgers.”.

### Art. 3

In titel II “De Belgen en hun rechten” van de Grondwet wordt een nieuw artikel 18bis ingevoegd, luidende:

“Geen der bepalingen van de Grondwet mag worden uitgelegd als zou zij voor een Staat, een groep of een persoon het recht inhouden enige activiteit aan de dag te leggen of enige daad te verrichten die ten doel heeft de rechten of vrijheden die in deze Grondwet zijn vermeld, te vernietigen of deze rechten en vrijheden meer te beperken dan bij deze Grondwet is toegestaan.”.

### Art. 4

In titel II “De Belgen en hun rechten” van de Grondwet wordt artikel 19 vervangen door wat volgt:

## PROPOSITION DE RÉVISION

### Article 1<sup>er</sup>

Dans le titre II de la Constitution intitulé “Des Belges et de leurs droits”, il est inséré un nouvel article 7ter, rédigé comme suit:

“Art. 7ter. La Belgique est un État de droit démocratique laïque, qui garantit la séparation des Églises et de l’État, qui assure la primauté du droit positif sur toute prescription religieuse ou philosophique et qui consacre en normes fondamentales les droits de l’homme, les libertés fondamentales et l’égalité des femmes et des hommes.”.

### Art. 2

Dans l’article 11 de la Constitution, les modifications suivantes sont apportées:

1° dans la première phrase, les mots “sans discrimination.” sont remplacés par les mots “sans discrimination de sexe, de philosophie, de conviction politique, d’origine ethnique ou nationale ni de préférence sexuelle.”;

2° un nouvel alinéa est inséré, rédigé comme suit: “L’État est impartial dans ses rapports avec ses citoyens.”.

### Art. 3

Dans le titre II de la Constitution intitulé “Des Belges et de leurs droits”, il est inséré un nouvel article 18bis, rédigé comme suit:

“Aucune des dispositions de la Constitution ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d’accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues par ladite Constitution.”.

### Art. 4

Dans le titre II de la Constitution intitulé “Des Belges et de leurs droits”, l’article 19 de la Constitution est remplacé par ce qui suit:

“Ieder kan zijn recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst uitoefenen.

De vrijheid van eredienst, de vrije openbare uitoefening ervan, alsmede de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, zijn gewaarborgd.

Deze vrijheden kunnen aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die welke bij de wet zijn vastgelegd en in een democratische samenleving noodzakelijk zijn voor de openbare veiligheid, de bescherming van de openbare orde, de gezondheid of de goede zeden, of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.”

#### Art. 5

In titel II “De Belgen en hun rechten” van de Grondwet wordt artikel 20 vervangen door wat volgt:

“Niemand kan worden gedwongen de voorschriften, handelingen, plechtigheden of tradities van een godsdienst of eender welke overtuiging te volgen, noch het recht worden ontnomen om van godsdienst of overtuiging te veranderen dan wel er helemaal geen aan te hangen.”

13 juli 2018

“Chacun peut exercer son droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

La liberté des cultes, celle de leur exercice public ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière sont garanties.

Elles ne peuvent faire l’objet d’autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l’ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d’autrui.”

#### Art. 5

Dans le titre II de la Constitution intitulé “Des Belges et de leurs droits”, l’article 20 de la Constitution est remplacé par ce qui suit:

“Nul ne peut être contraint à suivre les préceptes, les actes, les cérémonies ou les traditions d’une religion ou d’une conviction quelconque, ni être privé de son droit à changer de religion ou de conviction ou à n’en avoir aucune.”

13 juillet 2018

Laurette ONKELINX (PS)  
André FRÉDÉRIC (PS)  
Karine LALIEUX (PS)  
Elio DI RUPO (PS)